



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER
L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI



Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE 22

LE POLITICHE SOCIALI PER LA CASA IN ITALIA

Coordinatore scientifico:
Massimo Baldini
CAPP, Centro di analisi delle
politiche pubbliche
Università degli Studi di
Modena e Reggio Emilia

Indice

Capitolo 1 - Le condizioni abitative delle famiglie italiane (Baldini, Poggio, Federici)	p. 4
Capitolo 2 - La casa come oggetto di attenzione sociologica (Filandri, Ballabio).....	p. 58
Capitolo 3 - Il <i>social housing</i> in Europa (Federici).....	p. 83
Capitolo 4 - Gli <i>housing allowances</i> in Europa (Chiarolanza).....	p. 118
Capitolo 5 - Problemi di fattibilità delle politiche di social housing (Fiorani).....	p. 137
Capitolo 6 - La distribuzione del carico fiscale sulle abitazioni di residenza in Italia: prime evidenze e simulazioni di politiche alternative (Pellegrino, Piacenza, Turati).....	p. 201
Capitolo 7 - Il fondo sociale per l'affitto nell'esperienza di alcune grandi città italiane: un'analisi su microdati amministrativi (Baldini, Poggio).....	p. 255
Capitolo 8 - I trasferimenti alle famiglie in affitto in Italia: una valutazione distributiva (Baldini, Poggio).....	p. 284
Capitolo 9 - Le dimensioni delle politiche abitative (Baldini, Fiorani, Federici, Lupatelli).....	p. 298

Gli autori

Massimo Baldini

Professore associato di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia “Marco Biagi”, Università di Modena e Reggio Emilia, e membro del Capp, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche.

Simona Ballabio

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Milano Bicocca.

Anita Chiarolanza

Assegnista di ricerca presso il Capp.

Marta Federici

Assegnista di ricerca presso il Capp.

Marianna Filandri

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Milano Bicocca.

Giuseppe Fiorani

Ricercatore presso il Capp e docente a contratto nel Dipartimento di Economia “Marco Biagi”, Università di Modena e Reggio Emilia.

Giampiero Lupatelli

Vice-presidente Cooperativa Architetti Ingegneri Reggio Emilia, membro INU, socio fondatore dell'Archivio Osvaldo Piacentini.

Simone Pellegrino

Ricercatore in Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università di Torino.

Massimiliano Piacenza

Professore associato di Scienza delle Finanze presso la Scuola di Economia e Management dell'Università di Torino.

Teresio Poggio

Ricercatore presso la Facoltà di Economia della Libera Università di Bolzano.

Gilberto Turati

Professore associato di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Scienze Economico-Sociali e Matematico-Statistiche, Università di Torino

Premessa

Questo volume nasce dall'attività di promozione della ricerca in materia di politiche sociali avviata qualche anno fa dall'allora Ministero della solidarietà sociale, successivamente confluito nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Vale a questo proposito quanto riportato in sede di premessa nel Quaderno della ricerca sociale 21, che qui si riprende:

“Le politiche sociali nella storia del nostro paese raramente sono state in cima all'agenda politica dei governi che alla sua guida si sono succeduti. E' mancato un disegno razionale del sistema e ci sono voluti decenni perfino per darsi una legge quadro nazionale. In un contesto di partenza debole, l'adozione costituzionale di un modello federale ed il conseguente trasferimento delle competenze in materia al livello regionale ha ulteriormente contribuito alla frammentazione del quadro e al mancato conseguimento di uno schema organico di riferimento. La stessa rappresentazione della situazione sociale del paese – al di là di aspetti macro, quali il divario territoriale – è lungi dall'essere condivisa, complice anche la cronica mancanza di sistemi informativi capaci di evidenziare i bisogni e le risposte conseguenti.

In questo quadro, appare ovvia la necessità di dotare il *policy maker* di strumenti di lettura che ne guidino l'intervento, nella convinzione che anche nel campo delle politiche sociali, come avviene in altri terreni più strutturati, il disegno delle politiche possa fondarsi su solide basi scientifiche. E comunque nella consapevolezza che non solo le politiche di settore impattano sulla situazione sociale del paese, dovendosi pertanto ricercare con cura i diversi intrecci che conducono ad un determinato *status quo* e il complesso degli strumenti necessari a superarlo.

Nella riforma del bilancio dello Stato del 2007, riorganizzato per missioni istituzionali, significativamente fu assegnato all'allora Ministero della Solidarietà Sociale anche il compito della promozione della ricerca sociale. Quando nel corso di quell'anno ci si interrogò su come realizzare questo obiettivo istituzionale, le riflessioni su esposte rappresentarono il punto di partenza, il fine essendo quello di portare – attraverso l'accrescimento delle conoscenze – un piccolo ma necessario contributo al miglioramento della *infrastruttura* del nostro sistema di welfare. L'intenzione, inoltre, era anche quella di promuovere un dibattito pubblico sui diversi temi oggetto d'analisi, magari anche in una occasione annuale di confronto, provando a ridurre le distanze tra saperi – quello accademico, quello degli amministratori, quello degli operatori – che spesso parlano linguaggi diversi e comunicano tra loro meno di quanto dovrebbero. Con tali premesse e finalità, furono così avviati alcuni progetti di ricerca, che hanno trovato una loro prima dimensione di presentazione pubblica alle “Giornate della ricerca sociale”, organizzate dal Ministero a Roma nel giugno del 2009”.

Tra le ricerche presentate vi fu anche questa dedicata alle politiche sociali per la casa, completata nel corso del 2009 e che qui si ripropone per un pubblico più vasto di quello delle “Giornate”. Si tratta di un settore di intervento tra i più cruciali nell'ambito delle politiche sociali eppure troppo spesso trascurato, anche perché al confine di competenze di diverse filiere amministrative. Questa ricerca rappresenta un importante contributo di conoscenza, senz'altro utile se – pur negli stringenti vincoli di bilancio che nell'attuale fase storica ci sono dati – ci sarà una rinnovata stagione di attenzione per questi temi.

Raffaele Tangorra
D.G. per l'inclusione e le
politiche sociali

1

Le condizioni abitative delle famiglie italiane

di Massimo Baldini, Marta Federici, Teresio Poggio

1. Domanda e offerta di abitazioni in Italia: tendenze generali di lungo periodo e inquadramento comparativo

Da un punto di vista dell'offerta complessiva di abitazioni, e adottando uno sguardo di lungo periodo, possiamo osservare come il deficit quantitativo di alloggi sia stato superato già a partire dagli anni '70 in tutte le aree del paese (fig. 1.1). Anzi, vi è in Italia un surplus di abitazioni destinate a consumi di tipo "opulento": seconde case, alloggi ad uso turistico di altro tipo, ad esempio. Questo dato generalizzato è particolarmente evidente per le regioni a tradizionale vocazione turistica: il Meridione e le Isole, le regioni dell'arco alpino (non mostrato).

I fenomeni di esclusione abitativa e di disagio abitativo pure presenti nel nostro paese (si veda oltre) non sembrano quindi avere a che fare con una carenza in termini assoluti di alloggi, quanto piuttosto a problemi di tipo distributivo.

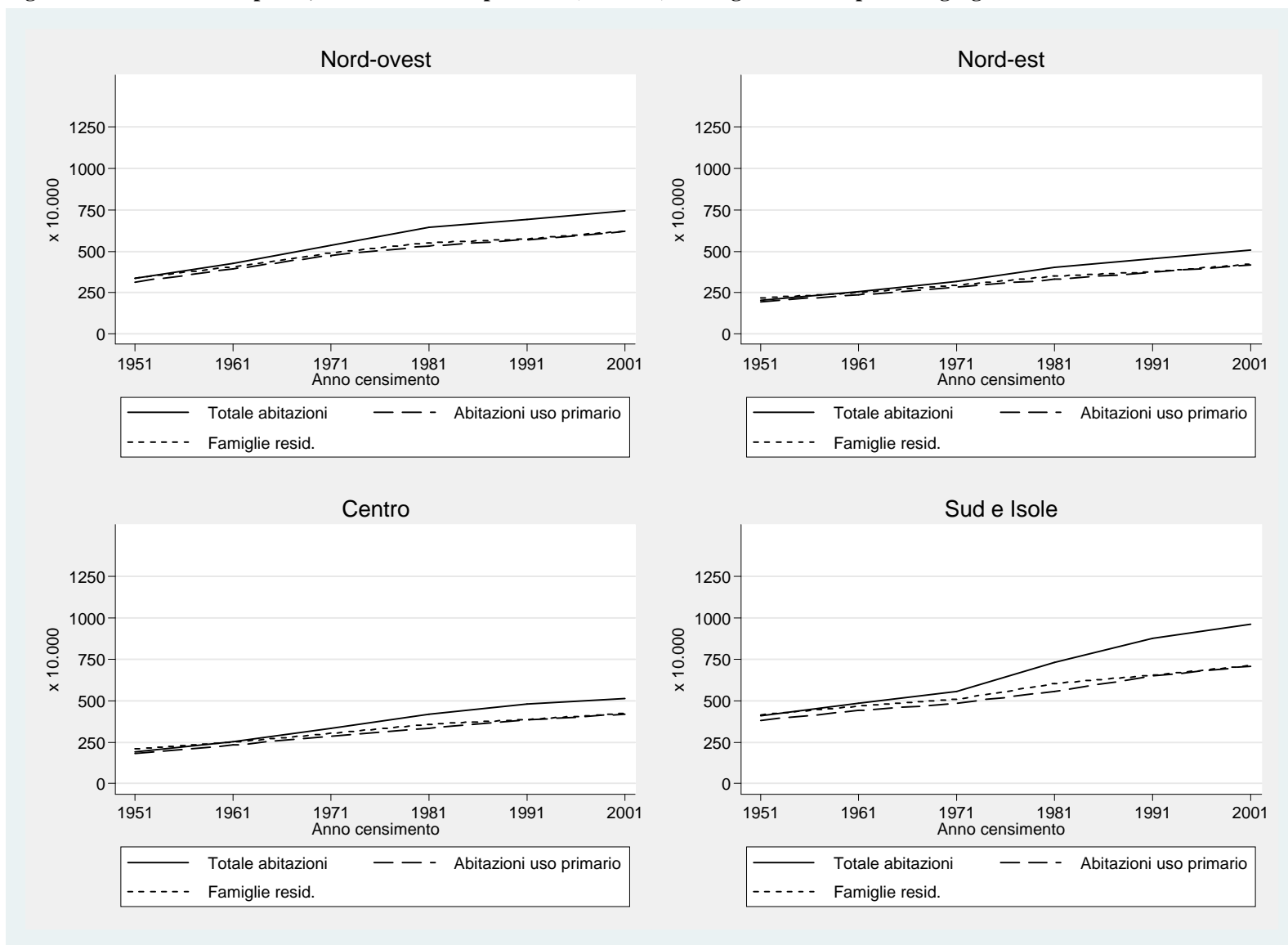
Nella seconda metà del Novecento sono radicalmente cambiate le modalità tipiche di disponibilità dell'alloggio (tab. 1.1): al censimento del 1951 solamente il 40% degli alloggi occupati da residenti risultava essere in proprietà, poco meno della metà (48,7 %) risultava essere in affitto, mentre l'11% era occupato ad altro titolo. Quest'ultima modalità riguardava prevalentemente modalità di disponibilità di un alloggio legate al mondo del lavoro agricolo, quali ad esempio la mezzadria.

Al censimento del 2001, l'incidenza delle abitazioni in affitto si è più che dimezzata (20%) mentre la proprietà riguarda il 71% delle abitazioni ad uso primario. A quest'ultimo dato fa da corollario un quasi 9% di abitazioni occupate ad altro titolo. Si tratta oggi prevalentemente di alloggi allocati in ambito familiare in uso gratuito o usufrutto, come fase di passaggio nella trasmissione intergenerazionale della proprietà.

La tab. 1.1. mostra come la proprietà della casa fosse tutt'altro che una modalità tradizionale di disponibilità dell'alloggio a metà del Novecento. Chiaramente questo dato sconta gli effetti sia dei danni prodotti dalla guerra sia dei forti flussi migratori che hanno iniziato ad interessare le grandi aree urbane, in particolare nel nord del paese, già a fine Ottocento. L'espansione del settore proprietario è costante nel cinquantennio considerato, in tutte le regioni, espressione –tra gli altri fattori- del progressivo miglioramento delle condizioni economiche e di vita delle famiglie italiane. Esso ha avuto luogo prevalentemente negli anni '70 e '80.

Le differenze tra regioni, quanto a distribuzione delle abitazioni per titolo di godimento, sono oggi contenute. Differenze importanti, come atteso, si riscontrano invece nelle grandi aree urbane del paese (tab.1.2). In esse si concentra circa un quarto dell'intero stock abitativo in affitto nel paese. Da questo punto di vista –e nonostante la costante espansione del settore proprietario anche nelle grandi città- si mantiene nel tempo una differenza tra grandi aree urbane e resto del territorio per quanto riguarda le modalità di disponibilità dell'alloggio.

Fig. 1.1 Abitazioni nel complesso, abitazioni ad uso primario (residenti) e famiglie residenti per area geografica e anno di censimento



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni.

Tab. 1.1 Abitazioni occupate da famiglie residenti per titolo di godimento, anno di censimento e regione (1951-2001). Valori percentuali

	1951				1961				1971				1981				1991				2001			
	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale
Piemonte	42.0	49.1	8.9	100.0	43.6	50.6	5.8	100.0	45.4	50.4	4.2	100.0	53.4	42.0	4.5	100.0	62.9	31.0	6.1	100.0	67.9	24.2	7.8	100.0
Valle d'Aosta	53.2	40.2	6.6	100.0	55.2	40.4	4.4	100.0	55.5	39.7	4.8	100.0	59.1	34.8	6.1	100.0	64.2	27.3	8.4	100.0	65.7	23.3	10.9	100.0
Lombardia	26.3	65.8	7.9	100.0	35.4	59.0	5.6	100.0	41.9	53.7	4.4	100.0	52.9	42.0	5.1	100.0	65.0	28.9	6.1	100.0	71.0	21.7	7.3	100.0
Trentino-Alto Adige	53.2	39.5	7.3	100.0	55.8	38.8	5.4	100.0	59.0	37.0	3.9	100.0	63.7	31.5	4.8	100.0	70.9	23.2	5.8	100.0	73.1	20.0	6.9	100.0
Veneto	42.2	48.8	9.0	100.0	50.4	43.6	6.0	100.0	56.3	39.2	4.5	100.0	63.2	31.3	5.6	100.0	72.1	21.6	6.3	100.0	75.7	17.1	7.2	100.0
Friuli-Venezia Giulia	45.9	46.1	8.0	100.0	52.2	41.9	5.9	100.0	57.3	38.4	4.3	100.0	63.6	31.6	4.8	100.0	72.0	22.7	5.3	100.0	76.5	17.5	6.1	100.0
Liguria	32.5	60.3	7.2	100.0	38.9	56.6	4.6	100.0	41.8	54.3	3.9	100.0	49.9	45.8	4.2	100.0	63.8	30.8	5.5	100.0	68.8	23.8	7.4	100.0
Emilia-Romagna	29.4	53.2	17.4	100.0	39.3	49.4	11.4	100.0	47.5	45.9	6.6	100.0	57.8	35.6	6.5	100.0	67.7	24.8	7.6	100.0	71.6	19.7	8.8	100.0
Toscana	33.0	47.0	20.0	100.0	41.9	44.9	13.3	100.0	50.0	42.9	7.1	100.0	58.6	34.4	7.1	100.0	70.6	22.4	7.0	100.0	74.4	17.1	8.6	100.0
Umbria	41.3	33.9	24.8	100.0	49.7	33.6	16.7	100.0	58.9	31.6	9.5	100.0	69.5	23.0	7.4	100.0	76.6	15.9	7.5	100.0	76.5	13.9	9.6	100.0
Marche	38.4	32.7	28.9	100.0	45.8	32.5	21.7	100.0	57.0	31.2	11.8	100.0	67.9	23.9	8.2	100.0	75.5	16.5	8.0	100.0	76.7	14.2	9.2	100.0
Lazio	39.2	49.5	11.3	100.0	43.7	49.1	7.3	100.0	45.4	49.7	4.9	100.0	55.8	38.6	5.6	100.0	66.2	27.4	6.4	100.0	70.0	21.6	8.4	100.0
Abruzzi e Molise	59.5	27.5	13.1	100.0	63.3	27.5	9.2	100.0	67.0	26.6	6.4	100.0	71.3	22.1	6.6	100.0	76.2	16.0	7.8	100.0	76.4	13.2	10.4	100.0
Campania	37.6	54.1	8.3	100.0	41.6	52.8	5.6	100.0	46.3	49.6	4.1	100.0	53.7	40.8	5.5	100.0	60.0	32.7	7.3	100.0	61.9	27.6	10.5	100.0
Puglia	40.4	51.4	8.1	100.0	50.5	44.1	5.4	100.0	57.1	39.4	3.5	100.0	64.0	31.5	4.5	100.0	70.9	23.3	5.8	100.0	73.7	18.5	7.8	100.0
Basilicata	55.9	35.1	9.0	100.0	63.1	31.1	5.9	100.0	69.6	26.8	3.6	100.0	71.5	23.0	5.4	100.0	73.7	18.1	8.2	100.0	74.4	14.6	11.1	100.0
Calabria	56.3	30.2	13.5	100.0	59.7	31.4	8.9	100.0	65.0	29.6	5.4	100.0	68.5	25.1	6.5	100.0	74.0	18.4	7.6	100.0	73.2	14.9	12.0	100.0
Sicilia	51.2	38.2	10.6	100.0	54.2	38.7	7.1	100.0	59.2	35.9	4.9	100.0	64.2	29.3	6.4	100.0	69.7	22.3	7.9	100.0	70.4	17.7	11.8	100.0
Sardegna	63.7	28.6	7.6	100.0	65.7	29.1	5.2	100.0	67.1	29.1	3.8	100.0	70.4	24.8	4.8	100.0	76.3	18.3	5.4	100.0	78.2	14.3	7.5	100.0
Italia	40.0	48.7	11.3	100.0	45.8	46.6	7.5	100.0	50.8	44.2	5.0	100.0	58.9	35.5	5.6	100.0	68.0	25.3	6.7	100.0	71.4	20.0	8.6	100.0

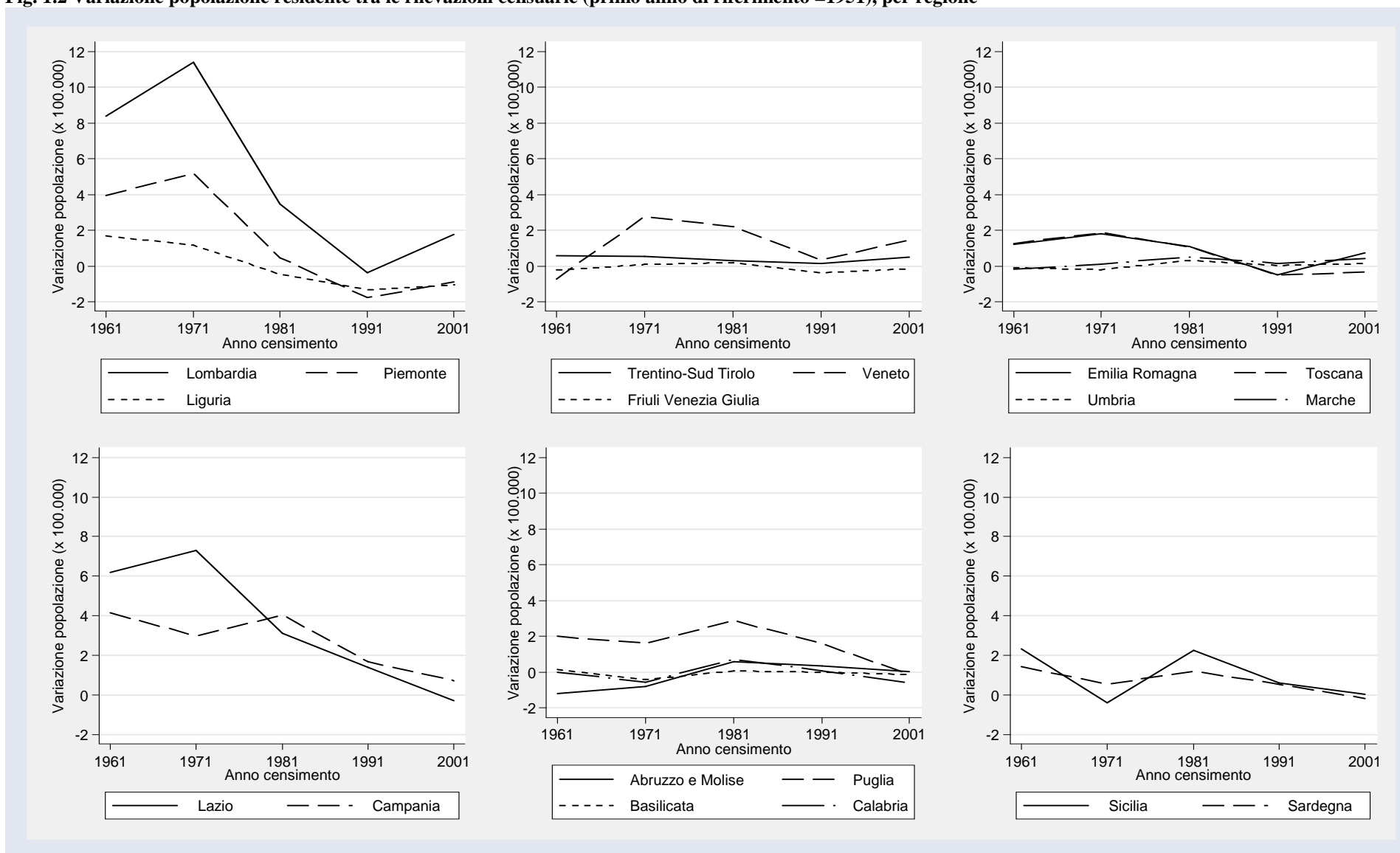
Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni.

Tab. 1.2 Abitazioni occupate da famiglie residenti per titolo di godimento, anno di censimento e grande città (1951-2001). Valori percentuali

	1951				1961				1971				1981				1991				2001			
	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale	proprietà	affitto	altro	totale
Bari	18.9	76.8	4.3	100.0	28.5	68.0	3.4	100.0	35.7	61.5	2.7	100.0	50.7	46.3	3.0	100.0	59.2	36.5	4.4	100.0	65.5	28.5	6.0	100.0
Bologna	14.8	79.7	5.4	100.0	27.3	69.9	2.9	100.0	33.3	64.0	2.7	100.0	43.9	52.6	3.4	100.0	58.8	36.4	4.8	100.0	64.9	28.7	6.4	100.0
Catania	18.6	74.4	7.0	100.0	25.5	69.4	5.0	100.0	33.8	62.3	3.9	100.0	43.3	52.5	4.2	100.0	55.9	39.0	5.1	100.0	61.7	30.7	7.7	100.0
Firenze	21.9	72.8	5.3	100.0	34.8	61.2	4.0	100.0	42.0	54.1	3.8	100.0	46.8	48.6	4.6	100.0	60.1	34.4	5.4	100.0	68.5	24.0	7.5	100.0
Genova	20.3	75.6	4.2	100.0	30.7	66.5	2.9	100.0	34.5	62.6	2.9	100.0	45.3	51.7	3.0	100.0	63.4	32.8	3.8	100.0	70.3	24.4	5.3	100.0
Milano	7.9	87.1	5.0	100.0	20.1	75.6	4.3	100.0	24.6	71.7	3.8	100.0	35.5	60.6	3.9	100.0	51.1	44.2	4.6	100.0	59.5	34.9	5.6	100.0
Napoli	12.4	82.3	5.3	100.0	19.1	77.3	3.6	100.0	24.5	72.3	3.2	100.0	37.1	59.1	3.9	100.0	44.4	51.1	4.5	100.0	50.1	44.1	5.8	100.0
Palermo	19.1	74.6	6.3	100.0	24.7	71.2	4.0	100.0	31.8	64.0	4.2	100.0	43.6	51.7	4.8	100.0	54.7	40.0	5.3	100.0	58.4	32.8	8.8	100.0
Roma	20.3	71.7	8.0	100.0	30.9	63.4	5.7	100.0	34.2	61.5	4.3	100.0	46.7	48.6	4.7	100.0	59.3	35.3	5.5	100.0	64.6	28.3	7.0	100.0
Torino	11.8	83.8	4.5	100.0	20.2	77.1	2.7	100.0	25.4	72.2	2.4	100.0	37.9	59.4	2.7	100.0	53.7	42.1	4.1	100.0	62.6	32.0	5.4	100.0
Venezia	17.2	78.0	4.8	100.0	30.3	66.1	3.7	100.0	37.5	59.3	3.2	100.0	46.4	49.8	3.8	100.0	60.7	34.9	4.4	100.0	69.6	25.0	5.4	100.0
Verona	18.2	75.2	6.6	100.0	26.6	69.3	4.0	100.0	31.7	65.0	3.3	100.0	42.6	53.3	4.1	100.0	57.7	37.2	5.1	100.0	63.0	30.9	6.0	100.0

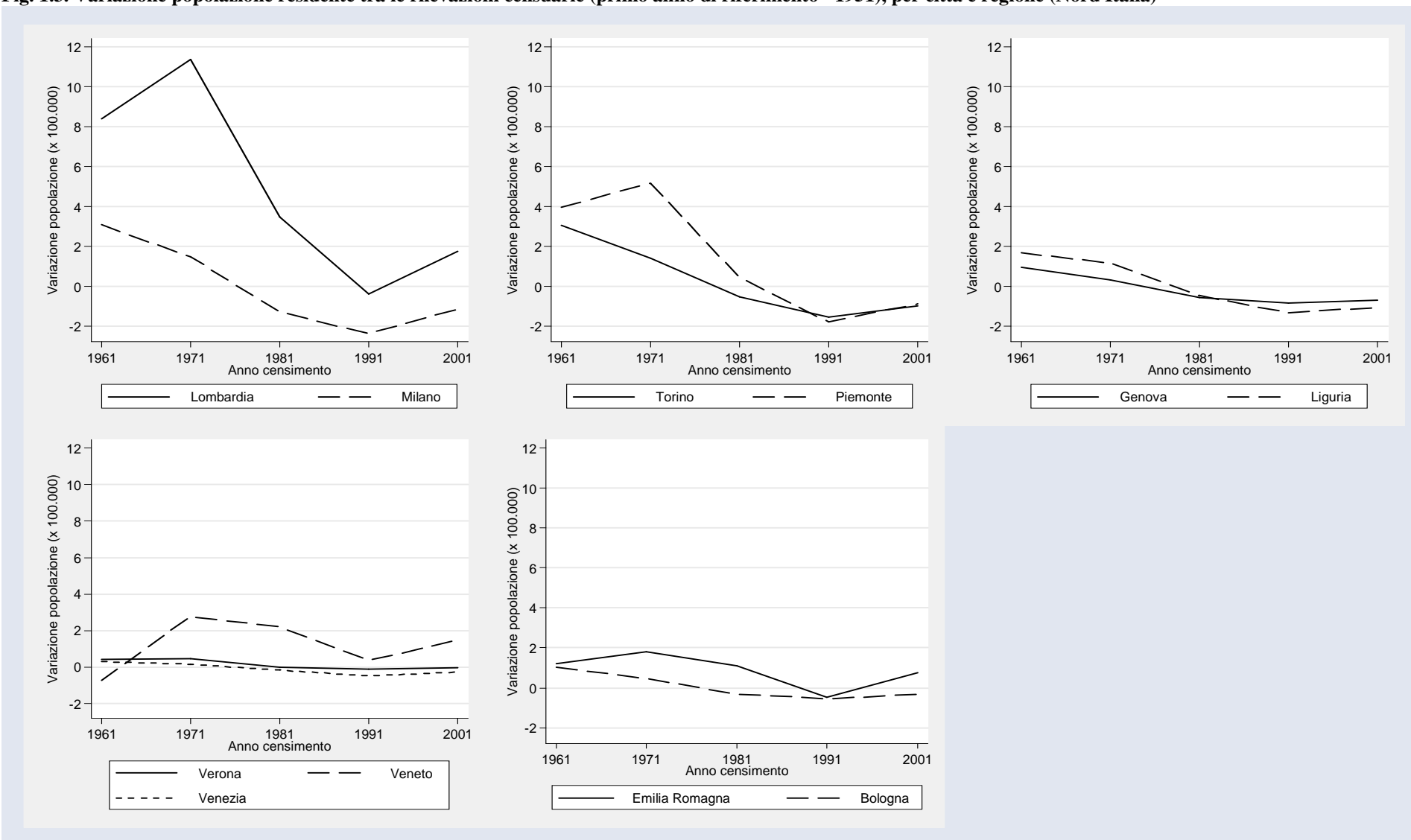
Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni.

Fig. 1.2 Variazione popolazione residente tra le rilevazioni censuarie (primo anno di riferimento =1951), per regione



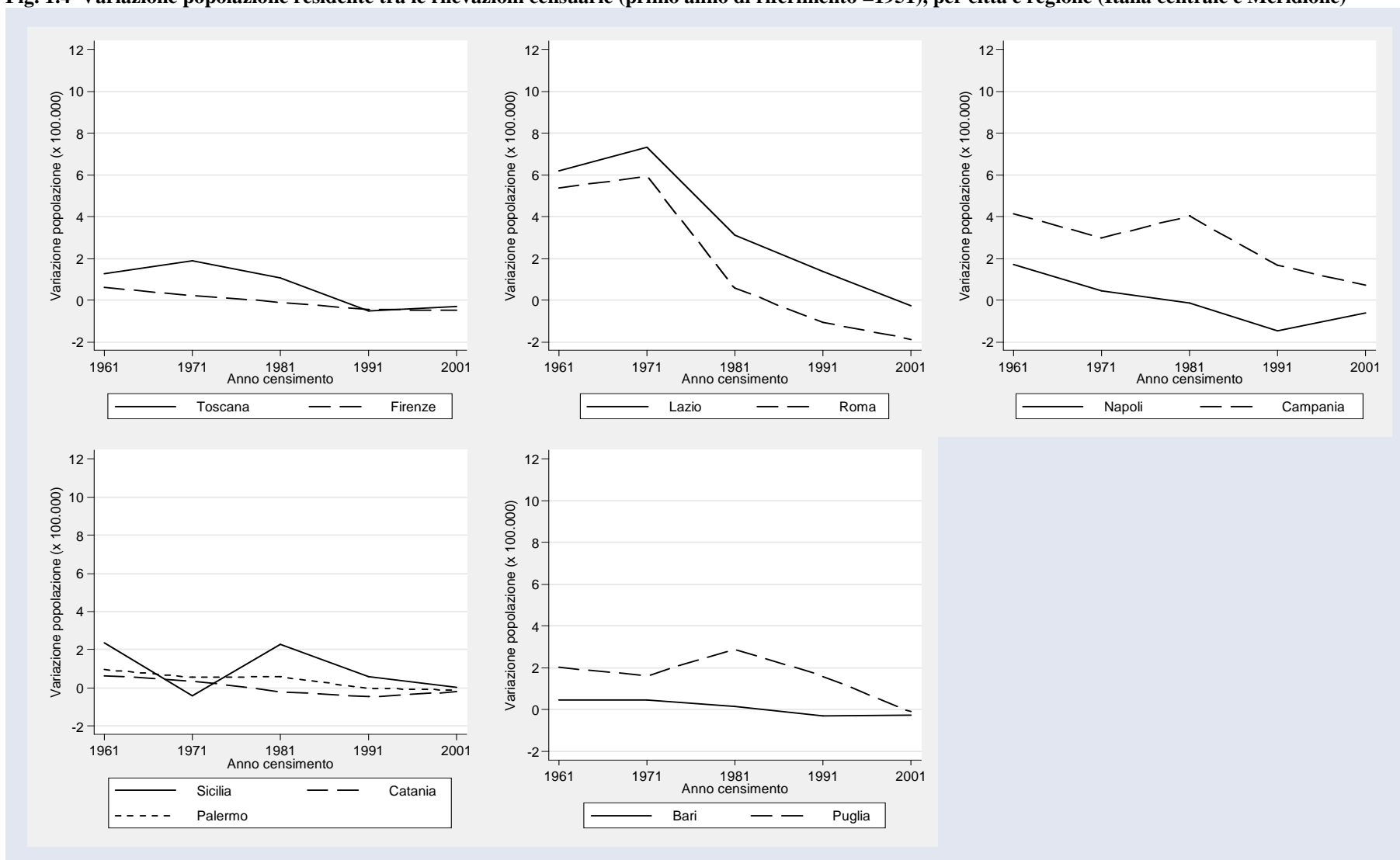
Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni

Fig. 1.3. Variazione popolazione residente tra le rilevazioni censuarie (primo anno di riferimento =1951), per città e regione (Nord Italia)



Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni

Fig. 1.4 Variazione popolazione residente tra le rilevazioni censuarie (primo anno di riferimento =1951), per città e regione (Italia centrale e Meridione)



Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, vari anni

Tab 1.3 Incidenza della popolazione delle 12 maggiori città sulla popolazione delle regioni di appartenenza e sulla popolazione italiana, per anno di censimento (valori percentuali)

	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Milano su Lombardia	19,4	21,4	20,3	18,0	15,5	13,9
Torino su Piemonte	20,4	26,2	26,4	24,9	22,4	20,5
Genova su Liguria	43,9	45,2	44,1	42,2	40,5	38,8
Venezia su Veneto	8,1	9,0	8,8	8,0	6,8	6,0
Verona su Veneto	4,6	5,8	6,5	6,1	5,8	5,6
Bologna su Emilia Romagna	9,6	12,1	12,8	11,6	10,3	9,3
Firenze su Toscana	11,9	13,3	13,2	12,5	11,4	10,2
Roma su Lazio	49,4	55,3	59,3	56,8	53,2	49,8
Napoli su Campania	23,3	24,8	24,2	22,2	19,0	17,6
Palermo su Sicilia	10,9	12,5	13,7	14,3	14,1	13,8
Bari su Puglia	8,3	9,1	10,0	9,6	8,5	7,9
Catania su Sicilia	6,7	7,7	8,5	7,8	6,7	6,3
<i>12 città su popolazione italiana</i>	<i>16,0</i>	<i>18,7</i>	<i>19,8</i>	<i>18,6</i>	<i>16,8</i>	<i>15,5</i>

Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimenti della popolazione e delle abitazioni, vari anni

Le figg. 1.2-1.4 illustrano le variazioni di popolazione residente per regione e aree urbane nella seconda metà del Novecento. Sono riportate per consentire di tenere conto dei possibili effetti di composizione, di tipo demografico, nell'interpretazione dei dati sopra presentati sulla distribuzione per titolo di godimento. Confrontando i due dati si osserva, ed è senso comune, che la soluzione proprietaria si è diffusa maggiormente con una stabilità della popolazione e con una parziale de-urbanizzazione (tab. 1.3).

Dove si colloca il sistema abitativo italiano nel quadro europeo? La tab. 1.4 presenta alcuni dati di confronto tra Italia e alcuni paesi dell'Europa occidentale sulla distribuzione delle abitazioni occupate per titolo di godimento. Insieme agli altri paesi dell'Europa meridionale, Norvegia e Regno Unito l'Italia è tra i paesi dove la proprietà risulta essere più diffusa. L'altro dato che contraddistingue il nostro sistema abitativo è la relativa inconsistenza del settore sociale e, più in generale, della spesa sociale in questo comparto (tab. 1.5).

Si iniziano qui ad evidenziare due caratteristiche importanti, sulle quali si tornerà: la limitata offerta di alloggi ad un affitto sicuro ed economicamente sostenibile (le due caratteristiche che contraddistinguono il *social housing* in Europa) e una proprietà della casa diffusa presso tutti gli strati sociali, che affianca una proprietà "benestante" ad una proprietà più modesta, alla quale si è stanti spinti ad accedere anche per carenza di alternative, abitative e di investimento. Ed alla quale si è potuti accedere attraverso i canali informali fino a un paio di decenni ancora aperti nel nostro paese: l'autocostruzione, totale o parziale, a volte l'abusivismo edilizio.

Tab 1.4 Distribuzione delle abitazioni destinate ad uso primario, per titolo di godimento e paesi europei selezionati. Stime per i primi anni 2000. Valori percentuali

	(1) Proprietà %	(2) Affitto %	(3) Altro ^b %
Svizzera	38	60	2
Germania ^a	45	55	0
Paesi Bassi	55	45	0
Danimarca	60	40	0
Svezia	61	39	0
Austria	58	39	3
Francia	56	38	6
Regno Unito	69	31	0
Norvegia	77	24	0
Italia	71	20	9
Portogallo	75	21	4
Grecia	74	20	6
Spagna	82	11	7

Fonti: elaborazioni su dati National Board of Housing, Building and Planning (Sweden) e Ministry for Regional Development of the Czech Republic [2005]; Statistics Norway; Ufficio Federale di Statistica (Svizzera); Istat

Nota: ^a non sono considerati i territori dell'ex Repubblica Democratica Tedesca; ^b il dato si riferisce principalmente ad alloggi in uso gratuito o usufrutto.

Tab. 1.5 Incidenza del settore sociale dell'affitto e livello della spesa sociale per l'abitazione in alcuni paesi europei

	ABITAZIONI NEL SETTORE SOCIALE ^a		SPESA SOCIALE PER L'ABITAZIONE (2003) ^b	
	su totale alloggi (%)	su totale alloggi in affitto (%)	in milioni di euro	incidenza su totale spesa pubblica (%)
Austria	23	52	212,2	0,2
Danimarca	19	42	1312,4	1,3
Francia	17	40	13399,3	1,6
Germania	6	12	4888,1	0,5
Gran Bretagna	20	65	23140,5	3,3
Grecia	0	0	889,4	1,2
Irlanda	8	38	698,2	1,5
Italia	4	20	279,0	0,0
Paesi Bassi	34	77	1644,0	0,7
Portogallo	na	21	2,3	0,0
Svezia	18	46	1597,8	1,0

Fonti: ^a Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001; Ministero delle Infrastrutture e Federcasa (2006); ^b Elaborazione su dati Oecd Social expenditure database.

Note: ^a 2002 per FR, IE, SE; 2004 per DK, DE, NL; 2001 se non diversamente specificato.

2. Condizione economica e abitativa delle famiglie

Questa sezione è dedicata ad un'analisi sintetica delle condizioni economiche delle famiglie italiane in relazione alla loro situazione abitativa. Per sviluppare l'analisi saranno utilizzate due fonti di dati: l'indagine EU-silc sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie europee relativa al 2007, e l'archivio storico delle indagini Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, che copre il periodo 1977-2006. Ciascuna ha infatti la propria unicità:

* la rilevazione EU-silc è svolta secondo criteri omogenei che rendono possibile il confronto a livello europeo, e fornisce informazioni relative a costi abitativi e housing allowances. Il campione si compone di oltre 200.000 famiglie, distribuite in 26 Paesi europei; di queste, quasi 21.000 sono le famiglie italiane intervistate;

* la serie storica della Banca d'Italia permette invece di analizzare le dinamiche che si sono realizzate nel nostro Paese negli ultimi decenni. La utilizzeremo in particolare per osservare come le dinamiche dei redditi e le variazioni nella composizione del patrimonio abitativo – in termini di titolo di godimento dell'abitazione – hanno condizionato nel tempo la qualità e la sostenibilità dell'abitare. Fino al 1984 l'indagine è stata svolta con cadenza annuale, ogni volta su circa 4.000 famiglie. A partire dal 1986 la dimensione del campione è circa raddoppiata, e l'indagine è stata svolta in genere ogni due anni.

La nostra unità di analisi sarà la famiglia, e il tenore di vita sarà misurato in termini di reddito familiare disponibile equivalente. Per quanto riguarda la serie storica Banca d'Italia utilizzeremo una definizione di reddito disponibile equivalente che non comprende i redditi da capitale, rilevati solo a partire dall'indagine svolta nel 1987. La loro inclusione non modificherebbe comunque in modo significativo i risultati, dal momento che essi non pesano più del 2-3% del reddito totale. I valori monetari presentati nel seguito sono espressi in euro a prezzi 2006.

Analogamente, i valori monetari rilevati dall'indagine EU-silc sono stati corretti per i diversi livelli dei prezzi di ciascun Paese, così da rendere possibili elaborazioni comparabili su disuguaglianza e povertà.

Nel seguito faremo particolare riferimento al reddito disponibile monetario, ottenuto escludendo dal precedente gli affitti imputati sugli immobili in proprietà – vale a dire il canone di affitto potenzialmente percepibile. In questo modo otteniamo una valutazione del reddito più lontana da una corretta misura di benessere economico, ma più corrispondente all'effettivo potere d'acquisto della famiglia.

La scala di equivalenza utilizzata è la scala OCSE modificata, che riproduce le economie di scala attribuendo peso unitario al primo adulto, peso 0,5 ad ogni altro membro con almeno 14 anni e peso 0,3 ai bambini fino a 13 anni.

Mostriamo nuovamente come si distribuiscono le famiglie per titolo di godimento dell'abitazione, a livello europeo. La tabella 2.1 mostra che il 18.54% delle famiglie italiane risiede in affitto, una percentuale decisamente inferiore alla media europea. Percentuali ancora più basse sono rilevate solo in altri Paesi mediterranei (Cipro e Spagna) e in molti dei Paesi in transizione dell'Est europeo (Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia), che dopo la caduta dei regimi comunisti hanno conosciuto un periodo di privatizzazione di massa e restituzione dello stock abitativo pubblico. Dei Paesi dell'Europa continentale e del Nord, solo l'Islanda mostra una percentuale di affittuari inferiore a quella italiana.

La tabella 2.2 riprende invece ancora una volta i cambiamenti occorsi negli ultimi trent'anni in Italia, fino alla determinazione dell'attuale distribuzione delle abitazioni per titolo di godimento.

Tab. 2.1 Distribuzione delle famiglie per titolo di godimento dell'abitazione

STATO	PROPRIETA'	AFFITTO	USO GRATUITO	TOTALE
AUS	51.97	40.60	7.42	100.00
BEL	67.23	31.00	1.77	100.00
CYP	66.18	13.83	19.99	100.00
R.CECA	72.21	24.16	3.63	100.00
GER	45.74	51.45	2.81	100.00
DAN	58.39	41.61	0.00	100.00
EST	82.96	7.33	9.72	100.00
SPA	82.76	10.74	6.50	100.00
FIN	67.26	31.84	0.90	100.00
FRA	58.25	37.74	4.01	100.00
GRE	72.62	21.59	5.78	100.00
HUN	87.32	6.50	6.18	100.00
IRL	77.53	21.04	1.44	100.00
ISL	82.62	15.40	1.98	100.00
ITA	71.74	18.54	9.72	100.00
LIT	89.69	3.28	7.03	100.00
LUX	71.16	25.86	2.98	100.00
LET	83.71	12.85	3.45	100.00
OLA	56.25	43.33	0.42	100.00
NOR	77.56	19.60	2.83	100.00
POL	58.15	4.31	37.53	100.00
POR	72.72	18.70	8.57	100.00
SVE	62.00	38.00	0.00	100.00
SLO	80.46	8.06	11.49	100.00
R.SLK	89.28	9.24	1.48	100.00
UK	71.28	27.58	1.14	100.00
Europa	63.99	29.52	6.49	100.00

nte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

Tab. 2.2 Distribuzione delle famiglie per titolo di godimento dell'abitazione in Italia

ANNO	PROPRIETA'	AFFITTO	A RISCATTO	USUFRUTTO
1977	51.3%	41.3%	1.9%	5.5%
1978	51.7%	39.0%	2.6%	6.7%
1979	54.7%	38.1%	1.9%	5.3%
1980	59.2%	34.1%	1.6%	5.2%
1981	51.2%	40.2%	1.7%	6.8%
1982	60.2%	32.9%	1.4%	5.5%
1983	60.2%	31.5%	1.8%	6.4%
1984	61.1%	30.1%	1.7%	7.1%
1986	59.9%	31.2%	0.8%	8.1%
1987	61.9%	28.7%	1.1%	8.3%
1989	62.7%	27.4%	1.5%	8.5%
1991	64.2%	24.1%	1.4%	10.4%
1993	62.4%	24.8%	0.9%	11.9%
1995	64.9%	23.4%	0.8%	10.9%
1998	65.9%	22.6%	0.6%	10.8%
2000	68.7%	20.5%	0.7%	10.1%
2002	68.8%	20.6%	0.5%	10.1%
2004	67.9%	21.3%	0.4%	10.4%
2006	69.1%	20.7%	0.4%	9.8%

nte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Il cambiamento più evidente – ormai noto – è l'incremento della quota di famiglie che vivono in proprietà, che passa dal 51.3% del 1977 al 69.1% del 2006. L'aumento nella quota delle famiglie che risiedono in usufrutto o uso gratuito rafforza questa tendenza nella misura in cui la gran parte di abitazioni occupate a questo titolo sono di proprietà di figli, genitori o altri parenti del capofamiglia. Di fatto si è assistito ad un passaggio dall'affitto alla proprietà: la quota di famiglie che risiedono in affitto si è dimezzata nel periodo considerato, scendendo dal 41.3% al 20.7% sull'intero territorio nazionale. Per quanto comune a tutte e tre le macroaree del Paese, questa dinamica è stata particolarmente intensa nelle regioni del Nord (tab. 2.3).

Tab. 2.3 Variazione della quota di famiglie in affitto sul totale delle famiglie in Italia, per area

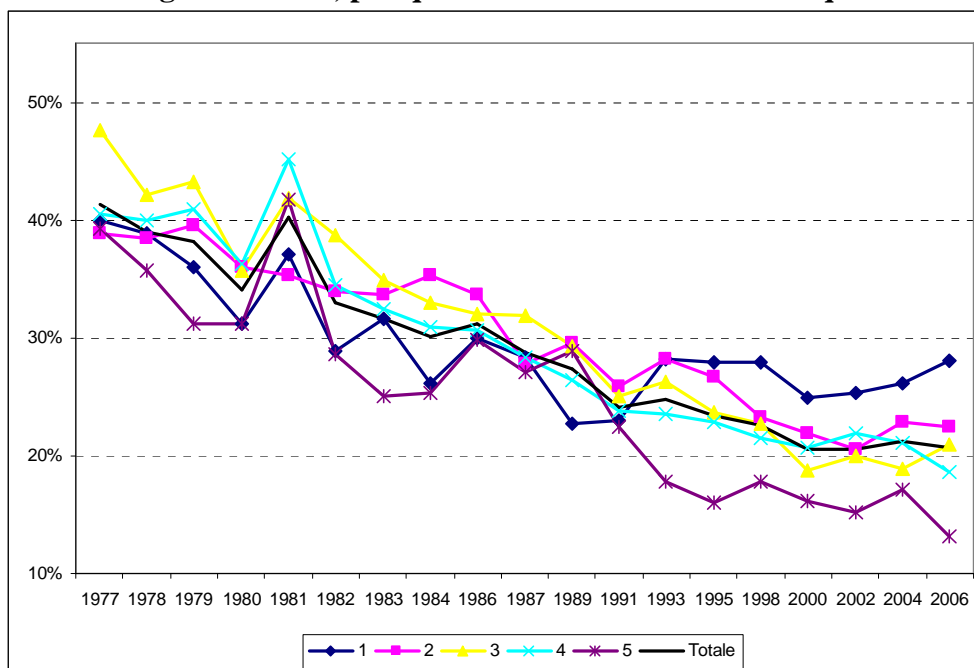
	Nord	Centro	Sud	Italia
1977-1981	-2.6%	2.0%	-1.3%	-1.0%
1981-1991	-17.7%	-14.8%	-14.1%	-16.2%
1991-2000	-6.7%	-0.3%	-0.9%	-3.6%
2000-2006	2.2%	-6.2%	1.0%	0.2%
Totale	-24.9%	-19.3%	-15.4%	-20.6%

Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

La tabella 2.3 mostra che la riduzione della propensione all'affitto è stata molto forte nel corso degli anni '80, per poi rallentare decisamente nel periodo successivo. Verosimilmente negli anni '80 si sono manifestati gli effetti del provvedimento legislativo che nel 1978 ha introdotto l'equo canone: i vincoli imposti dalla legge all'ammontare degli affitti hanno spinto i locatori a ritirare dal mercato i propri immobili, contraendo così l'offerta di abitazioni in affitto e introducendo un incentivo implicito all'acquisto della casa.

La figura 2.1 mostra però che la propensione a passare dall'affitto alla proprietà dell'abitazione di residenza non è stata uniforme tra le famiglie italiane. Abbiamo scomposto la dinamica della percentuale di famiglie in affitto distinguendo per quintili di reddito monetario equivalente: il primo quintile raggruppa il 20% più povero della popolazione ed il quinto quello più ricco.

Fig. 2.1 Quota di famiglie in affitto, per quintili di reddito monetario equivalente



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Alla fine degli anni '70 la quota di famiglie in affitto era significativa in tutti i quintili, e in particolare in quello intermedio. Nei decenni seguenti tutte le curve hanno avuto un andamento decrescente, ma tale andamento è stato tanto più marcato quanto più alto era il quintile di appartenenza: nel primo quintile la percentuale di famiglie in affitto è diminuita dal 40% a poco meno del 30%, mentre nel 20% più ricco della popolazione la percentuale di affittuari è passata all'incirca dal 40% al 13%. Anche nella fascia intermedia della distribuzione del reddito si è registrata una forte contrazione della diffusione dell'affitto. Ciò significa che molte delle famiglie situate nella parte bassa della distribuzione del reddito non disponevano evidentemente delle risorse necessarie per acquistare l'abitazione: chi ne ha avuto la possibilità, nel corso degli ultimi 30 anni è passato alla soluzione proprietaria. Le famiglie in affitto si sono così sempre più caratterizzate come nuclei a basso reddito, confinati nella parte bassa della distribuzione.

Se andiamo a vedere a livello europeo quali Paesi presentano nel 2006 una diffusione dell'affitto inferiore a quella italiana all'interno del 40% più ricco della popolazione, ritroviamo sostanzialmente quei Paesi dell'Europa del Sud e dell'Est che hanno settori dell'affitto particolarmente ristretti.

La tabella 2.4, relativa ai dati italiani del 2006, mostra come si distribuiscono nei cinque quintili le famiglie che risiedono in affitto in alloggi pubblici (cioè di proprietà degli ex-IACP oppure di Comuni, Province e Regioni), tutte le altre famiglie che risiedono in affitto ma non in alloggi pubblici, e infine le famiglie che non rientrano nelle prime due categorie. Nuovamente si può notare che la composizione percentuale delle due tipologie in affitto decresce all'aumentare del livello di reddito; al contrario, i quasi 19 milioni di famiglie che non vivono in affitto appartengono in percentuale crescente ai quintili più alti. Poco più di un milione erano nel 2006 le famiglie in affitto in alloggi pubblici, e quasi 4 milioni le altre famiglie in affitto: rispettivamente, il 4.2% e il 16.4% del totale delle famiglie.

Tab. 2.4 Ripartizione delle famiglie per quintili e titolo di godimento dell'abitazione nel 2006

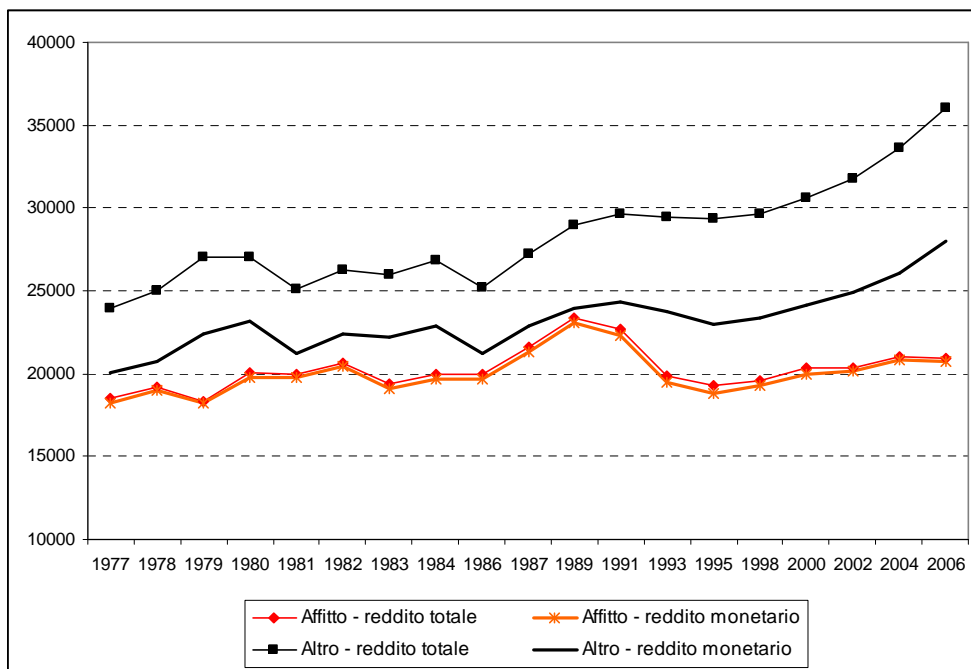
	Edilizia sociale [4.24%]	Altre in affitto [16.41%]	Non in affitto [79.35%]		Edilizia sociale	Altre in affitto	Non in affitto
1	40.11%	23.93%	18.2%	1	406,812	938,974	3,453,440
2	21.97%	21.57%	19.52%	2	222,827	846,227	3,702,795
3	17.91%	21%	19.94%	3	181,616	823,906	3,781,643
4	15.44%	18.74%	20.51%	4	156,556	735,404	3,890,406
5	4.58%	14.76%	21.83%	5	46,443	578,950	4,141,496
Totale	100%	100%	100%	Totale	1,014,254	3,923,461	18,969,780

Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Il reddito disponibile reale medio delle famiglie in affitto non è sostanzialmente cambiato nel corso del periodo (fig. 2.2), mentre quello del resto delle famiglie italiane è cresciuto. La figura riporta sia il reddito disponibile monetario sia il reddito disponibile al lordo degli affitti imputati sugli immobili in proprietà. E' evidente che, per gli affittuari, queste due definizioni di reddito sono quasi coincidenti. Il divario tra le condizioni economiche dei due gruppi è significativamente aumentato, soprattutto a partire dalla fine degli anni '80.

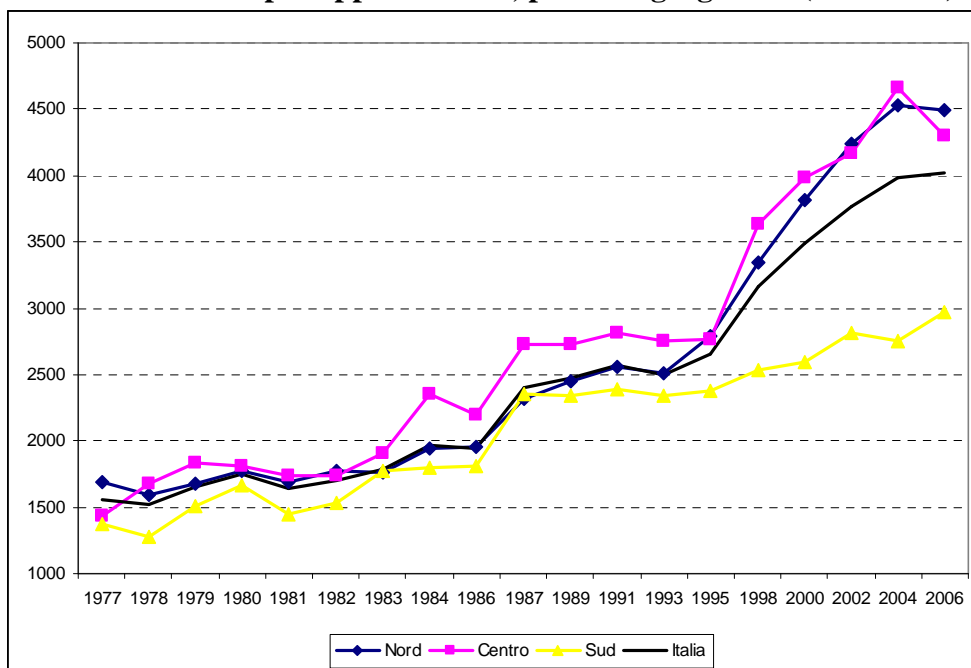
Se da un lato il reddito medio delle famiglie in affitto è rimasto pressoché invariato, dall'altro sono decisamente aumentati i canoni di affitto (fig. 2.3). Nel corso dell'intero periodo, il canone annuo medio è passato da circa 1.550 euro a poco più di 4.000 euro (a prezzi 2006), realizzando un incremento del 158%. Si registrano forti differenziazioni territoriali, realizzatesi soprattutto nell'ultimo decennio: mentre al Nord la variazione nell'intero periodo raggiunge il 166% e nel Centro si avvicina addirittura al 200%, nel Meridione essa si attesta al 116%.

Fig. 2.2 Reddito annuo medio disponibile delle famiglie in affitto e del resto delle famiglie italiane (euro 2006)



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

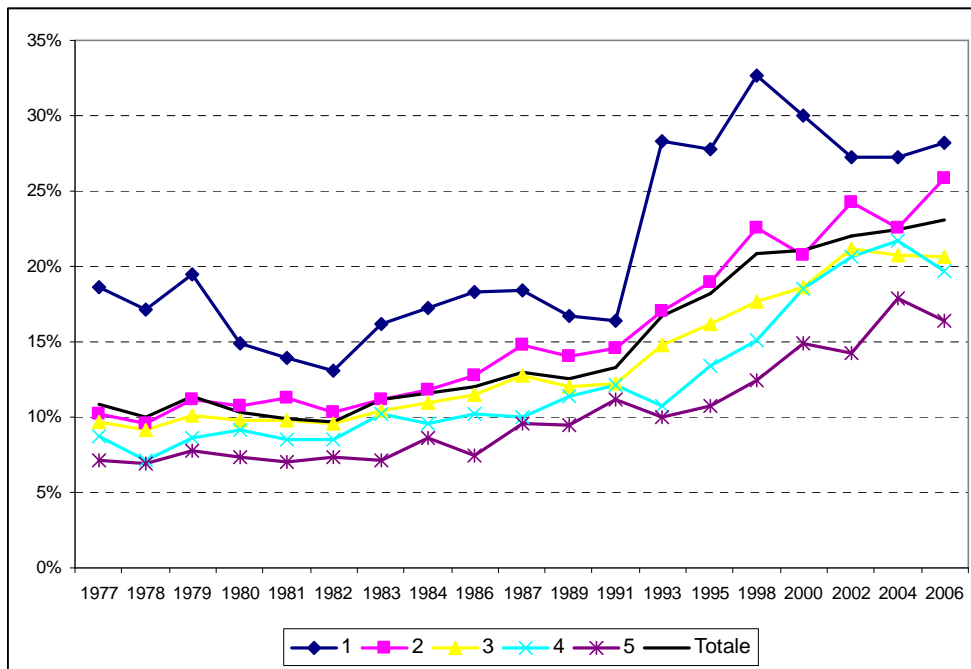
Fig. 2.3 Canone annuo medio per appartamento, per area geografica (euro 2006)



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Una dinamica lenta per i redditi delle famiglie in affitto provoca, assieme alla rilevante crescita dei canoni, un deciso incremento dell'incidenza dell'affitto sul reddito monetario. La figura 2.4 riporta per ciascun anno il valore medio del rapporto tra canone pagato e reddito monetario, per quintili di reddito monetario equivalente: esso si attesta attorno al 10% fin quasi alla metà degli anni '80, poi inizia a salire rapidamente fino a raggiungere il 23% nel 2006.

Fig. 2.4 Rapporto medio tra canone pagato e reddito monetario, per quintili di reddito monetario equivalente



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

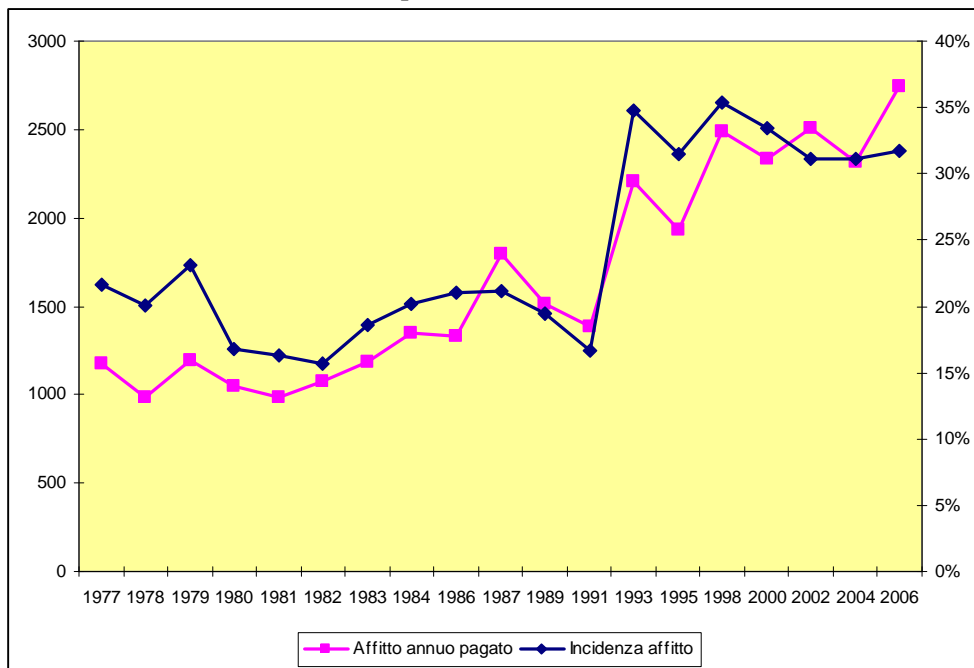
L'incidenza media relativa al primo quintile supera di diversi punti percentuali tutte le altre. Subisce una vera e propria impennata nel corso degli anni '90, per attestarsi poi su valori attorno al 28%.

Questi valori vengono ulteriormente esacerbati se riduciamo il campione alle famiglie povere, intendendo per tali le famiglie il cui reddito monetario equivalente è inferiore al 50% del reddito monetario equivalente mediano (fig. 2.5). Anche in questo caso l'incidenza dell'affitto e i livelli del canone annuo medio registrano un incremento repentino all'inizio degli anni '90. E' proprio in quegli anni che il legislatore prima interviene introducendo i patti in deroga alla disciplina dell'equo canone (1992, legge n. 392) e poi (1998, legge n. 431) sancisce la liberalizzazione dei canoni di affitto.

Le semplici dinamiche relative ai dati medi sul rapporto tra canone pagato e reddito monetario nascondono però importanti cambiamenti interni alla fascia dei nuclei in affitto. La tabella 2.5 mostra come è cambiata la distribuzione di frequenza delle famiglie in affitto, distinguendo tra diversi livelli di incidenza.

Nella prima parte del periodo (1977-1983), per circa il 60% degli affittuari il peso del canone non superava il 10% del reddito monetario. Pochissime – circa il 3% - erano le famiglie che sopportavano un'incidenza dell'affitto sul reddito superiore al 30%. La situazione cambia nettamente negli anni 2000, che vedono un aumento significativo del peso del canone sulle risorse familiari: la quota di famiglie in affitto per le quali l'incidenza del canone non supera il 10% crolla dal 60% a poco più del 20%; viceversa, più del 23% delle famiglie destina al canone oltre il 30% del proprio reddito.

Fig 2.5 Canone annuo medio in euro 2006 (scala di sinistra) e rapporto medio tra canone pagato e reddito monetario (scala di destra) per le famiglie povere in affitto [linea di povertà = 50% del reddito monetario equivalente mediano]



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Tab. 2.5 Distribuzione di frequenza delle famiglie in affitto, in base al rapporto tra canone annuo e reddito monetario

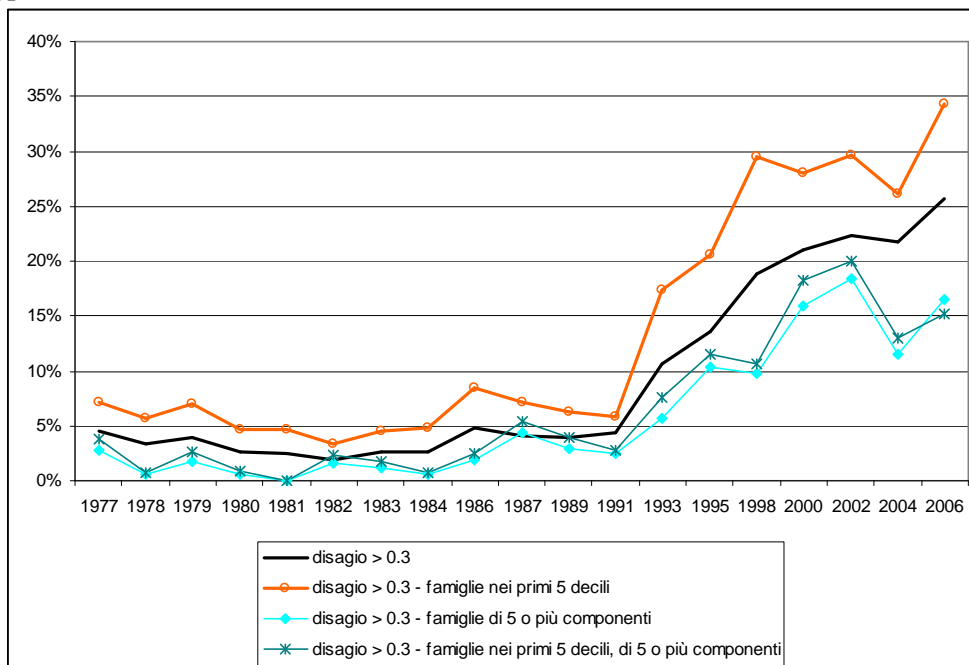
INCIDENZA AFFITTO	FAMIGLIE IN AFFITTO	
	1977-1983	2002-2006
0.05	23.20%	7.43%
5-0.1	37.46%	14.29%
-0.15	20.81%	15.02%
5-0.2	9.49%	15.70%
-0.25	4.27%	13.83%
5-0.3	1.74%	10.20%
-0.35	1.17%	7.05%
5-0.4	0.55%	5.32%
-0.45	0.43%	3.99%
5-0.5	0.20%	1.51%
5	0.68%	5.65%
totale	100.00%	100.00%
<hr/>		
totale famiglie con incidenza > 30%	3.03%	23.52%
incidenza mediana	8.40%	19.00%
incidenza media	10.45%	22.52%

note: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

La soglia del 30% è quella convenzionalmente scelta in letteratura per definire una condizione di disagio economico provocata dal pagamento di un canone di affitto. Un indicatore di questo tipo individua quindi un problema di affordability quando le spese per l'affitto superano il 30% del reddito: si tratta di una misura molto utilizzata, ma che presenta alcune criticità. Non tiene conto, ad esempio, della possibilità che una famiglia possa scegliere liberamente di destinare una quota elevata del proprio reddito al pagamento dell'affitto, né tiene conto del fatto che, a parità di reddito, il superamento di tale soglia da parte di una famiglia numerosa può comportare un disagio più significativo rispetto a quello di una famiglia di pochi componenti e che in quanto tale presenta

meno esigenze incompressibili. Neppure tiene conto del fatto che una famiglia ricca può avere comunque un tenore di vita elevato pur destinando più del 30% del reddito alle spese di affitto. Può quindi essere opportuno, per tenere in considerazione questo aspetto, considerare un duplice criterio per selezionare le famiglie in condizioni di disagio economico provocato dall'affitto: il primo requisito consiste in un rapporto "canone annuo/reddito monetario" superiore al 30%; il secondo in una collocazione nella fascia a più basso reddito della popolazione. In altre parole, non consideriamo sottoposte a stress quelle famiglie che – pur presentando un'elevata incidenza delle spese per l'affitto – appartengono a fasce di reddito medio-alto. La scelta del livello di reddito oltre il quale il rapporto "canone annuo/reddito monetario" cessa di segnalare una situazione di disagio è naturalmente arbitraria, come la stessa soglia del 30%. Scegliamo di concentrarci solo sulle famiglie con reddito monetario equivalente inferiore alla mediana, cioè quelle appartenenti ai primi 5 decili. La figura 2.6 mostra quindi le dinamiche relative a tutto il campione e alle sole famiglie che appartengono ai primi 5 decili della distribuzione del reddito. Mostra inoltre le stesse dinamiche restringendo il campione alle sole famiglie numerose, di cinque o più componenti.

Fig. 2.6 Quota di famiglie in condizioni di disagio economico a causa dell'affitto
 [disagio = rapporto *canone annuo/reddito monetario* > 0.3]

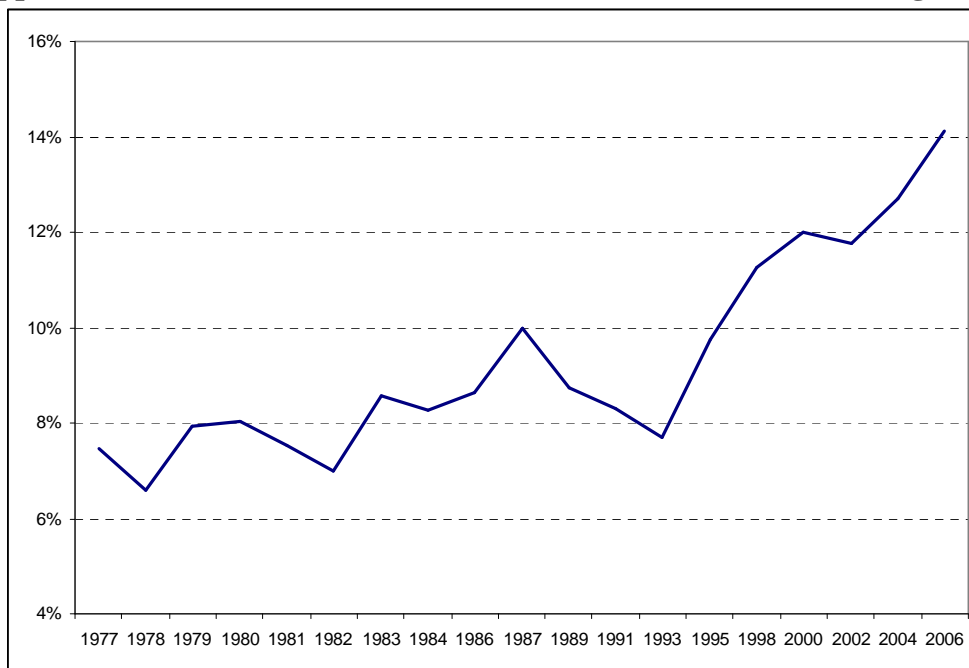


Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

La quota di famiglie in condizioni di disagio economico a causa delle spese per l'affitto aumenta considerevolmente – anch'essa – a partire dagli anni '90, per tutti i campioni considerati. Da quel momento aumenta anche la distanza tra la curva relativa a tutto il campione e quella relativa alle sole famiglie con redditi più bassi: l'aumento della quota di famiglie in disagio economico per l'incidenza dell'affitto diventa molto più marcato per queste ultime, passando dal 7% del 1977 a oltre il 34% nel 2006. Le curve relative alle famiglie numerose restano invece molto vicine tra loro: segno che le famiglie numerose in affitto tendono a posizionarsi nella parte bassa della distribuzione del reddito.

Esistono altri indici sintetici dell'onerosità dell'affitto, utilizzati da istituzioni pubbliche e private. Le Nazioni Unite calcolano un indice di affordability mettendo a rapporto il canone annuo mediano pagato per la locazione di un'unità abitativa e il reddito familiare mediano percepito da una famiglia di affittuari. Tale indicatore indica dunque esclusivamente la situazione mediana: nel trentennio considerato l'onerosità dell'affitto sul reddito disponibile monetario per la famiglia mediana è pressoché raddoppiata, passando dal 7,5% al 14% (fig. 2.7).

Fig 2.7 Rapporto tra il canone annuo mediano e il reddito mediano delle famiglie di affittuari



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Il progressivo impoverimento delle famiglie in affitto è testimoniato anche dall'evoluzione della quota di affittuari che si trovano in condizioni di povertà economica. La figura 2.8 mostra come si è modificata la quota di famiglie in condizioni di povertà tra quelle residenti in affitto, nelle tre diverse aree territoriali italiane. Abbiamo definito povera una famiglia con reddito monetario equivalente inferiore al 50% del reddito equivalente mediano.

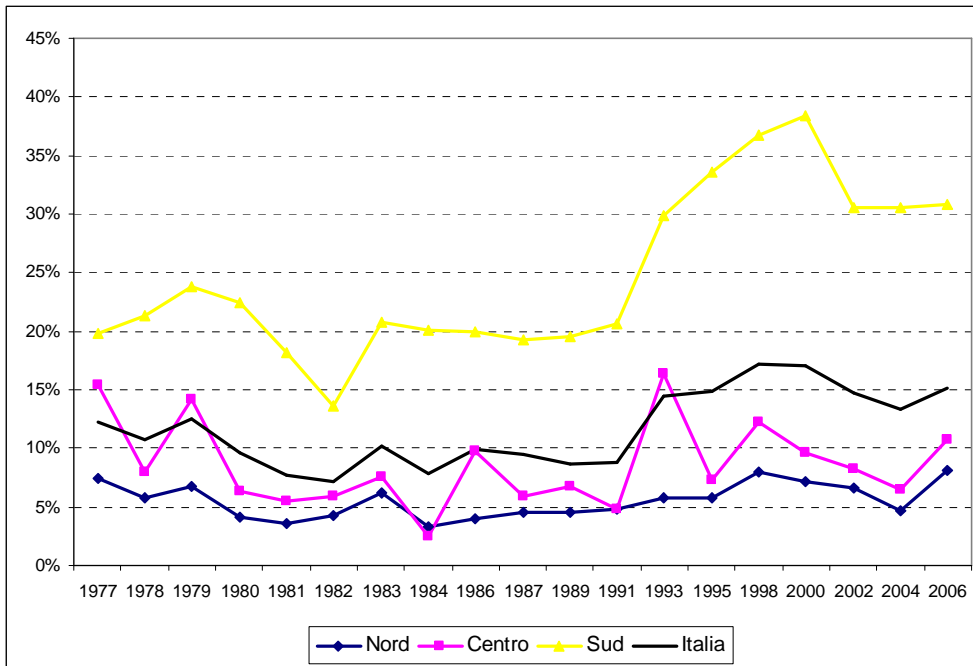
Particolarmente negativa è la situazione del Sud del Paese. Non solo registra per tutto il periodo i valori più alti di diffusione della povertà tra le famiglie in affitto, ma è anche l'unica area in cui la diffusione della povertà realizza un significativo aumento. A livello nazionale, la quota di famiglie povere in affitto è aumentata – trascinata dalla situazione meridionale – da poco meno del 9% del 1991 a oltre il 15% nel 2006.

La figura 2.9 mostra nuovamente che la quota di famiglie povere in affitto è aumentata nel corso del tempo, ma anche che al tempo stesso è diminuita la quota di famiglie in affitto tra quelle in condizioni di povertà economica.

Se da un lato questi dati possono significare che sono rimaste in affitto soprattutto le famiglie con poca disponibilità economica, dall'altro ci mostrano che la povertà non riguarda soltanto le famiglie in affitto.

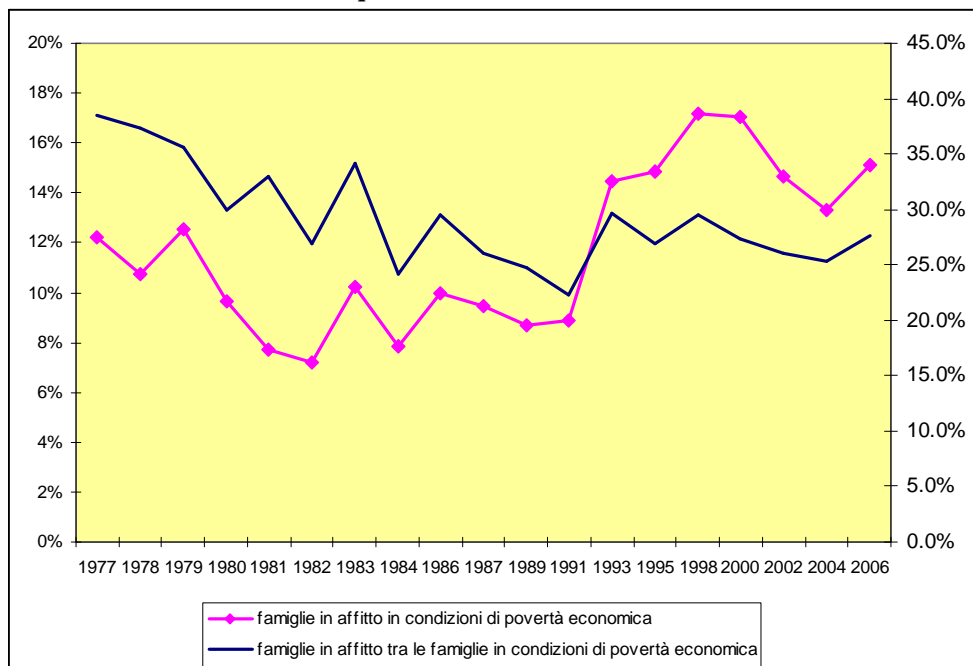
Esistono a questo proposito altri indici sintetici di sostenibilità e accessibilità che non sono esclusivi per chi vive in affitto. Ad esempio, ancora le Nazioni Unite misurano un ulteriore indice di accessibilità abitativa, ottenuto dal rapporto tra il valore di mercato mediano delle abitazioni e il reddito familiare mediano: il valore ottenuto indica in quanti anni la famiglia mediana riuscirebbe ad acquistare l'abitazione dal valore mediano se destinasse tutto il proprio reddito a questo scopo. La figura 2.10 mostra che questo indice ha avuto due bruschi aumenti, all'inizio degli anni '90 e 2000: se fino alla fine degli anni '80 è rimasto pressoché stabile attorno a 4, al 2006 era sostanzialmente raddoppiato. La dinamica crescente del valore delle abitazioni ha decisamente superato quella dei redditi, e alla fine del periodo considerato il numero di anni necessari alla famiglia mediana per acquistare l'abitazione dal valore mediano destinando tutto il proprio reddito a questo scopo si avvicinava ad 8.

Fig. 2.8 Quota di famiglie in affitto in condizioni di povertà economica, per area
 [linea di povertà = 50% reddito monetario equivalente mediano]



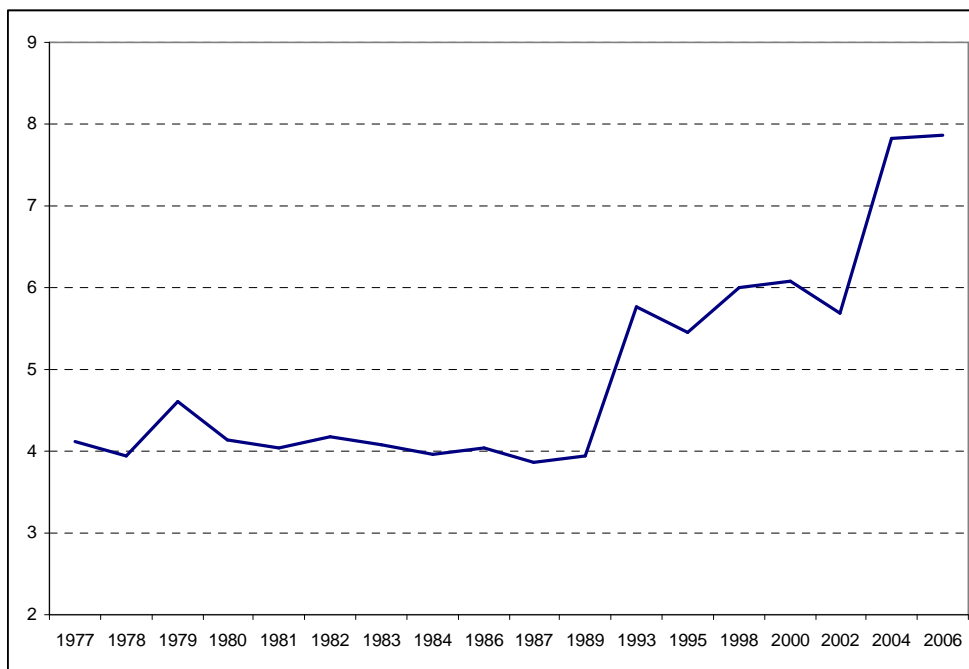
Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Fig. 2.9 Quota di famiglie in affitto in condizioni di povertà economica (scala di sinistra) e quota di famiglie in affitto tra le famiglie in condizioni di povertà economica (scala di destra)
 [linea di povertà = 50% reddito monetario equivalente mediano]



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Fig. 2.10 Rapporto tra valore mediano delle unità abitative e reddito monetario familiare mediano



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

L'associazione statunitense degli agenti immobiliari (*National Association of Realtors*) calcola invece un *housing affordability index* aggregato, che misura in modo convenzionale la capacità della famiglia dal reddito mediano di qualificarsi per un mutuo volto all'acquisto dell'abitazione dal valore mediano. L'indice è ottenuto dal rapporto tra il reddito familiare ed il reddito necessario per poter sostenere il pagamento di un mutuo per l'acquisto dell'abitazione mediana. Nel calcolo del denominatore si assume che la rata non possa superare il 25% del reddito disponibile, e che il mutuo sia uguale all'80% del valore dell'immobile. La definizione del limite oltre il quale la quota di reddito familiare destinata all'abitazione non è sostenibile, così come la definizione del rapporto *loan-to-value*, sono naturalmente arbitrarie. Un indice uguale a 100 indica che il reddito mediano delle famiglie è esattamente quanto serve per poter coprire l'ammortamento di un mutuo; un indice uguale a 120 segnalerebbe invece che il reddito mediano delle famiglie supera del 20% il livello minimo necessario.

Abbiamo provato a riprodurre un indice analogo utilizzando i dati banca d'Italia relativi al 2006. Abbiamo utilizzato la definizione di reddito familiare disponibile netto che comprende anche i redditi da capitale e gli affitti imputati; per la definizione del tasso di interesse abbiamo invece fatto riferimento alla serie storica dei tassi effettivi globali medi sui mutui ipotecari pubblicata dalla Banca d'Italia. Il risultato così ottenuto è di 75,8: ciò significa che la famiglia dal reddito mediano possedeva circa il 75% del reddito necessario per sostenere un mutuo all'80% sull'abitazione mediana. Se invece andiamo a considerare il reddito al netto dei fitti imputati, l'indice ottenuto scende a 60.

Anche una volta ottenuto il mutuo, l'onere del pagamento delle rate può lo stesso rappresentare un importante fattore di difficoltà economica associato all'abitazione per le famiglie che risiedono in proprietà. Per valutare quanto questo possa essere un problema diffuso, vediamo innanzitutto la quota di famiglie che pagano un mutuo sull'abitazione di residenza (tab. 2.6).

Tab. 2.6 Quota di famiglie che pagano un mutuo sull'abitazione di residenza e loro distribuzione di frequenza per quintili di reddito monetario equivalente

	FAMIGLIE CHE PAGANO UN MUTUO	DISTRIBUZIONE % PER QUINTILI					Totale
		1	2	3	4	5	
AUS	24.65%	5.17	12.37	21.85	31.66	28.95	100.00
BEL	29.69%	3.67	10.86	20.16	34.04	31.26	100.00
CYP	16.66%	0.52	5.08	13.27	26.52	54.61	100.00
R.CECA	9.21%	29.09	32.39	20.15	11.49	6.88	100.00
DAN	44.37%	11.34	24.13	34.29	22.42	7.81	100.00
EST	12.04%	30.81	26.06	16.85	15.64	10.64	100.00
SPA	30.66%	11.04	14.36	16.66	25.84	32.10	100.00
FIN	32.05%	7.30	21.86	29.89	27.08	13.87	100.00
FRA	18.78%	2.60	11.80	22.89	31.46	31.26	100.00
GRE	9.83%	14.25	12.78	23.76	23.08	26.12	100.00
HUN	12.39%	68.09	22.24	4.90	2.60	2.17	100.00
IRL	27.27%	2.59	7.30	14.93	19.30	55.88	100.00
ISL	66.44%	6.86	19.21	27.86	26.56	19.51	100.00
ITA	11.89%	7.23	14.47	19.19	27.57	31.53	100.00
LIT	5.09%	16.45	17.72	22.45	17.02	26.35	100.00
LUX	35.81%	0.36	2.03	5.89	18.30	73.41	100.00
LET	2.52%	29.10	23.74	12.13	17.66	17.36	100.00
OLA	48.21%	2.56	9.68	19.89	32.66	35.20	100.00
NOR	49.51%	4.13	7.39	21.30	37.67	29.51	100.00
POL	3.18%	17.62	18.27	21.68	18.58	23.85	100.00
POR	21.38%	24.11	24.06	18.75	15.50	17.57	100.00
SVE	45.63%	6.95	20.67	29.88	27.87	14.63	100.00
SLO	3.66%	19.64	23.13	29.45	16.47	11.31	100.00
R.SLK	4.06%	9.87	21.75	30.13	22.79	15.46	100.00
UK	39.32%	4.96	8.44	15.48	25.41	45.71	100.00
EUROPA	18.95%	7.48	12.87	19.70	27.16	32.79	100.00

Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

In Italia paga un mutuo sull'abitazione di residenza circa il 12% delle famiglie (cioè quasi tre milioni di famiglie), mentre la media europea sfiora il 18%. La causa di una diffusione al di sotto della media può essere ricercata nello scarso sviluppo del mercato dei mutui – è il caso soprattutto dei Paesi in transizione dell'Est europeo –, ma in Italia anche altri fattori hanno avuto un ruolo importante nel determinare questa situazione. Primo fra tutti, probabilmente, quello che anche Esping-Andersen (1990) individua come peculiarità della tipologia mediterranea di welfare: l'accesso all'abitazione in proprietà a seguito di trasferimenti intergenerazionali. Contraggono un mutuo soprattutto le famiglie residenti al Nord, seguite da quelle del Centro, delle isole e infine del Sud.

In Italia, inoltre, la distribuzione di frequenza per quintili delle famiglie che pagano un mutuo è crescente rispetto al reddito: poco più del 7% delle famiglie che hanno un mutuo appartiene al primo quintile, e invece oltre il 31% fa parte del 20% più ricco della popolazione.

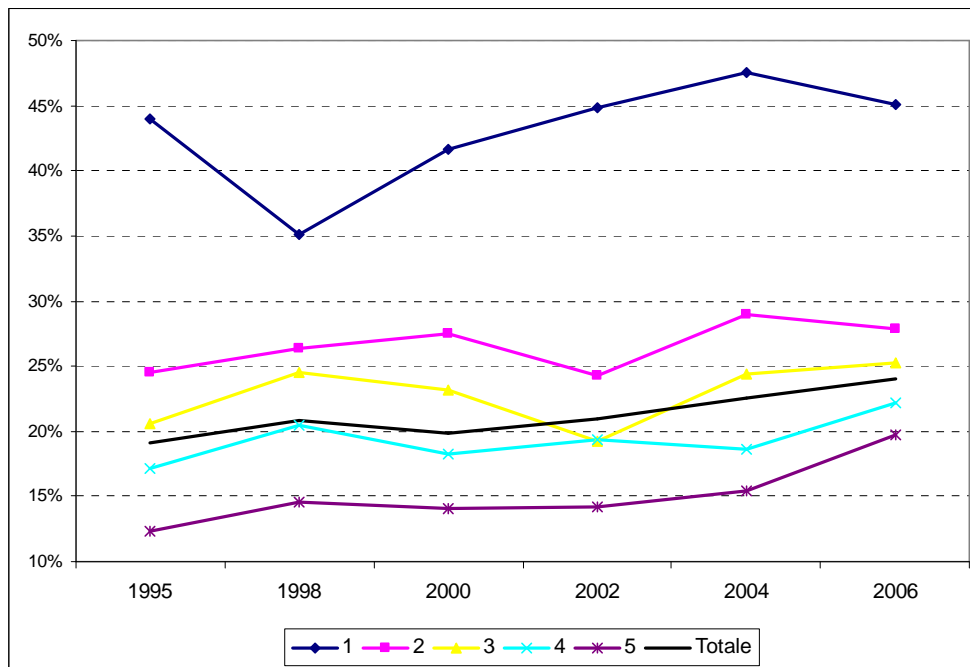
Mentre l'indagine della Banca d'Italia rileva – a partire dal 1995 – il dato relativo all'ammontare complessivamente pagato dalle famiglie per il mutuo – sia per il capitale che per gli interessi –, l'indagine EU-silc rileva il solo dato relativo ai pagamenti per interessi.

Secondo l'indagine Eu-silc 2007, gli interessi passivi sul mutuo rappresentavano in Italia quasi l'11% del reddito monetario delle famiglie che stavano rimborsando il mutuo. E', questo, un onere percentuale che decresce all'aumentare del livello di reddito delle famiglie: sfiora il 23% per quelle che appartengono al 20% più povero della popolazione, fino a scendere al 7% per le famiglie più ricche. Se consideriamo critica la situazione delle famiglie per le quali gli interessi passivi rappresentano più del 30% del reddito monetario, questa condizione riguarda il 4,5% delle famiglie

con mutuo, cioè circa 130.000 famiglie

Vediamo invece, utilizzando i dati Banca d'Italia¹, quanto pesano sul reddito monetario delle famiglie le spese complessive associate al mutuo, comprensive di capitale e interessi (fig. 2.11). Consideriamo l'intero periodo in cui i dati relativi al mutuo sono disponibili, dal 1995 al 2006.

Fig. 2.11 Rapporto medio tra mutuo pagato e reddito monetario, per quintili di reddito monetario equivalente



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Il pagamento del mutuo è particolarmente oneroso per il primo quintile di reddito monetario equivalente: nel 2006 l'incidenza media del mutuo raggiungeva il 45% del reddito. All'aumentare del livello di reddito diminuiscono i valori dell'incidenza media, ma al tempo stesso nel periodo considerato l'incidenza media registra gli incrementi maggiori – in termini percentuali e assoluti – al crescere del livello di reddito.

Nel complesso, tra il 1995 e il 2006 si è drasticamente ridotta la quota di famiglie per le quali l'incidenza delle spese per il mutuo non supera il 10% del reddito monetario percepito – passata da circa il 35% al 12% - mentre è aumentata la quota di famiglie che devono sopportare ogni livello di incidenza superiore (tab. 2.7). Al 2006, oltre il 24% delle famiglie con mutuo rientravano nella fascia del disagio economico, se continuiamo a considerare la soglia del 30% come indice di un problema di affordability.

La figura 2.12 mostra anche la quota di famiglie che percepiscono un reddito monetario equivalente inferiore a quello mediano e sperimentano una condizione di disagio a causa del pagamento del mutuo. Si tratta di una quota molto alta: quasi il 45% di tali famiglie – che rappresentano il 25% circa del totale delle famiglie che pagano un mutuo – deve sopportare un'elevata incidenza delle rate.

¹ Secondo i dati banca d'Italia, le famiglie che nel 2006 pagavano un mutuo sull'abitazione di residenza erano l'8,3% del totale delle famiglie.

Tab. 2.7 Distribuzione di frequenza delle famiglie che pagano un mutuo sull'abitazione di residenza in base al rapporto *mutuo annuo/reddito monetario*

INCIDENZA MUTUO	FAMIGLIE CON MUTUO	
	1995	2006
<=0.05	18,44%	2,57%
0.05-0.1	16,45%	9,44%
0.1-0.15	13,17%	16,97%
0.15-0.2	13,98%	14,48%
0.2-0.25	12,06%	18,85%
0.25-0.3	7,84%	13,31%
0.3-0.35	5,79%	11,53%
0.35-0.4	2,88%	3,18%
0.4-0.45	1,81%	2,41%
0.45-0.5	2,99%	1,23%
>0.5	4,57%	6,01%
Totale	100%	100%
Quota famiglie con incidenza >30%	18,04%	24,36%
Incidenza mediana	15,71%	21,43%
Incidenza media	19,11%	24,06%

Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Fig. 2.12 Quota di famiglie in condizioni di disagio economico a causa del pagamento del mutuo

[disagio = rapporto *mutuo annuo/reddito monetario* > 0.3]



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Nel complesso, comunque, solo una percentuale piuttosto contenuta delle famiglie che stanno rimborsando un mutuo rientrano in una condizione di povertà, intendendo per tale la condizione delle famiglie che percepiscono un reddito inferiore al 50% del reddito monetario equivalente mediano: erano il 6% nel 1995, per scendere a meno del 5% nell'ultimo anno considerato.

Soffermandoci ancora sul disagio economico delle famiglie a causa delle spese sostenute per l'abitazione, i dati rilevati dall'indagine EU-silc permettono la costruzione di un ulteriore indice di

affordability basato questa volta sui costi abitativi totali sostenuti dalle famiglie, valido tanto per le famiglie in proprietà quanto per gli affittuari.

La definizione degli *housing costs* comprende – per chi risiede in proprietà – gli eventuali interessi passivi sul mutuo, le spese per assicurazioni sulla casa, le tariffe associate all’abitazione (come quella per la rimozione dei rifiuti), le spese di manutenzione ordinaria e infine il costo delle utenze (acqua, elettricità, riscaldamento e gas); nel caso degli inquilini si considerano tutte le voci precedenti (se a loro carico) e il canone di affitto pagato.

Il canone di affitto pagato, così come è computato nell’indagine EU-silc, comprende anche gli eventuali trasferimenti pubblici per il sostegno alle spese per l’affitto. Si rivela quindi possibile, nel seguito, ricavare il contributo alla sostenibilità delle spese realizzato da tali trasferimenti.

Per fare ciò utilizziamo il dato relativo alle *housing allowances*, che viene anch’esso rilevato dall’indagine EU-silc. Questa informazione si riferisce agli interventi pubblici *means-tested* volti al sostegno delle famiglie nelle spese abitative: essi includono – come visto – i trasferimenti per il sostegno alle spese per l’affitto e generalmente, per le famiglie in proprietà, i contributi al pagamento del mutuo.

La tabella 2.8 mostra la quota di famiglie percettrici di *housing allowances* e il valore medio del beneficio, in euro, non corretto per la parità dei poteri di acquisto. La quota di famiglie che percepiscono *housing allowances* è in Italia particolarmente bassa, l’1,63%. Tale quota è maggiore tra le famiglie in affitto, ma sono le famiglie in proprietà a beneficiare di un valore medio dei trasferimenti più alto.

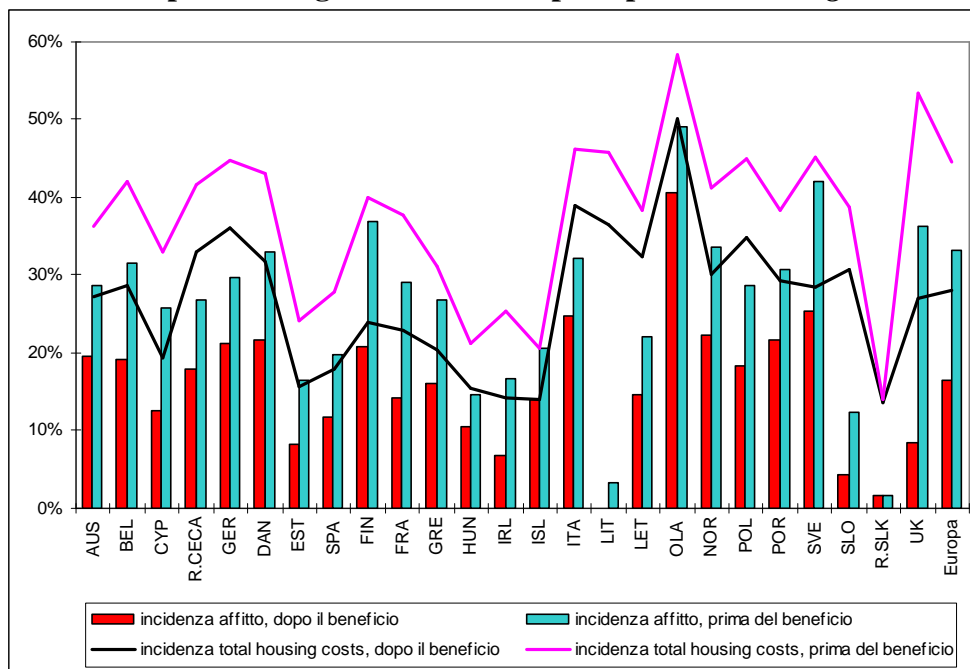
Tab. 2.8 Housing allowances: quota di famiglie percettrici e valore medio del beneficio in euro, non corretto per la parità del potere d’acquisto – Paesi europei

	TUTTE LE FAMIGLIE		FAMIGLIE IN AFFITTO		FAMIGLIE IN PROPRIETA’	
	Quota di percettori	Valore medio HA	Quota di percettori	Valore medio HA	Quota di percettori	Valore medio HA
AUS	4,24%	1454,38	10,45%	1454,38	-	-
BEL	0,78%	1617,72	1,13%	1915,66	0,63%	1371,33
CYP	3,69%	3937,08	15,86%	1759,40	1,58%	8689,31
R.CECA	5,09%	375,49	11,11%	425,65	3,29%	319,82
GER	2,77%	1151,78	4,80%	1134,61	0,62%	1339,55
DAN	21,59%	2333,10	48,34%	2361,43	2,54%	1948,37
EST	2,06%	274,52	3,47%	144,39	1,68%	294,27
SPA	1,27%	2065,74	2,28%	1735,86	1,24%	2144,88
FIN	20,35%	1920,18	52,66%	2095,79	5,29%	1098,31
FRA	24,82%	2211,28	53,26%	2261,84	8,10%	1995,80
GRE	1,58%	1523,27	6,74%	1482,03	0,17%	2013,90
HUN	6,94%	190,02	10,15%	270,62	6,80%	182,21
IRL	30,64%	1545,87	37,68%	2793,89	28,36%	1117,33
ISL	30,16%	1780,92	34,99%	1787,15	29,58%	1778,19
ITA	1,63%	1268,48	5,71%	1068,70	0,68%	1698,70
LIT	5,55%	93,97	3,88%	130,50	5,83%	91,75
LUX	5,54%	1504,10	-	-	7,65%	1429,67
LET	3,26%	147,61	6,88%	158,67	2,77%	143,25
OLA	15,19%	1796,77	34,02%	1803,78	0,81%	1568,61
NOR	4,38%	2092,79	10,95%	2388,26	2,43%	1763,51
POL	4,91%	364,89	9,60%	345,65	1,46%	320,13
POR	5,96%	571,17	2,27%	1063,62	7,61%	533,35
SVE	11,69%	2392,16	22,86%	2517,91	4,86%	2017,76
SLO	0,88%	845,20	10,77%	847,93	-	-
R.SLK	0,33%	106,28	0,66%	35,34	0,30%	122,74
UK	13,09%	5072,67	47,48%	5072,67	-	-
Europa	8,51%	2471,60	22,45%	2808,01	2,50%	1437,94

Fonte: elaborazioni sull’indagine EU-silc 2007.

Vediamo ora come le *housing allowances* modificano l'incidenza dei costi per l'affitto e dei costi abitativi nel loro complesso sul reddito delle famiglie di affittuari che ne beneficiano. La figura 2.13 mostra che si realizzano delle riduzioni significative dei valori medi dell'incidenza, soprattutto nei Paesi scandinavi e nel Regno Unito. In Italia, l'incidenza media dell'affitto sopportata dalle famiglie che percepiscono *housing allowances* si riduce di 7 punti percentuali dopo il beneficio, e analogamente l'incidenza media dei costi abitativi.

Fig. 2.13 Rapporto medio canone annuo/reddito monetario e rapporto medio total housing costs/reddito monetario per le famiglie in affitto che precepiscono *housing allowances*



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

La figura 2.14 mostra invece come si modifica dopo il beneficio la quota di famiglie affittuarie italiane al di sopra della soglia critica di incidenza – fissata al 30% del reddito monetario –, distinguendo per quintili di reddito monetario equivalente. Si stanno considerando gli effetti delle *housing allowances* in termini di sostenibilità delle spese abitative relativamente alle sole famiglie che le percepiscono.

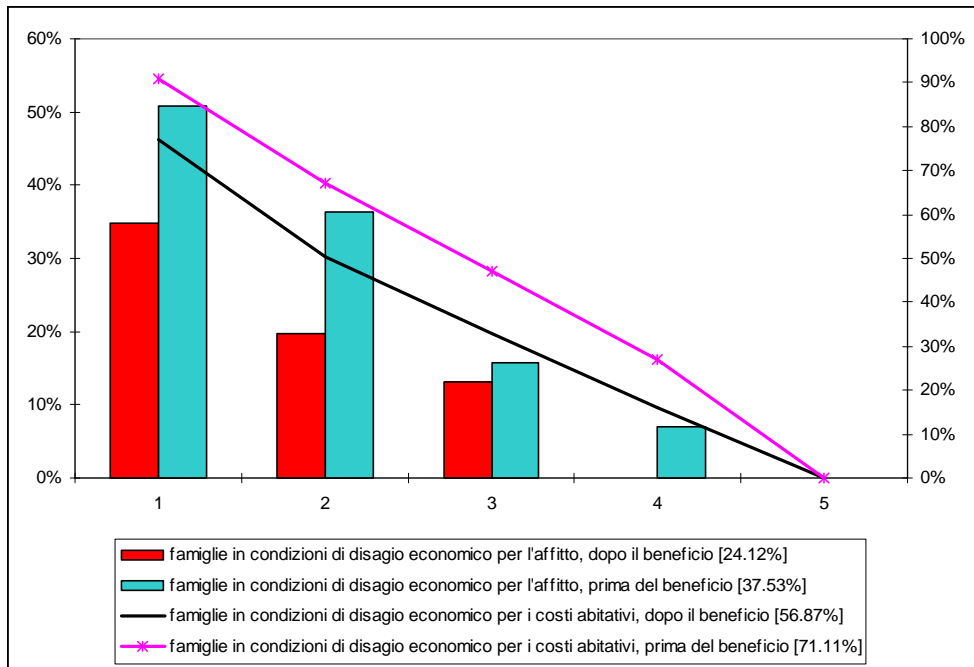
La quota di famiglie in affitto che rientrano nei primi due quintili della distribuzione del reddito e vivono una condizione di disagio economico si riduce di circa 15 punti percentuali con l'ottenimento del beneficio. A livello nazionale, la quota di famiglie in condizioni di disagio economico per il pagamento dell'affitto si riduce da oltre il 37% a poco più del 24%; passa invece dal 71% a poco meno del 57% la quota di famiglie in condizioni di disagio per il totale delle spese abitative.

La figura 2.15 mostra l'incidenza media dei costi abitativi nei Paesi europei, distinguendo tra famiglie in affitto e in proprietà.

In quasi tutti i Paesi – ad eccezione di Islanda, Ungheria e Lettonia – le famiglie che vivono in affitto devono sopportare un'incidenza media dei costi abitativi molto più alta rispetto alle famiglie che risiedono in proprietà. Questa affermazione resta valida anche quando si riduce il campione della famiglie in proprietà alle sole famiglie che stanno rimborsando un mutuo sull'abitazione: l'incidenza media tende a crescere (in Italia di 5 punti percentuali) rispetto a tutto il campione di famiglie in proprietà, ma non così tanto da avvicinare i livelli relativi a chi vive in affitto. Nell'interpretare questi dati occorre comunque considerare che essi non tengono conto dei sussidi pubblici associati all'affitto, che in molti Paesi ne riducono significativamente l'onere.

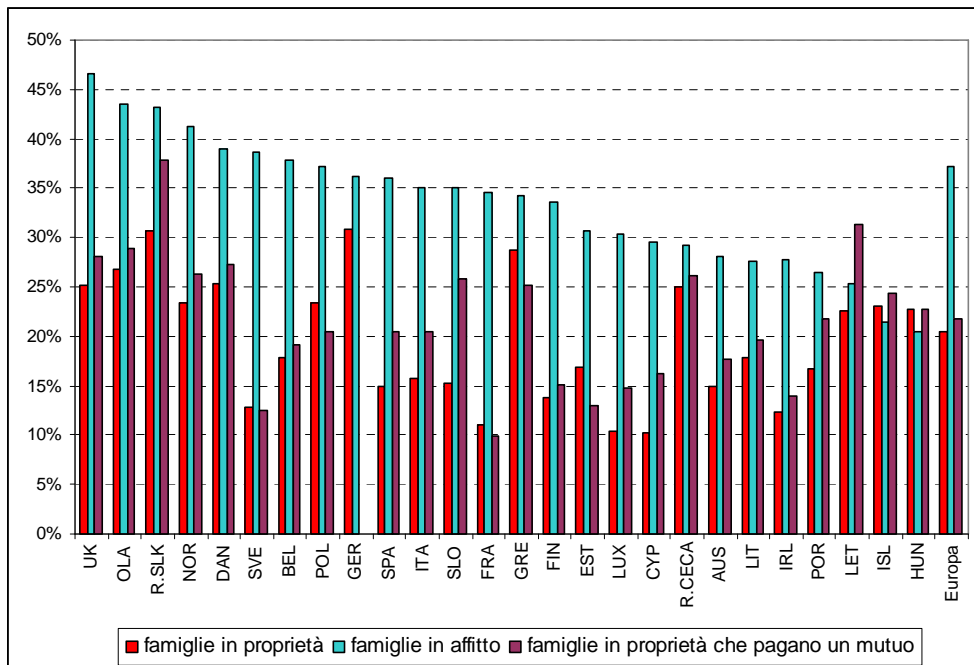
La figura 2.16 mostra la quota di famiglie che supera la soglia critica del 30% di incidenza delle spese abitative sul reddito.

Fig. 2.14 Quota di famiglie italiane in affitto che percepiscono *housing allowances* e si trovano in condizioni di disagio economico a causa delle spese di affitto (scala di sinistra) e dei costi abitativi totali (scala di destra), per quintili di reddito monetario equivalente



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

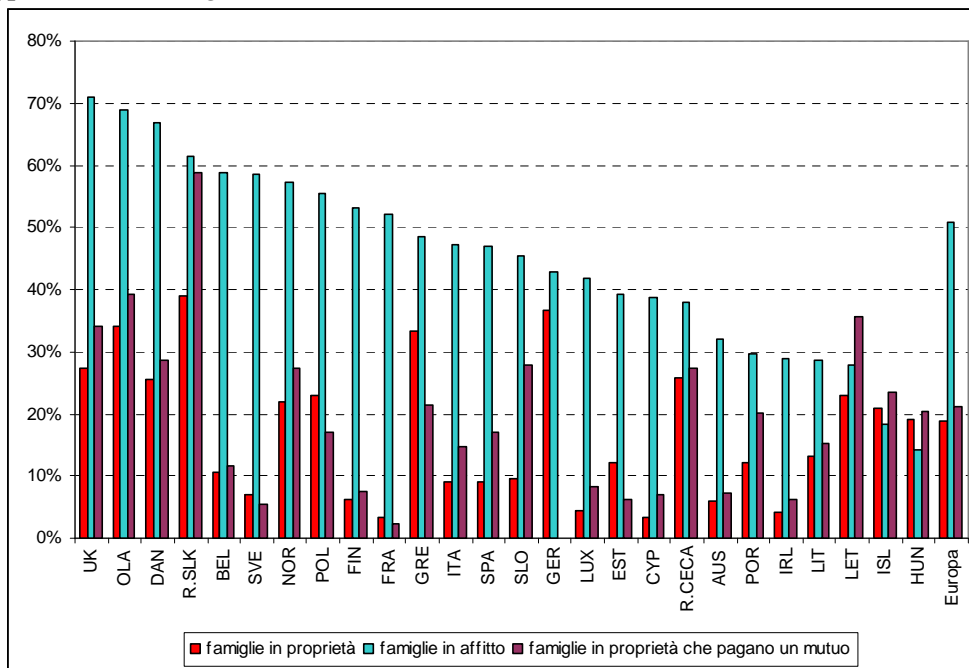
Fig. 2.15 Rapporto medio *total housing costs/reddito monetario* nei Paesi europei



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

Fig. 2.16 Quota di famiglie in condizioni di disagio economico a causa delle spese abitative, Paesi europei

[disagio = rapporto *total housing costs/reddito monetario* > 0.3]



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

Il grafico ribadisce i risultati visti finora: sono soprattutto le famiglie in affitto a vivere una condizione di disagio economico legata alle spese abitative. In Italia la quota di famiglie affittuarie in condizioni di disagio si avvicina al 50%, mentre le famiglie in proprietà e quelle che stanno rimborsando un mutuo si fermano rispettivamente su valori attorno al 10% e al 15%.

Questi valori restano comunque nettamente al di sotto alle percezioni soggettive delle famiglie. L'indagine Eu-silc rileva infatti quanto le famiglie intervistate considerano onerose le spese abitative che devono sostenere: in Italia, oltre il 50% delle famiglie proprietarie e oltre il 70% delle famiglie che vivono in affitto hanno risposto che tali spese rappresentano un onere molto pesante.

Andiamo oltre le medie e vediamo l'onere percentuale delle spese abitative per le sole famiglie italiane, distinguendo per decili di reddito monetario equivalente e per titolo di godimento dell'abitazione (fig. 2.17).

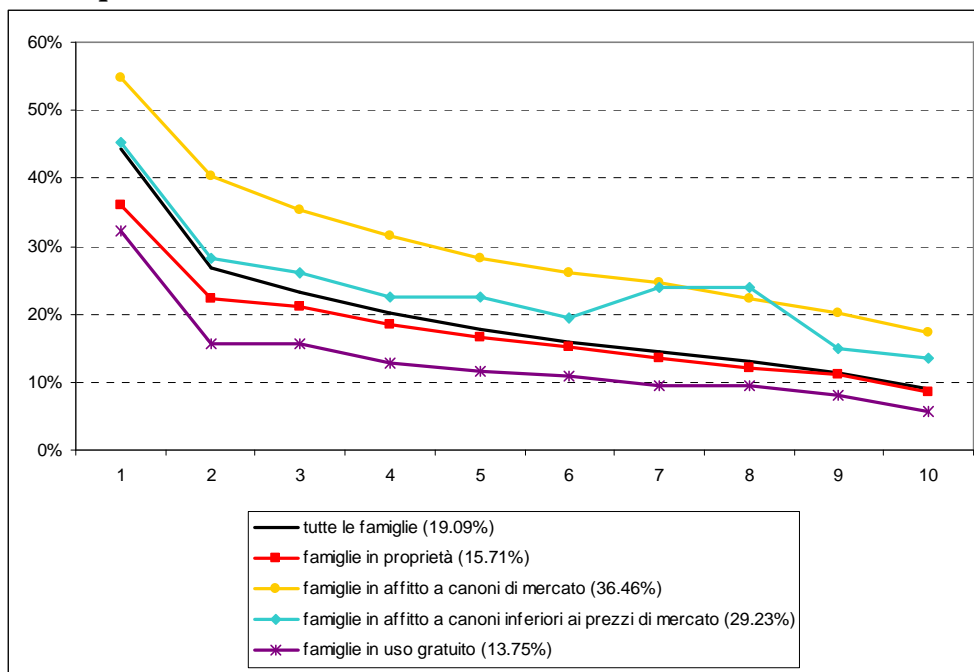
Per l'intero campione, le spese abitative rappresentano in media il 19% del reddito monetario: questa percentuale scende se si considerano le famiglie che vivono nell'abitazione di proprietà o in uso gratuito, e viceversa aumenta per le famiglie che risiedono in affitto, sia esso a canoni di mercato oppure sociale. Le famiglie che appartengono al primo decile della distribuzione del reddito sono quelle che soffrono una maggiore onerosità dei costi abitativi; all'aumentare del livello di reddito tutte le curve decrescono poi quasi linearmente. All'interno di ogni decile, ancora una volta, sono le famiglie che pagano un affitto a canoni di mercato a trovarsi in una condizione di maggiore difficoltà: l'incidenza media dei costi abitativi raggiunge il 55% nel primo decile e si ferma a poco meno del 20% del decile più ricco. L'incidenza media stimata per il totale delle famiglie intervistate si avvicina invece al 45% nella fascia di reddito più bassa per poi scendere sotto il 10% nella fascia di reddito più alta.

L'indagine EU-silc rileva un'ulteriore dato che può essere un utile indicatore della difficoltà delle famiglie a sostenere le spese abitative: la quota di famiglie che nel corso dell'ultimo anno sono state in arretrato con il pagamento dell'affitto o delle rate del mutuo, e delle bollette. La tabella 2.9 mostra tali percentuali per i diversi Paesi europei.

Emerge che quasi il 9% delle famiglie italiane ha avuto almeno un ritardo nel pagamento delle bollette nel corso del 2006. Più bassa è la percentuale di famiglie che si sono trovate in arretrato con il pagamento delle rate del mutuo: sono state il 5% circa, vale a dire poco meno di 150.000 nuclei

familiari. Entrambi questi valori superano la media europea, ma il primato negativo spetta ancora alle famiglie che vivono in affitto. Sono loro, ancora una volta, a registrare la situazione di maggiore difficoltà: quasi il 14% ha accusato ritardi nel pagamento del canone, una percentuale che arriva quasi a raddoppiare la media europea.

Fig. 2. 17 Incidenza media dei costi abitativi sul reddito monetario delle famiglie italiane, per decili di reddito equivalente



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

La figura 2.18 scompone i dati relativi agli arretrati delle famiglie italiane per decili di reddito monetario equivalente. Emerge nuovamente che sono le famiglie appartenenti al 10% più povero della popolazione ad avere ritardi nei pagamenti, e che – per ogni decile di reddito equivalente, salvo un'eccezione al quarto – sono le famiglie in affitto quelle più in difficoltà.

La sostenibilità dell'abitazione è certamente determinata dagli aspetti reddituali che abbiamo considerato finora, ma deve essere valutata anche lungo dimensioni diverse, che fanno riferimento alla sua qualità ed appropriatezza. Il disagio abitativo può infatti manifestarsi anche sotto forma di mancanza o insufficiente qualità di alcune dotazioni di base dell'abitazione, oppure sotto forma di sovraffollamento. Si tratta di dimensioni che possono certamente essere correlate con una condizione di povertà reddituale, ma non necessariamente lo sono. L'indagine EU-silc rileva alcune informazioni interessanti da questo punto di vista, anche se rispondono a considerazioni soggettive degli intervistati. I dati ad esse relativi sono riportati nella tabella 2.10. Si individua in questo caso una situazione di sovraffollamento laddove il numero di stanze (sono esclusi cucina, bagno, sgabuzzini e corridoi) è inferiore al numero di componenti del nucleo familiare.

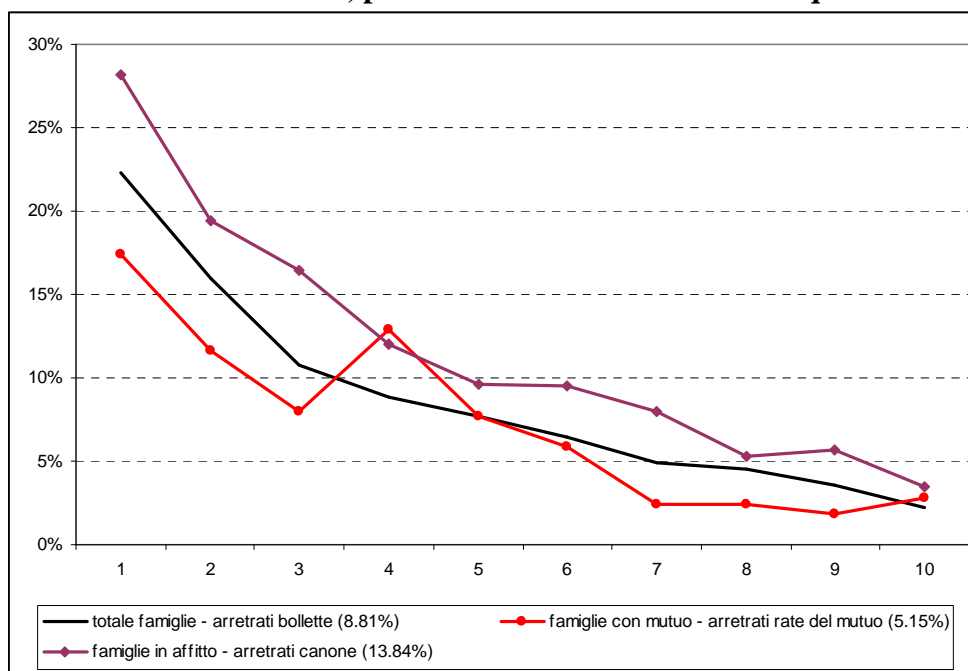
Emerge in modo evidente il distacco che esiste tra i Paesi dell'Europa dell'Est dagli altri. La posizione italiana non è particolarmente brillante. Quasi il 16% delle famiglie, ad esempio, vive in case con un numero di stanze inferiore a quello dei componenti, una percentuale che in Europa occidentale è superata solo dalla Grecia. Problemi strutturali o ambientali coinvolgono le famiglie italiane con percentuali simili a quelle medie europee, o leggermente superiori.

Tab. 2.9 Quota di famiglie che nell'ultimo anno sono state in arretrato con il pagamento delle bollette, dell'affitto o delle rate del mutuo

	TOTALE DELLE FAMIGLIE Quota con arretrati nel pagamento delle bollette	FAMIGLIE CON MUTUO Quota con arretrati nel pagamento delle rate	FAMIGLIE IN AFFITTO Quota con arretrati nel il pagamento del canone
AUS	1.99%	2.23%	3.51%
BEL	4.06%	1.43%	6.49%
CYP	9.35%	21.40%	14.73%
R.CECA	3.49%	3.32%	8.66%
GER	4.04%	-	3.47%
DAN	1.85%	0.75%	3.28%
EST	4.35%	2.65%	8.53%
SPA	3.70%	5.53%	8.75%
FIN	4.19%	2.32%	9.51%
FRA	5.83%	3.55%	11.21%
GRE	16.69%	17.88%	26.69%
HUN	14.80%	8.27%	21.49%
IRL	5.48%	3.62%	15.42%
ISL	4.75%	6.09%	11.43%
ITA	8.81%	5.15%	13.84%
LIT	8.26%	3.85%	24.04%
LUX	1.96%	0.79%	5.33%
LET	9.03%	4.29%	12.36%
OLA	2.16%	1.07%	4.88%
NOR	6.32%	4.81%	12.59%
POL	15.08%	4.71%	17.36%
POR	5.00%	5.55%	7.16%
SVE	3.31%	1.78%	4.27%
SLO	10.55%	6.88%	23.61%
R.SLK	4.99%	8.52%	12.76%
UK	4.33%	2.31%	10.95%
Europa	6.10%	3.36%	7.88%

Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

Fig. 2.18 Quota di famiglie italiane che hanno avuto arretrati nel pagamento delle bollette, canone di locazione e rate del mutuo, per decili di reddito monetario equivalente



Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

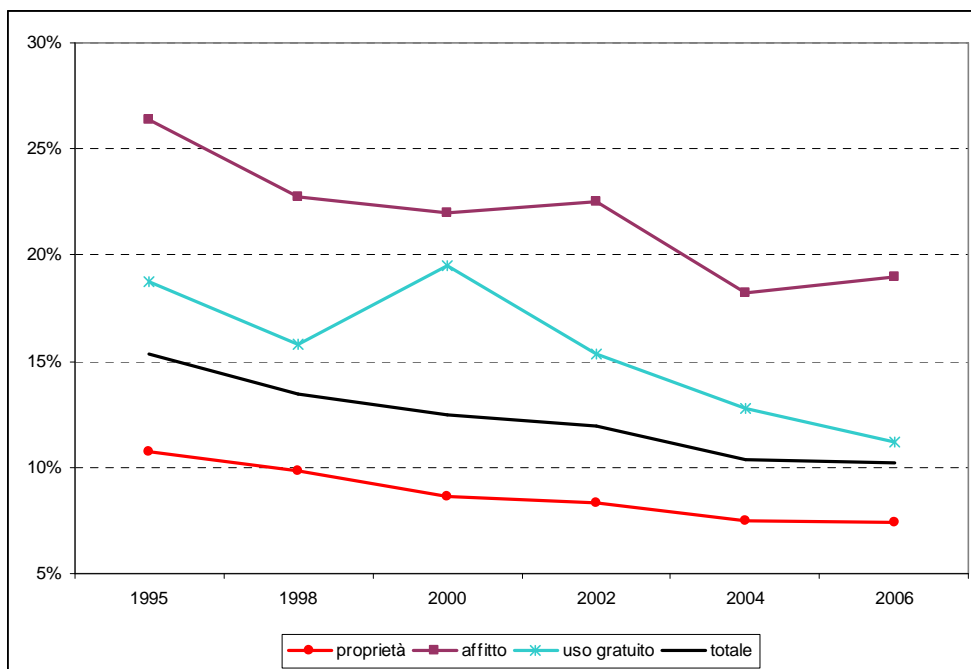
Tab. 2.10 Quota di famiglie che soffre di problemi legati alla propria abitazione, Paesi europei

	Sovraffollamento	Infiltrazioni e umidità	Bagno inadeguato	Scarsa luminosità	Rumori dal vicinato o dalla strada	Inquinamento	Criminalità
AUS	9.07%	8.89%	1.37%	5.83%	20.61%	8.51%	12.14%
BEL	2.46%	13.96%	1.68%	8.61%	23.05%	17.27%	18.08%
CYP	1.45%	30.37%	2.30%	6.77%	37.56%	25.30%	13.14%
R.CECA	20.88%	15.00%	1.17%	4.52%	18.15%	16.40%	13.55%
GER	2.90%	12.79%	0.82%	4.63%	28.84%	22.95%	13.22%
DAN	3.53%	10.08%	1.14%	4.86%	21.11%	8.77%	14.49%
EST	23.78%	22.52%	20.37%	7.45%	22.41%	24.86%	21.26%
SPA	2.54%	18.21%	0.37%	10.70%	25.66%	15.67%	17.96%
FIN	2.17%	4.88%	1.60%	5.37%	17.35%	15.10%	14.44%
FRA	5.64%	14.03%	1.12%	9.05%	19.93%	16.82%	16.73%
GRE	22.27%	19.94%	1.57%	7.93%	21.94%	19.28%	10.68%
HUN	29.79%	20.07%	5.23%	10.72%	15.01%	13.69%	12.73%
IRL	3.46%	14.93%	0.95%	8.82%	13.15%	8.84%	14.91%
ISL	7.89%	10.13%	0.08%	1.41%	13.35%	11.96%	3.75%
ITA	15.82%	21.68%	0.50%	8.87%	25.76%	21.48%	16.19%
LIT	33.62%	25.43%	21.57%	10.89%	19.17%	15.42%	7.07%
LUX	5.89%	14.00%	0.78%	5.06%	21.99%	16.32%	10.48%
LET	37.75%	25.82%	23.08%	11.55%	22.74%	35.08%	29.40%
OLA	1.66%	18.05%	0.37%	6.11%	33.31%	14.44%	17.84%
NOR	2.60%	8.66%	0.23%	4.22%	13.17%	8.06%	5.24%
POL	35.14%	35.99%	8.79%	9.78%	20.32%	13.27%	9.01%
POR	11.25%	20.35%	4.33%	16.97%	27.80%	22.16%	12.62%
SVE	4.21%	5.81%	0.87%	6.65%	13.75%	7.39%	13.10%
SLO	28.60%	18.11%	1.47%	10.00%	20.32%	20.79%	10.73%
R.SLK	28.27%	6.20%	1.95%	4.20%	19.43%	17.82%	8.08%
UK	4.50%	14.05%	0.17%	10.97%	20.39%	12.83%	26.50%
Europa	9.57%	16.74%	1.75%	8.23%	23.40%	17.24%	16.06%

Fonte: elaborazioni sull'indagine EU-silc 2007.

I dati della banca d'Italia – che contengono l'informazione relativa alla superficie delle abitazioni – permettono di valutare in modo alternativo la condizione di sovraffollamento. Riprendendo un lavoro di Ricci (1997) sulla povertà abitativa in Italia, svolto per la Commissione di indagine sulla povertà, definiamo la condizione di sovraffollamento in relazione alla numerosità del nucleo familiare e alla superficie dell'abitazione di residenza: una persona che vive sola si trova in una situazione di sovraffollamento se risiede in meno di 30 metri quadrati; una famiglia di due persone se vive in meno di 50 metri quadrati; una famiglia di tre componenti se vive in meno di 65 metri quadrati. Per le famiglie da 4 a 6 componenti il limite è fissato a 80 metri quadrati, a 110 per quelle con 7 o 8 componenti, e infine a 125 per le altre. La figura 2.19 mostra la quota di famiglie in condizioni di sovraffollamento così definito, distinguendo per titolo di godimento dell'abitazione. Tutte le curve hanno un andamento tendenzialmente decrescente: nell'ultimo decennio il problema del sovraffollamento è diventato meno diffuso, e questo è vero per tutti i titoli di godimento dell'abitazione. Altrettanto vero, però, è che il problema si concentra soprattutto tra le famiglie che vivono in affitto.

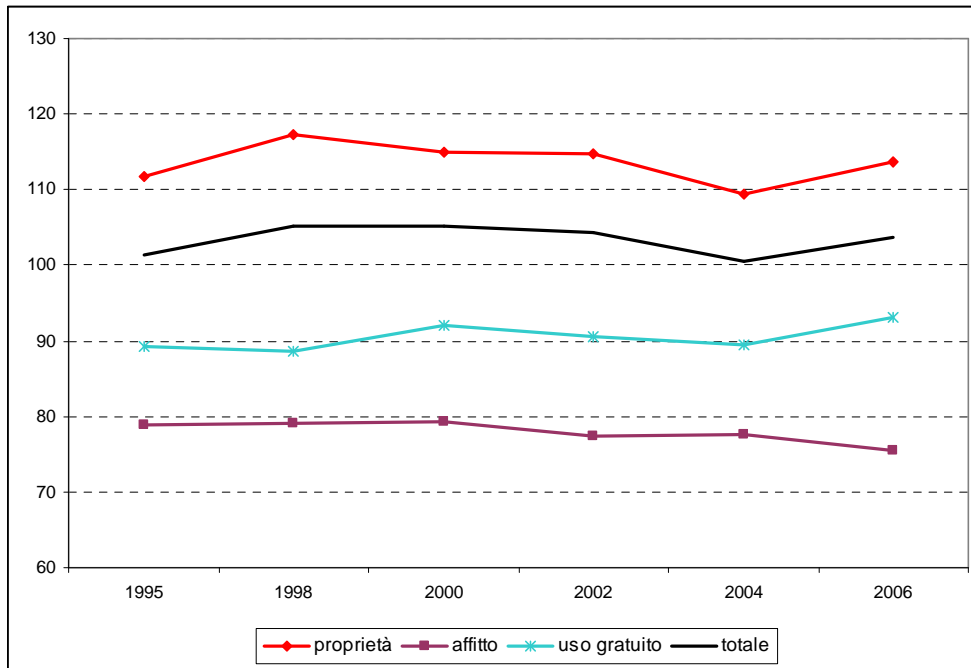
Fig. 2.19 Quota di famiglie in condizioni di sovraffollamento, per titolo di godimento dell'abitazione



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Vediamo anche le dinamiche relative ai valori medi della superficie delle abitazioni che hanno interessato i diversi titoli di godimento. La figura 2.20 mostra che i valori medi si sono mantenuti pressoché costanti, mentre la posizione che le curve hanno sul piano ribalta quella della figura precedente relativa al sovraffollamento: chi vive in proprietà risiede in abitazioni che in media superano di 30 metri quadrati le abitazioni degli affittuari. La riduzione della quota di famiglie in condizioni di sovraffollamento a sostanziale parità di superficie delle abitazioni può essere interpretato come un indicatore della riduzione della numerosità media delle famiglie.

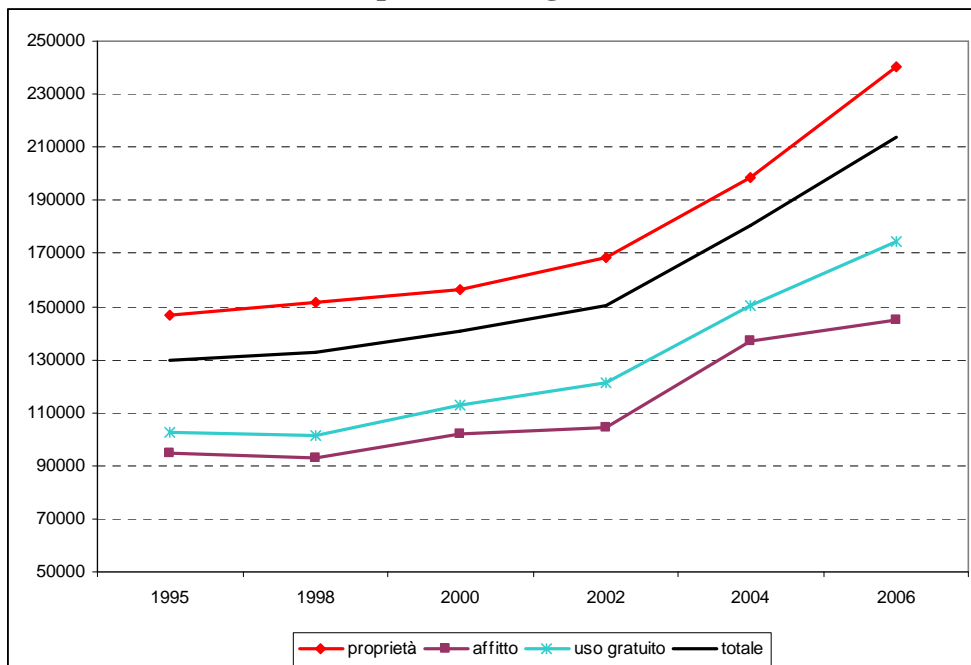
Fig. 2.20 Valori medi della superficie delle abitazioni, per titolo di godimento dell'abitazione



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Mostriamo infine la dinamica seguita dai valori medi delle abitazioni (fig. 2.21). I prezzi delle abitazioni hanno seguito un andamento crescente: il valore medio relativo all'intero campione è aumentato del 65%. Tuttavia, come ormai prevedibile e noto, i proprietari a vivere nelle abitazioni dai valori più alti mentre gli affittuari occupano quelle dai valori più bassi.

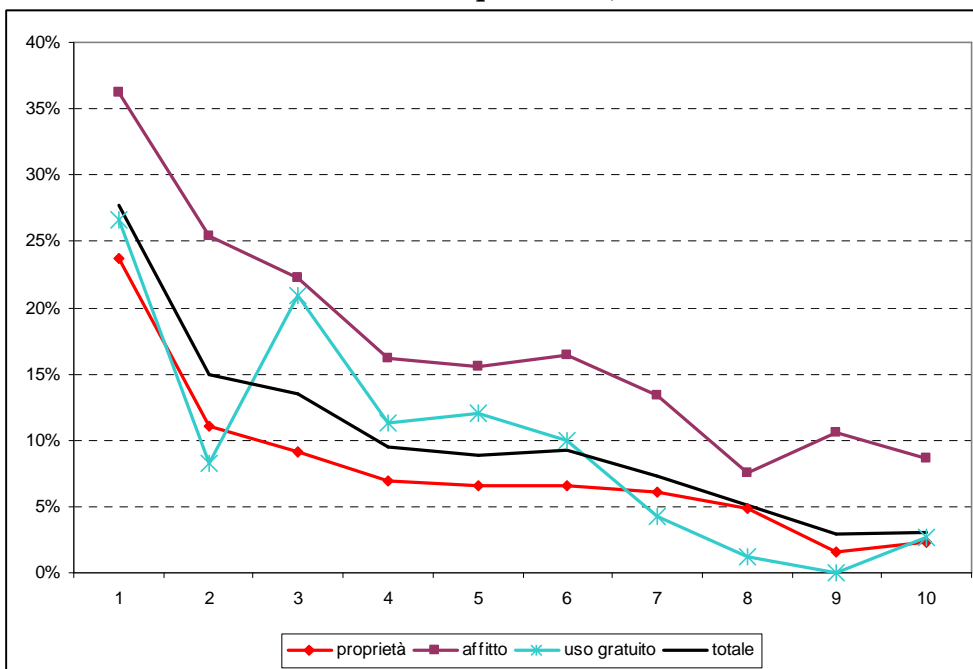
Fig. 2.21 Valori medi delle abitazioni, per titolo di godimento dell'abitazione



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

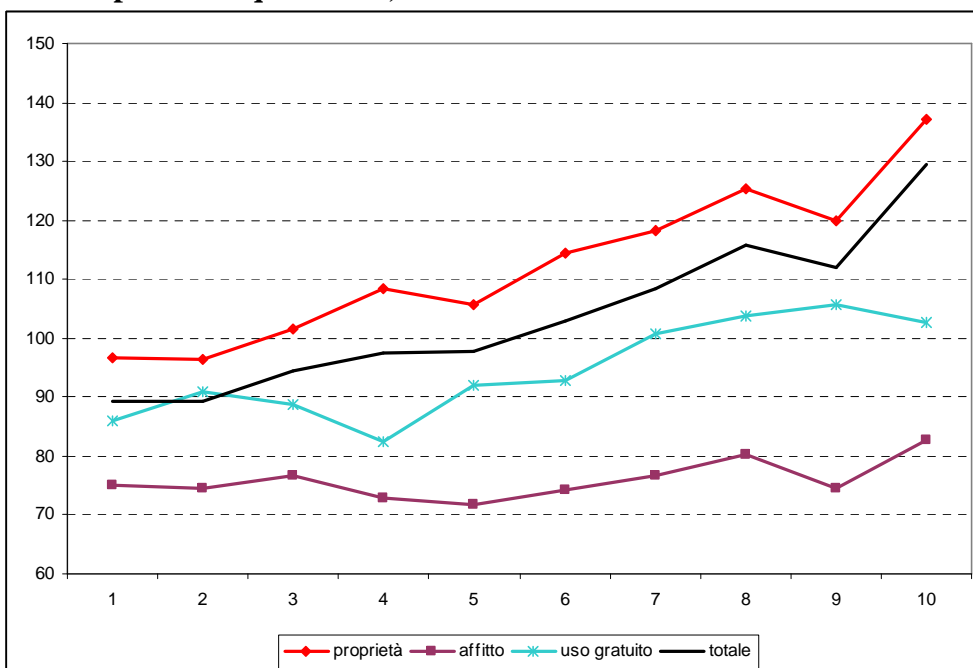
Prima di trarre delle conclusioni, consideriamo per l'anno a noi più vicino nel tempo – il 2006 – i valori di queste stesse variabili, distinguendo per decili di reddito disponibile equivalente (fig. 2.22 – 2.24).

Fig. 2.22 Quota di famiglie in condizioni di sovraffollamento, per titolo di godimento dell'abitazione e decili di reddito monetario equivalente, 2006



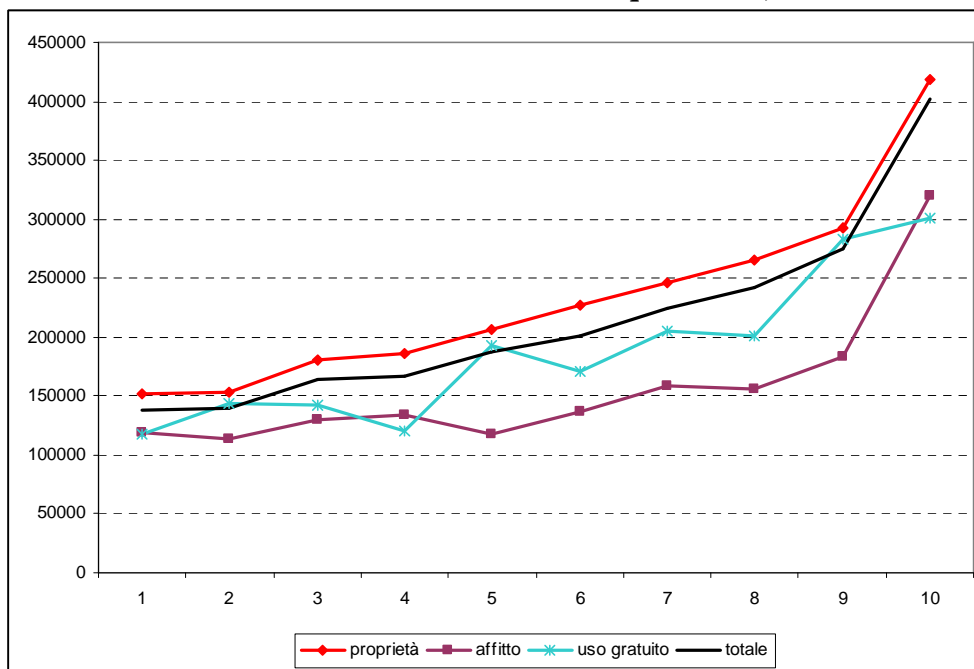
Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Fig. 2.23 Valori medi della superficie delle abitazioni, per titolo di godimento dell'abitazione e decili di reddito disponibile equivalente, 2006



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Fig. 2.24 Valori medi delle abitazioni per titolo di godimento delle abitazioni per titolo di godimento dell'abitazione e decili di reddito monetario equivalente, 2006



Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

L'analisi statica per decili di reddito equivalente conferma che il divario tra chi risiede in affitto e chi vive nell'abitazione di proprietà esiste per ogni livello di reddito. Esiste anche una discreta relazione tra le variabili considerate e il reddito: all'aumentare del livello di reddito, si riduce la diffusione di situazioni di sovraffollamento, e le abitazioni tendono ad essere più grandi e a valere di più. In sostanza, però, ciò che emerge è che anche da un punto di vista qualitativo le famiglie in affitto tendono a stare un po' peggio rispetto alle famiglie in proprietà.

Può rivelarsi quindi interessante osservare anche quali sono le caratteristiche demografiche che connotano le famiglie in affitto, e come si sono modificate nel corso del tempo. La tabella 2.11 mette a confronto i dati relativi a due periodi, che si collocano all'inizio e alla fine dell'arco di tempo coperto dalle rilevazioni della Banca d'Italia. Si osserva come è cambiata la percentuale di famiglie in affitto distinguendo per numero di componenti del nucleo, e per professione e classe d'età del capofamiglia – intendendo tale la persona con reddito individuale più alto.

Tab. 2.11 Caratteristiche delle famiglie in affitto

per professione del capofamiglia	QUOTA DI FAMIGLIE IN AFFITTO							
	per professione del capofamiglia		per classe d'età del capofamiglia			per numero di componenti		
	1977-1983	2000-2006	1977-1983	2000-2006	1977-1983	2000-2006	1977-1983	2000-2006
operaio	48.0%	35.8%	<30	58.2%	39.5%	1	44.2%	25.5%
impiegato/insegnante	45.2%	20.0%	31-40	47.1%	28.5%	2	34.6%	20.3%
dirigente	30.4%	16.8%	41-50	36.7%	22.2%	3	37.8%	18.4%
libero professionista	27.7%	20.7%	51-65	30.7%	16.8%	4	36.1%	16.7%
lavoratore autonomo	25.0%	17.0%	65+	29.5%	15.9%	5+	32.3%	24.8%
disoccupato	49.3%	33.2%						
pensionato	33.2%	15.5%						
casalinga	-	22.7%						
altro	38.1%	19.9%						
Totale	36.5%	20.7%	Totale	36.5%	20.7%	Totale	36.5%	20.7%

Fonte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 quasi la metà delle famiglie degli operai e di

impiegati, ed un terzo dei pensionati, vivevano in affitto. Nel corso degli anni tutte le famiglie, classificate per condizione professionale del capofamiglia, hanno visto ridursi la diffusione dell'affitto, ma non tutte nella stessa misura. Nei primi anni del 2000 la percentuale di impiegati e pensionati in affitto si è più che dimezzata, mentre per gli operai è scesa solo dal 48% a poco meno del 36%. In altre parole, quindi, rispetto a 25 anni fa il passaggio dall'affitto alla proprietà ha riguardato soprattutto le famiglie con più disponibilità di risorse. L'analisi per numero di componenti del nucleo familiare conferma questa evidenza: mostra infatti che sono rimaste in affitto soprattutto le famiglie numerose, di oltre 5 componenti, vale a dire quelle che devono sostenere maggiori spese per i bisogni incompressibili e di conseguenza dispongono di meno risparmi per un eventuale acquisto dell'abitazione.

Riportiamo nel seguito una visione di sintesi degli indicatori di disagio abitativo, elaborati sui dati Banca d'Italia relativi al 2006. Gli indicatori considerati sono: un'incidenza delle spese per l'affitto o per il mutuo superiore al 30% del reddito monetario per quanto riguarda la rilevazione del disagio economico legato all'abitare; la quota di famiglie che vivono in condizioni di sovraffollamento, in zone di degrado o in abitazioni popolari e ultrapopolari per quanto invece riguarda gli aspetti qualitativi dell'abitare.

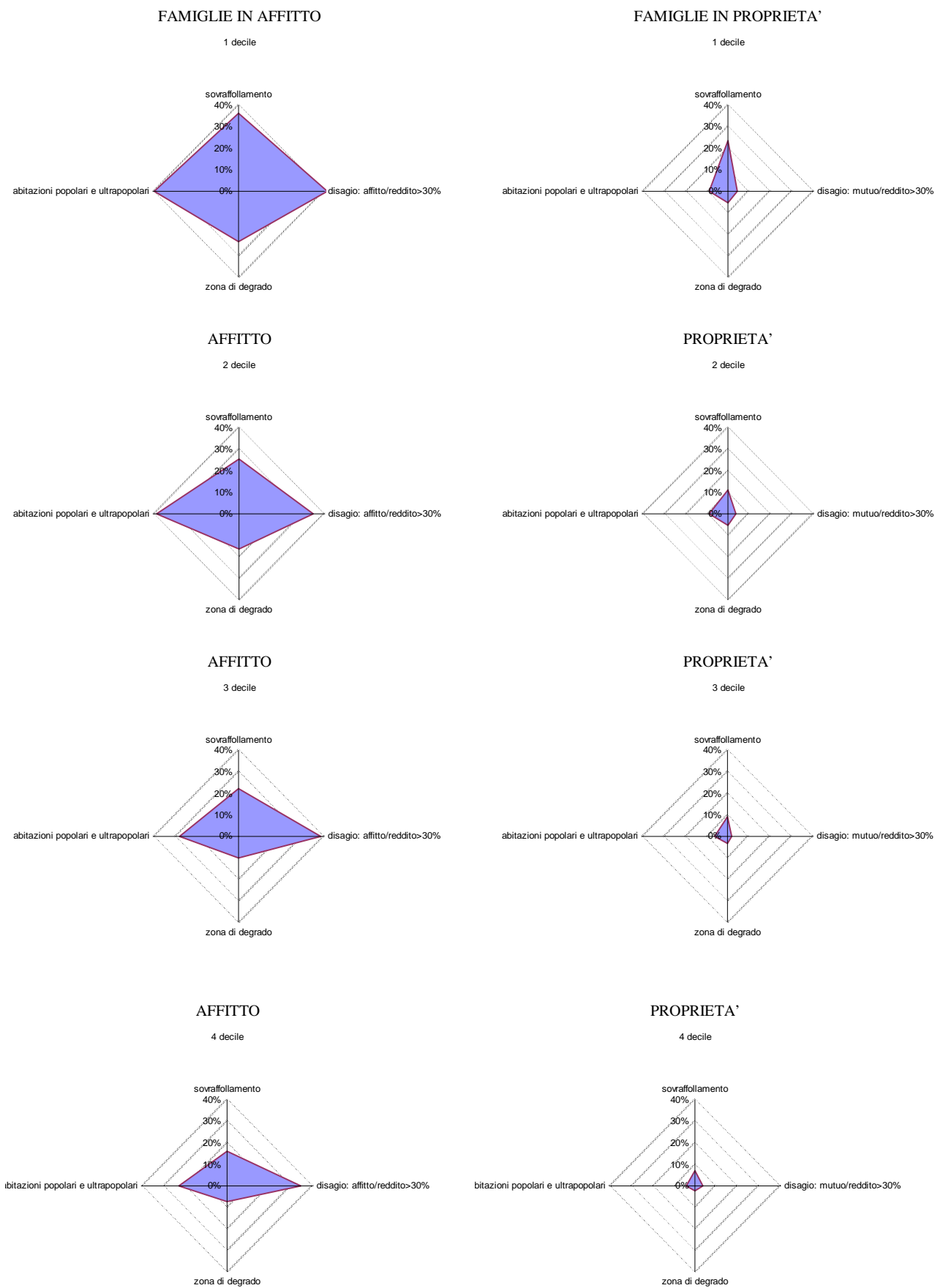
La popolazione di riferimento, quando calcoliamo la quota di famiglie in difficoltà con il pagamento del canone di affitto o delle rate del mutuo, è quella delle sole famiglie in affitto nel primo caso e delle sole famiglie che stanno ripagando un mutuo sull'abitazione di residenza nel secondo.

Le figure 2.25 – 2.28 mostrano l'incidenza di questi diversi aspetti del disagio abitativo secondo le caratteristiche socio-economiche delle famiglie.

Il confronto tra famiglie in affitto e famiglie proprietarie per decili di reddito monetario equivalente suggerisce tre considerazioni in particolare. La prima riguarda la forma del poligono: ciascuna delle due tipologie di titolo di godimento dell'abitazione considerate tende infatti a mostrare una propria forma peculiare. La figura di chi vive in affitto è particolarmente allungata dove si considerano il disagio economico legato al pagamento dell'affitto e la categoria popolare o ultrapopolare dell'abitazione; quella di chi vive in proprietà verso la condizione di sovraffollamento. Tali figure si mantengono abbastanza simili per tutti i livelli di reddito ma variano nelle dimensioni, che tendono ad essere decrescenti rispetto al decile di appartenenza. Infine, il confronto a parità di livello di reddito mostra ancora una volta che il disagio è percentualmente molto più diffuso tra le famiglie che vivono in affitto.

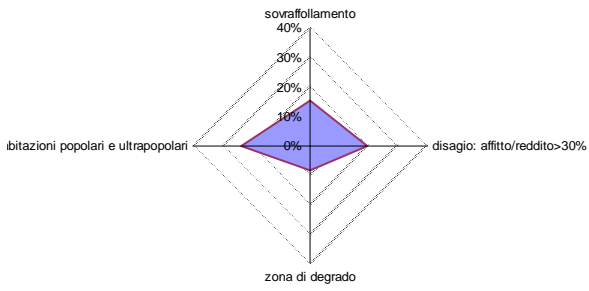
L'incidenza dell'affitto sul reddito familiare tende ad essere la condizione di disagio più diffusa anche quando andiamo a distinguere per professione, classe d'età e titolo di studio del capofamiglia. Come le altre dimensioni del disagio, l'eccessiva incidenza delle spese per l'affitto tende a decrescere con l'età; si ripresenta però in misura piuttosto consistente tra gli ultrasessantacinquenni. Il disagio economico legato alle spese abitative resta – esso solo – piuttosto diffuso anche tra le famiglie con capifamiglia che hanno conseguito la laurea o un titolo superiore. Una condizione di disagio piuttosto diffusa sotto tutti gli aspetti riguarda invece le famiglie di disoccupati e operai.

Fig. 2.25 Diffusione di alcuni aspetti di disagio abitativo secondo il decile di reddito e il titolo di godimento dell'abitazione



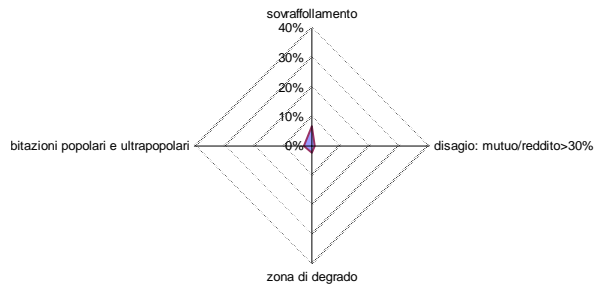
AFFITTO

5 decile



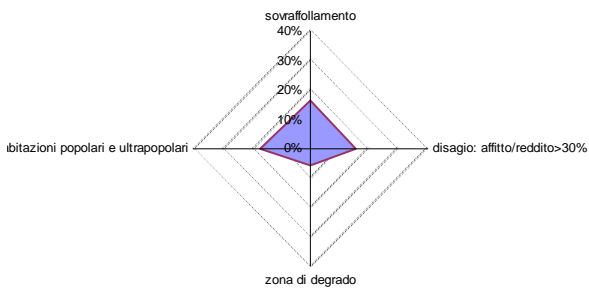
PROPRIETA'

5 decile



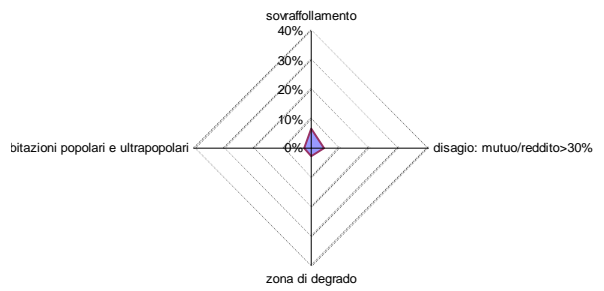
AFFITTO

6 decile



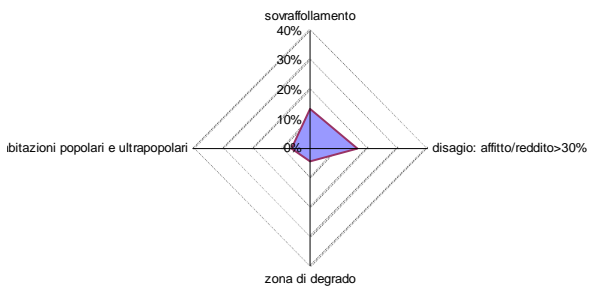
PROPRIETA'

6 decile



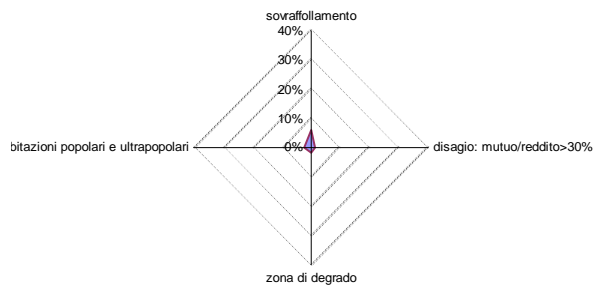
AFFITTO

7 decile



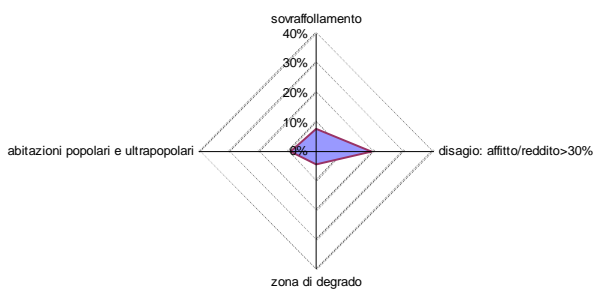
PROPRIETA'

7 decile



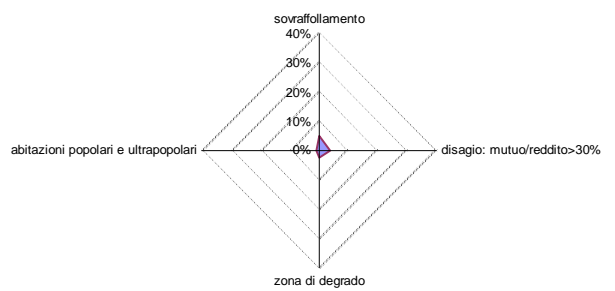
AFFITTO

8 decile



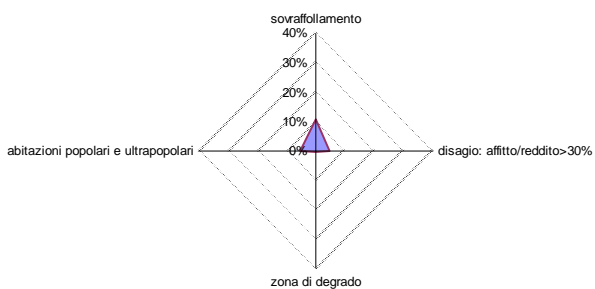
PROPRIETA'

8 decile



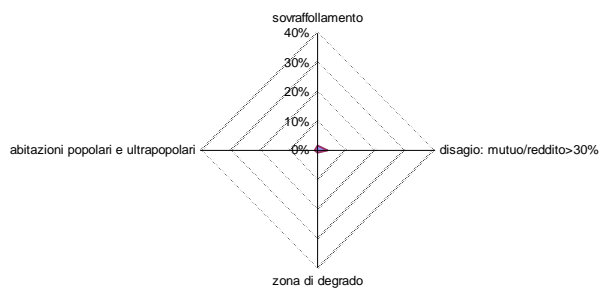
AFFITTO

9 decile



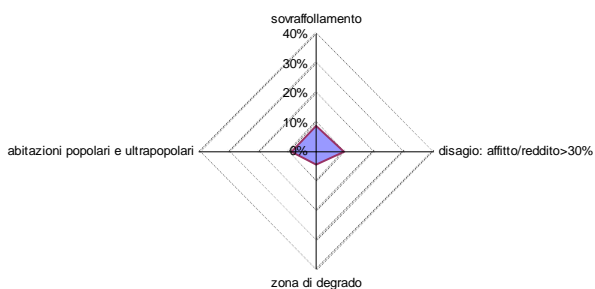
PROPRIETA'

9 decile



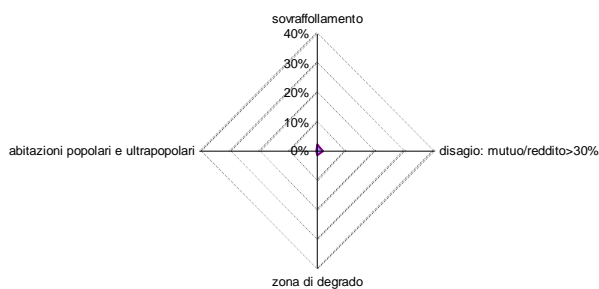
AFFITTO

10 decile



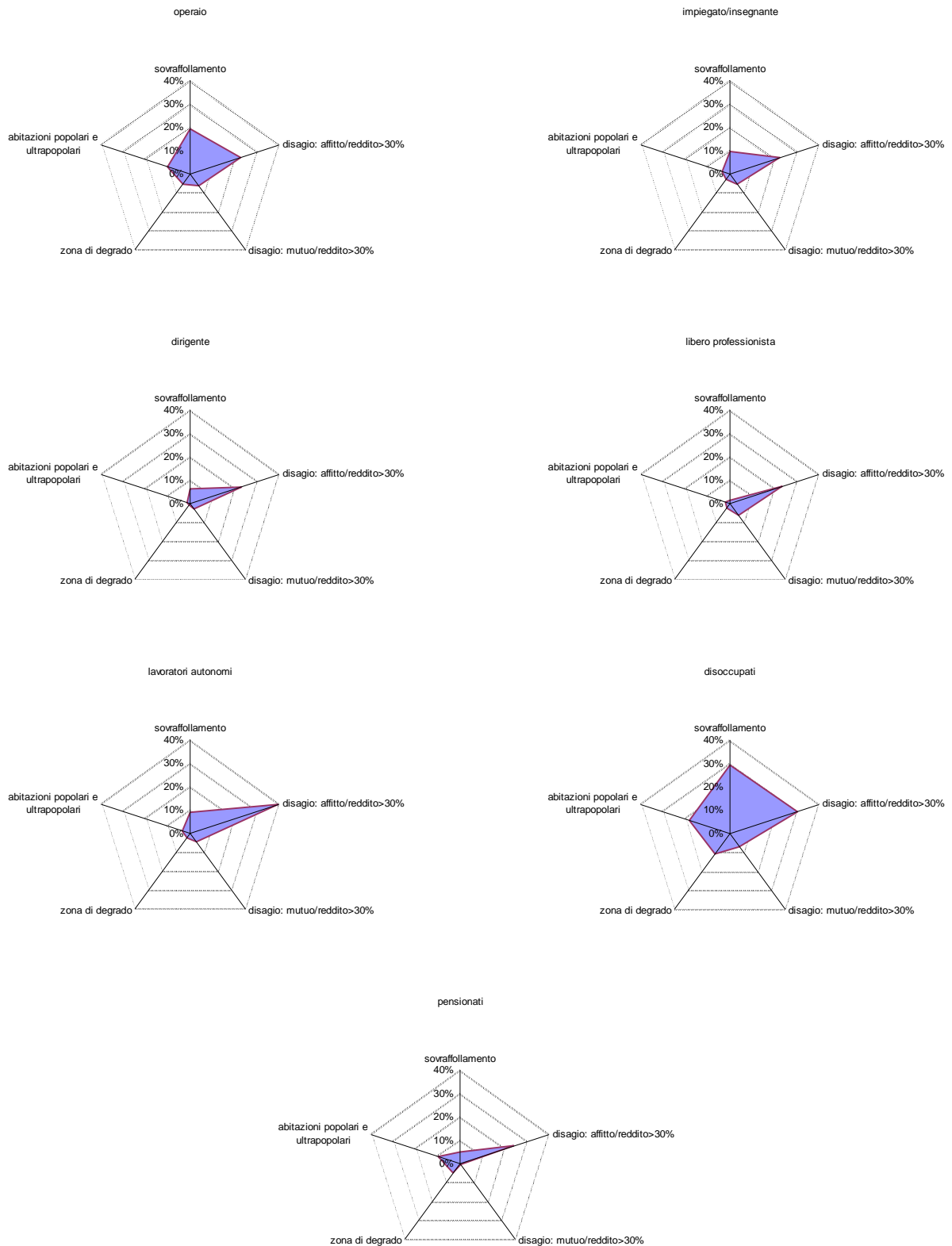
PROPRIETA'

10 decile



nte: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

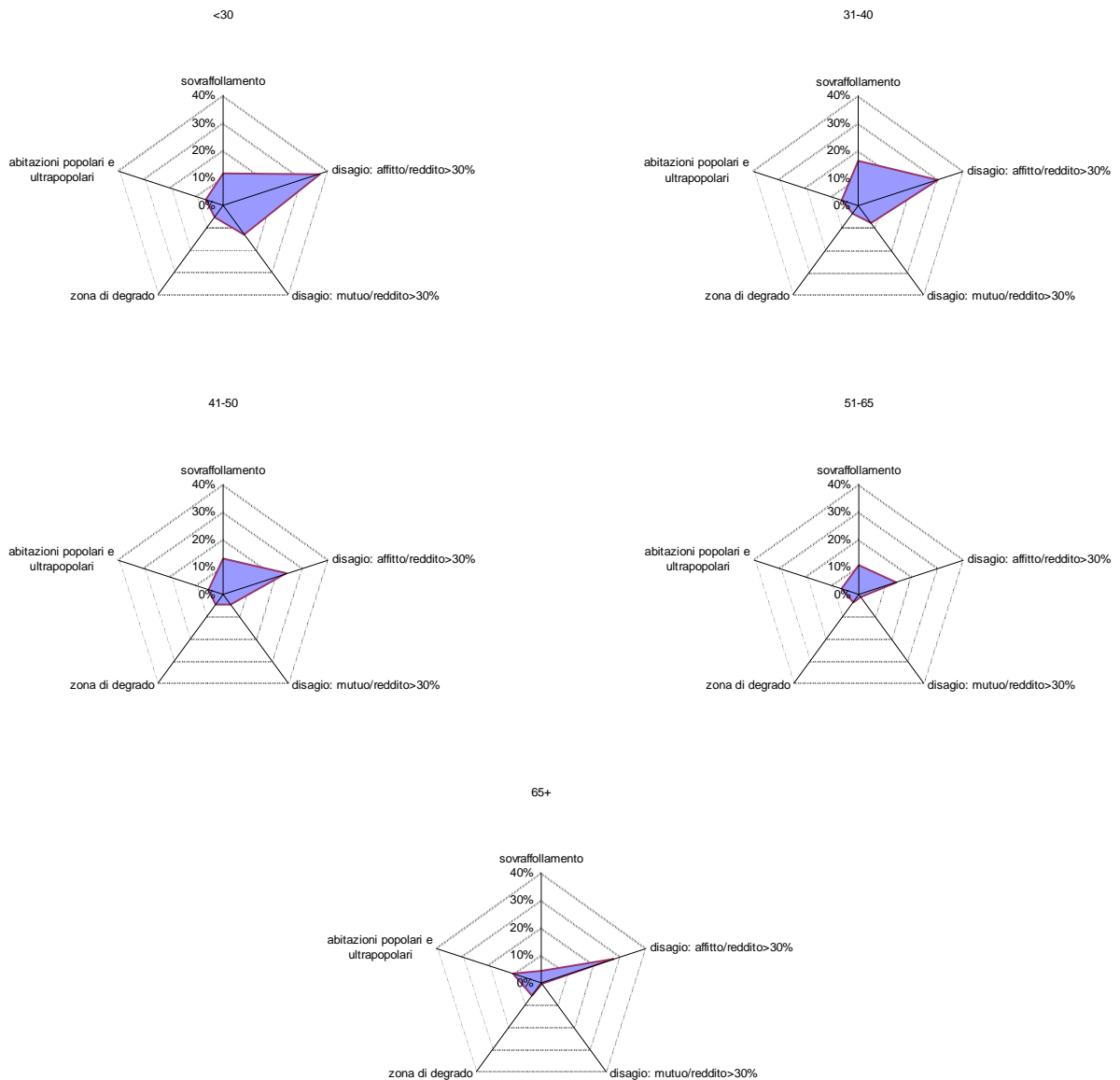
Fig. 2.26 Diffusione di alcuni aspetti di disagio abitativo secondo la professione del capofamiglia



te: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Statistiche relative al disagio per le spese relative al canone di affitto e alle rate del mutuo sono calcolate rispettivamente sul totale delle famiglie che risiedono in affitto e sul totale delle famiglie che stanno rimborsando un mutuo per l'abitazione di residenza. Le famiglie che risiedono in affitto rappresentano – secondo i dati Banca d'Italia – il 20.7% del totale delle famiglie; le famiglie che stanno rimborsando un mutuo l'8.3%.

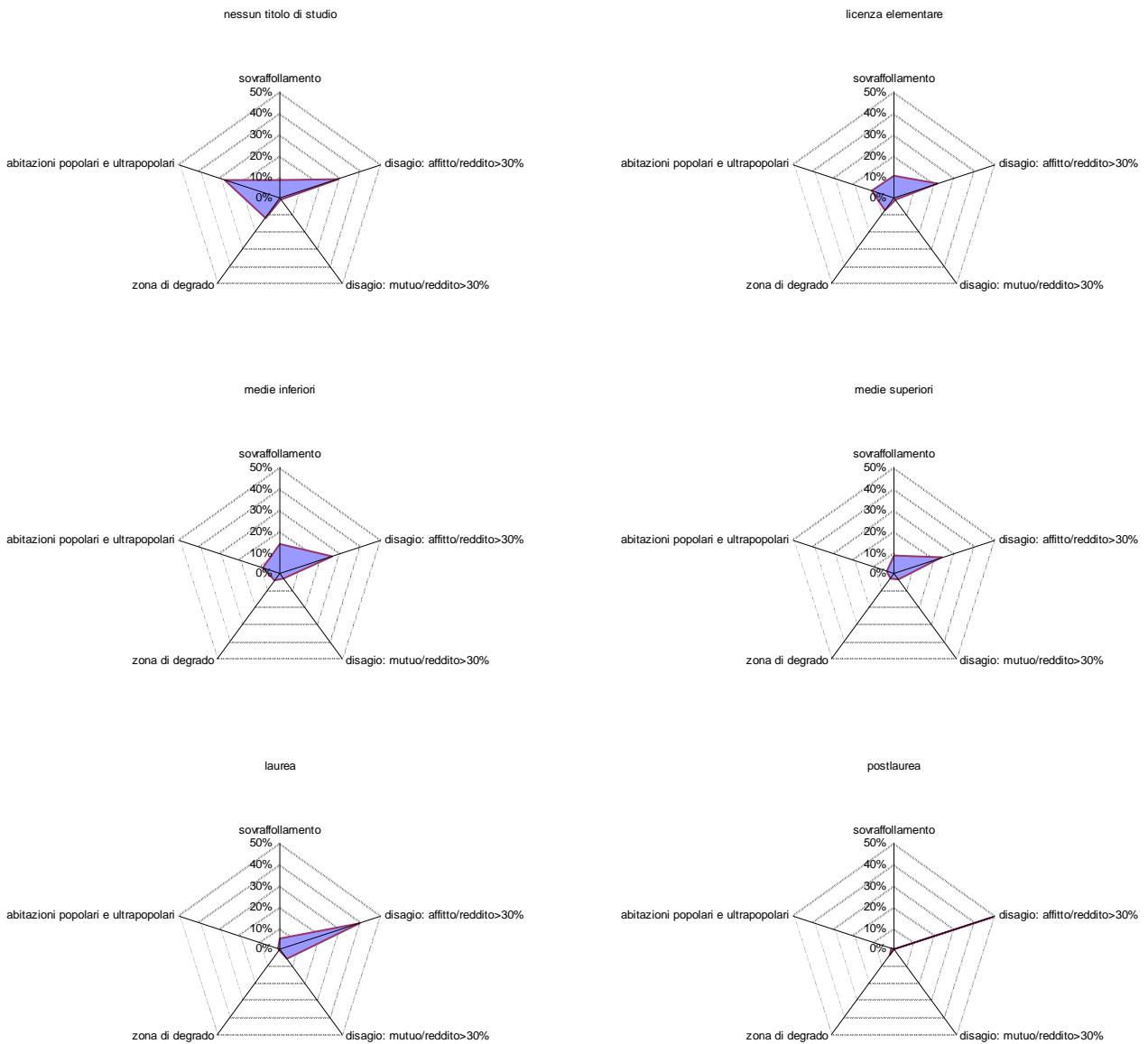
Fig. 2.27 Diffusione di alcuni aspetti di disagio abitativo secondo la classe d'età del capofamiglia



te: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Statistiche relative al disagio per le spese relative al canone di affitto e alle rate del mutuo sono calcolate rispettivamente sul totale delle famiglie che risiedono in affitto e sul totale delle famiglie che stanno rimborsando un mutuo per l'abitazione di residenza. Le famiglie che risiedono in affitto rappresentano – secondo i dati Banca d'Italia – il 20.7% del totale delle famiglie; le famiglie che stanno rimborsando un mutuo l'8.3%.

Fig. 2.28 Diffusione di alcuni aspetti di disagio abitativo secondo il titolo di studio del capofamiglia



te: elaborazioni sull'archivio storico Banca d'Italia

Statistiche relative al disagio per le spese relative al canone di affitto e alle rate del mutuo sono calcolate rispettivamente sul totale delle famiglie che risiedono in affitto e sul totale delle famiglie che stanno rimborsando un mutuo per l'abitazione di residenza. Le famiglie che risiedono in affitto rappresentano – secondo i dati Banca d'Italia – il 20.7% del totale delle famiglie; le famiglie che stanno rimborsando un mutuo l'8.3%.

Riportiamo infine una tabella riepilogativa delle diverse forme e misure del disagio abitativo che abbiamo passato in rassegna, così da fornire una quantificazione conclusiva delle famiglie italiane che vivono tali forme di disagio. Faremo riferimento alle indagini EU-silc 2007 e Banca d'Italia 2006. Per rapportare il campione all'intera popolazione italiana utilizziamo il dato Istat che quantifica in 23.907.410 il numero delle famiglie italiane nel 2006.

Tab. 2.12 Riepilogo delle misure di disagio abitativo e quantificazione delle famiglie coinvolte (milioni di famiglie)

INCIDENZA DELLE SPESE PER L'AFFITTO SUPERIORE AL 30% DEL REDDITO MONETARIO DELLE FAMIGLIE	1,27
INCIDENZA DELLE SPESE PER L'AFFITTO SUPERIORE AL 30% DEL REDDITO MONETARIO DELLE FAMIGLIE CHE APPARTENGONO AI PRIMI CINQUE DECILI DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO MONETARIO EQUIVALENTE	0,99
FAMIGLIE IN AFFITTO IN CONDIZIONI DI POVERTA' ECONOMICA [LINEA DI POVERTA' = 50% REDDITO MONETARIO EQUIVALENTE MEDIANO]	0,75
INCIDENZA DELLE SPESE PER IL MUTUO SUPERIORE AL 30% DEL REDDITO MONETARIO DELLE FAMIGLIE	0,48
INCIDENZA DELLE SPESE PER IL MUTUO SUPERIORE AL 30% DEL REDDITO MONETARIO DELLE FAMIGLIE CHE APPARTENGONO AI PRIMI CINQUE DECILI DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO MONETARIO EQUIVALENTE	0,25
FAMIGLIE CON MUTUO IN CONDIZIONI DI POVERTA' ECONOMICA [LINEA DI POVERTA' = 50% REDDITO MONETARIO EQUIVALENTE MEDIANO]	0,93
INCIDENZA DELLE SPESE ABITATIVE COMPLESSIVE SUPERIORE AL 30% DEL REDDITO MONETARIO DELLE FAMIGLIE, di cui: in affitto che stanno ripagando un mutuo	3,82 2,09 0,42
ARRETRATI NEL PAGAMENTO DELLE BOLLETTE NEGLI ULTIMI 12 MESI	2,11
ARRETRATI NEL PAGAMENTO DEL CANONE DI AFFITTO NEGLI ULTIMI 12 MESI	0,61
ARRETRATI NEL PAGAMENTO DELLE RATE DEL MUTUO NEGLI ULTIMI 12 MESI	0,15
INFILTRAZIONI E UMIDITA'	5,18
BAGNO INADEGUATO	0,12
SCARSA LUMINOSITA'	2,12
RUMORI DAL VICINATO O DALLA STRADA	6,16
INQUINAMENTO	5,14
CRIMINALITA'	3,87
SOVRAFFOLLAMENTO in termini di: numero di stanze < numero di componenti superficie abitativa e numero di componenti	3,87 2,44

3. L'esclusione abitativa

Rispetto ad altre aree di welfare, e nonostante un recente nuovo interesse per gli studi in questo settore, la disponibilità di informazione statistica sui temi dell'abitare è ancora poco sistematica.

Il problema è particolarmente rilevante per un'analisi dell'esclusione abitativa. In questo ambito, a problemi di definizione concettuale si sommano problemi di stima quantitativa dei fenomeni in esame, che in larga misura sfuggono alle statistiche ufficiali.

Per quanto riguarda il dimensionamento concettuale dell'esclusione abitativa, studiosi e operatori in questo ambito hanno da alcuni anni adottato una tipologia sviluppata dalla *European Federation of National Organizations working with the Homeless* (Feantsa), l'European typology of homelessness and housing exclusion (ETHOS), che distingue quattro tipi di esclusione abitativa:

a) **senza tetto (roofless)**: include le persone che non dispongono di un riparo, dormono in strada o in ricoveri temporanei e occasionali, dormitori disponibili tipicamente per la sola notte, per un periodo molto limitato; si tratta della definizione più "rigida" di senza dimora;

b) **senza casa (houseless)**: include le persone in ostelli e sistemazioni temporanee per senza dimora, per immigrati, per donne in difficoltà; persone senza una propria casa, in attesa di essere rilasciate da istituti di detenzione o sanitari; persone alle quali viene fornito supporto abitativo in quanto homeless;

con alloggio insicuro: include le persone temporaneamente ospiti di amici e/o parenti, quelle in situazione di subaffitto illegale, quelle che occupano illegalmente immobili; include anche le persone sotto sfratto e quelle che vivono sotto minaccia di violenza domestica;

c) **con alloggio inadeguato**: include le persone che vivono in alloggi impropri (roulottes, immobili adibiti ad altro) o temporanei, quelle che vivono in abitazioni inabitabili secondo gli standard correnti, quelle che vivono in condizione di affollamento molto elevato.

Seguendo questa classificazione, Tosi (Tosi 2005) propone una rassegna di alcune stime del fenomeno esclusione abitativa. Si tratta, come indicato dall'autore, di stime non esaustive e problematiche del fenomeno:

a) **senza tetto**: i dati di censimento 2001 rilevano 13.038 persone senza dimora in Italia; è tuttavia ragionevole considerare questa stima molto sottodimensionata, in considerazione delle modalità stesse di rilevazione del dato censuario. Un'indagine ad hoc, svolta nel 2000 dalla Fondazione Zancan (FondazioneZancan 2002) per conto della Commissione di Indagine sull'Esclusione sociale ha stimato la presenza di 17.000 senza dimora, attraverso una procedura di conteggio in una sola notte. Anche questa stima viene considerata da esperti e operatori del settore molto sottodimensionata. Il fenomeno viene stimato riguardare 50.000-80.000 persone. Stima che viene ritenuta più coerente con quella di una precedente indagine (Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione 1993). Una nuova indagine è in fase di avvio, sulla base di una collaborazione tra la Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (Fiopds) e l'Istat.

b) **senza casa**: per quanto riguarda le strutture destinate ai cittadini stranieri, le richieste di asilo sono circa 11.000 l'anno e le strutture di ospitalità destinate contano circa 1.200 posti letto. I centri di accoglienza per la generalità dei cittadini immigrati contavano, al dicembre 2003, 26.269 posti letto. Non sono disponibili invece stime sulle persone istituzionalizzate (carceri, strutture sanitarie) a rischio di homelessness al momento del rilascio.

c) **insicurezza**: si tratta di una dimensione di difficile stima. I dati di censimento rilevano le situazioni di coabitazione ma non consentono di distinguere tra quelle di tipo volontario, per ragioni affettive o di servizio ad esempio, da quelle per necessità. Parimenti, è noto che all'interno del mercato dell'affitto italiano una quota non trascurabile di locazioni viene avviata senza contratto o con contratti illegali; non è tuttavia chiaramente stimabile quanto questo possa portare ad effettive situazioni di insicurezza, che sicuramente esistono. Discorso analogo vale per le famiglie sotto sfratto (si veda oltre), se si considerano le ripetute proroghe nella loro

esecuzione e il fatto che questa condizione ha dato facoltà di accedere secondo criteri “privilegiati” all’edilizia residenziale pubblica.

d) **inadeguatezza**: la stima non è semplice anche per le persone che vivono in insediamenti e abitazioni non standard. Per quanto riguarda il gruppo probabilmente più consistente in questo ambito, la popolazione nomade, Rom e Sinti, veniva stimata a inizio anni ’90 in circa 120mila persone. I dati di censimento consentono invece una stima abbastanza realistica delle abitazioni che non rispondono agli standard correnti. Nel 2001, gli alloggi non standard (altri tipi di alloggio) occupati da residenti erano 23.336. Un dato non trascurabile nonostante il generale miglioramento nel tempo (tab. 3.1). Le abitazioni senza acqua potabile 211.815; quelle senza acqua calda 371.148.

Tab. 3.1 Altri tipi di alloggio (alloggi non standard) occupati da persone residenti (per 1.000 abitazioni occupate da persone residenti) per anno di censimento e area geografica

AREA GEOGRAFICA	Anni di censimento			
	1971	1981	1991	2001
Italia Nord-Occidentale	2,57	1,25	0,62	0,91
Italia Nord-Orientale	2,61	5,9	1,08	0,95
Italia Centrale	4,94	1,5	0,53	1,38
Italia Meridionale	5,81	15,15	2,17	1,29
Italia Insulare	16,65	6,46	0,84	0,8
Italia	5,19	5,66	1,05	1,08

Fonte: elaborazione su dati Istat, Censimenti della popolazione e delle abitazioni, vari anni

4. Gli immigrati e la casa

Nel 2008 erano residenti in Italia secondo l’Istat circa 4 milioni di cittadini stranieri. Nel 2002 erano solo 1,5 milioni: un incremento di quasi il 300% in sei anni, senza paragoni nell’Europa di questo scorcio di nuovo millennio. Gli immigrati stranieri rappresentano una componente sempre più importante della domanda abitativa: nel 2008 circa il 15% delle abitazioni scambiate in Italia è stato acquistato da stranieri, per il 70% residenti nelle regioni settentrionali, dove gli immigrati hanno rappresentato il 30% della domanda totale di case [Ponzo 2009].

Chi arriva nel nostro paese tende, secondo un giudizio pressoché unanime tra gli osservatori, a riprodurre un percorso abitativo molto simile a quello degli autoctoni: dopo un primo periodo in cui lo scarso reddito e la ricerca di una soluzione stabile obbligano all’affitto e ad una forte mobilità sul territorio, chi può, e sono sempre più numerosi, preferisce acquistare l’abitazione, anche perché, come gli italiani, trova un mercato degli affitti inadeguato a soddisfare le proprie esigenze. Sembra infatti che uno dei motivi principali che spingono all’acquisto sia proprio l’impossibilità di trovare una soluzione adeguata in affitto. Molto superiore agli italiani è comunque la quota di immigrati che risiede in affitto. Non dobbiamo però pensare che l’acquisto sia un momento sufficiente per consentire agli immigrati extracomunitari di conseguire condizioni abitative simili a quelle degli italiani. Le case hanno un proprio ciclo di vita: dopo che sono state costruite tendono a deperire se non vengono adeguatamente conservate, ed in ogni caso i costruttori mettono oggi sul mercato abitazioni che presentano caratteristiche qualitative decisamente superiori a quelle delle case di qualche decennio fa. Al crescere del reddito personale, le famiglie si spostano quindi spesso verso case di migliore qualità, lasciando quelle più vecchie o con problemi di localizzazione alle fasce di reddito inferiori. Questo è quanto sta succedendo oggi in Italia: in genere, gli immigrati subentrano agli autoctoni nelle case che questi ultimi non vogliono più abitare perché piccole, vecchie, collocate vicino a strade rumorose o con altri problemi. Anche nel mercato abitativo, come in quello del lavoro, gli immigrati colmano il

vuoto demografico che nelle fasce basse del mercato è stato prodotto dalla scarsa natalità degli italiani a partire dagli anni '70. Nella prima metà degli anni 2000 era comunque evidente un progressivo miglioramento delle condizioni abitative degli immigrati, dovuto alla dinamica positiva del mercato del lavoro. La crisi economica recente può aver rallentato anche questo processo, e reso difficile per alcune famiglie immigrate onorare il mutuo, quasi sempre essenziale per l'acquisto, o il pagamento dell'affitto.

Quando si pensa alle condizioni abitative degli immigrati, vengono in mente due domande: c'è discriminazione da parte dei venditori e dei locatori? C'è segregazione spaziale degli immigrati rispetto agli autoctoni? Alla prima domanda è possibile rispondere in modo sostanzialmente positivo: ci sono molte evidenze [Ponzo 2009] di un trattamento diversificato sia da parte delle agenzie, evidentemente istruite in questo senso dai proprietari, che da parte degli affittuari, molti dei quali non sono interessati ad una clientela ritenuta più problematica, e che può in parte spiegare la tendenza all'acquisto. Spesso gli immigrati devono rassegnarsi a pagare affitti superiori a quelli degli autoctoni per case di pari qualità. In un contesto di informazione asimmetrica, i proprietari cercano di assicurarsi contro il rischio di inadempienze contrattuali imponendo canoni superiori, esattamente come le banche praticano interessi superiori ai debitori più rischiosi.

Sembra invece piuttosto contenuto, almeno finora, il rischio di una segregazione e ghettizzazione spaziale, soprattutto perché l'Italia non vede la predominanza di alcuna particolare origine geografica degli immigrati, che quindi non hanno forti incentivi alla concentrazione, anche se con rilevanti eccezioni nel caso di alcune comunità. Paradossalmente, anche l'offerta oggi quasi nulla di alloggi pubblici contribuisce alla *mixité*, perché costringe gli immigrati poveri ad arrangiarsi, andando ad occupare gli spazi più obsoleti ed economici dei quartieri privati. Naturalmente le dinamiche che riguardano la popolazione immigrata sono fluide e soggette a rapidi cambiamenti, quindi è difficile formulare giudizi generali. Una possibile fonte di tensioni e di segregazione per il futuro prossimo è costituita ad esempio dalla situazione della scuola dell'obbligo. Negli ultimi anni molte famiglie giovani con figli hanno preferito trasferirsi nei comuni delle cinture delle grandi città, alla ricerca di spazio e di case di maggiore qualità. I vuoti da loro lasciati sono stati riempiti da famiglie immigrate con molti figli. Nelle scuole delle aree centrali e semicentrali delle città del Nord la quota di immigrati risulta di conseguenza molto elevata. Se le famiglie autoctone a reddito alto iniziano a cercare soluzioni alternative alle scuole pubbliche, c'è il rischio di scatenare un processo segregativo che può autoalimentarsi [Mingione et al., 2008]. Solo un rafforzato impegno sulla qualità delle scuole pubbliche può contenere queste tendenze.

5. La sicurezza nella disponibilità dell'alloggio

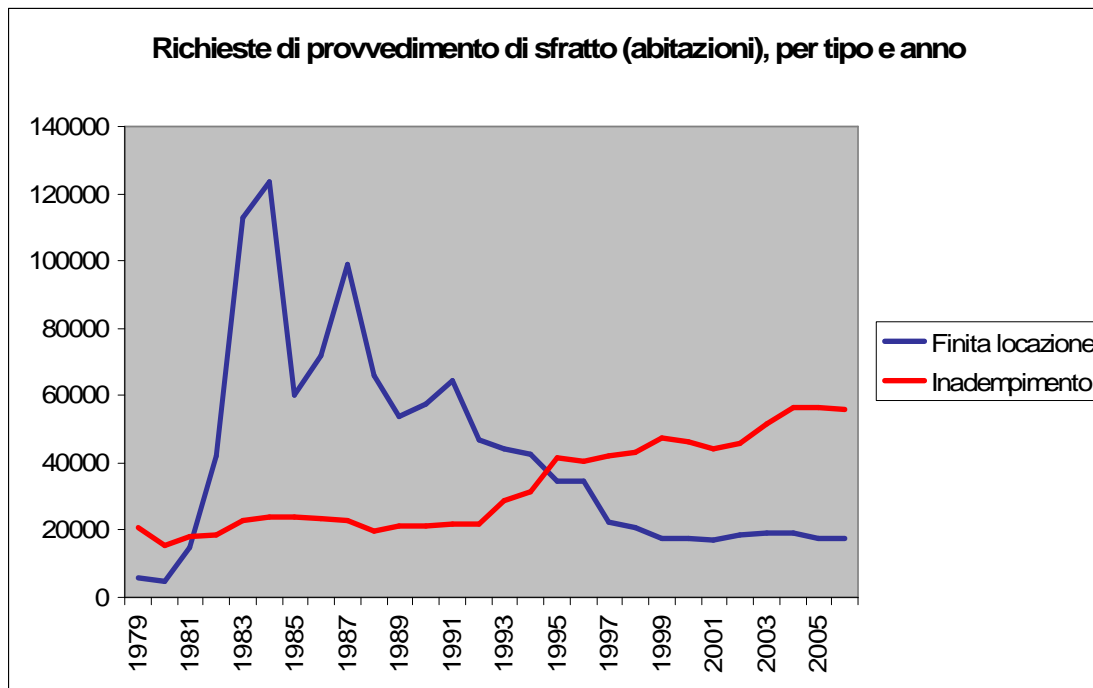
L'insicurezza nella disponibilità dell'alloggio per le famiglie in affitto, date le norme correnti che in Italia consentono di richiedere lo sfratto per finita locazione anche in assenza di una "giusta causa", rappresentano indubbiamente una delle motivazioni che hanno portato a prediligere la soluzione proprietaria. Secondo una recente indagine ISPO, svolta per conto di Nomisma, la maggiore sicurezza e tranquillità della soluzione proprietaria, è la ragione più frequentemente (63%) indicata per questa scelta dagli intervistati in affitto che aspirano alla proprietà.

La questione sfratti ha rappresentato un elemento importante nel determinare il fallimento del regime di equo canone e, più in generale, il collasso del mercato degli affitti negli anni '80 e nei primi anni '90. La fig. 5.1 mostra l'andamento delle richieste di provvedimento di sfratto, per tipo e per anno. In assenza di evidenze empiriche dirette, l'andamento delle richieste di sfratto per finita locazione, in particolare il loro gonfiarsi durante il periodo di vigenza dell'equo canone, fornisce qualche evidenza indiretta a chi sostiene che questo strumento è stato utilizzato in modo sistematico per aggirare la regolazione e per altri comportamenti opportunistici. Da un lato, la finita locazione consentiva ai locatori di contrattare affitti superiori a quanto previsto o di liberare l'immobile e cercare conduttori più condiscendenti. D'altro lato, una volta sviluppatasi l'emergenza sfratti nel paese, la condizione di sfrattato ha assunto priorità tra i criteri di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica; non sono stati rari i casi di accordi tra

locatori e locatari per una richiesta di sfratto finalizzata all'accesso ad alloggio pubblico da parte di questi ultimi.

Il problema sfratti, e la necessità per i governi di reiterarne costantemente la proroga, ha portato anche al ritiro di molti alloggi dal mercato, data l'accresciuta incertezza sui tempi di restituzione.

Fig. 5.1 Richieste di sfratto 1979-2007, per motivo



Fonte: Istat, Statistiche della Giustizia civile, vari anni

Come si evince dalla fig. 5.1 la dinamica delle richieste di sfratto per finita locazione si è drasticamente ridotta con la liberalizzazione del mercato dell'affitto.

Rimane il problema degli sfratti pendenti, concentrati principalmente nelle grandi aree urbane del paese, sulla base dei provvedimenti passati. La questione degli sfratti per finita locazione rimane comunque rilevante, in quanto elemento di disequilibrio nel sistema complessivo di regolazione dei rapporti tra i due contraenti in una locazione, che si vorrebbe a tutela della parte più debole.

La fig. 5.1 mostra anche il forte incremento degli sfratti per inadempimento, tipicamente per morosità, nel periodo successivo alla liberalizzazione. Questo dato fornisce evidenze a livello macro di un'accresciuta insostenibilità degli affitti. Su questo si tornerà oltre.

Ciò che interessa qui evidenziare è come la sicurezza nella disponibilità dell'alloggio dipenda oggi più direttamente che in passato dalla sua sostenibilità economica.

La sicurezza non è tradizionalmente un problema nel segmento proprietario. La proprietà immobiliare e la sua trasmissione sono in Italia tutelati, senza discriminazione. A fronte di una maggiore facilità e disponibilità di credito e del continuo sollecitamento delle famiglie a basso reddito verso la proprietà, è ragionevole attendersi che acquistare casa con un mutuo stia diventando oggi un'operazione più rischiosa che in passato, e quindi la casa meno sicura.

6. L'edilizia sociale

Anche se ha sempre occupato un posto tutto sommato marginale nel campo delle politiche sociali, soprattutto nel confronto con altre realtà europee, l'edilizia residenziale pubblica continua a coinvolgere in Italia circa un milione di famiglie italiane con redditi bassi o nulli. Un altro contributo del presente rapporto approfondisce, sulla base dei dati Eu-Silc, l'impatto dell'edilizia residenziale pubblica sulla disegualianza e sulla povertà. In questa sezione proponiamo una semplice esplorazione delle caratteristiche principali dei residenti in questo tipo di alloggi, e delle dinamiche recenti che li hanno eventualmente coinvolti.

La fonte informativa è costituita dall'Archivio storico dell'indagine Banca d'Italia, che permette di riconoscere le "case popolari" a partire dalla rilevazione svolta nel 1993. Se classifichiamo le famiglie di ciascuna indagine annuale in quintili sulla base del reddito disponibile equivalente, dove il primo quintile raggruppa i nuclei più poveri, è evidente (tab. 6.1) che gran parte degli inquilini delle case popolari appartengono a famiglie a reddito basso. Questa marginalizzazione si è accentuata tra il 1993 ed il 2006.

Tab. 6.1 Distribuzione di frequenza delle famiglie che vivono in alloggi sociali per quintili di reddito disponibile equivalente

	1	2	3	4	5	Totale
1993	46	25	18	9	2	100
1995	47	24	20	7	2	100
1998	48	24	18	8	2	100
2000	52	25	14	5	4	100
2002	56	22	15	7	1	100
2004	59	23	12	5	1	100
2006	55	22	16	7	1	100

Fissando la soglia nazionale di povertà al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente, risulta che nel 2006 più della metà delle famiglie in affitto si colloca al di sotto di questa linea, contro il 33% delle famiglie in affitto nel mercato privato. Anche utilizzando soglie di povertà più stringenti rimane vero che gli ospiti dell'Erp presentano un rischio di povertà significativamente superiore agli altri inquilini.

Tab. 6.2 Quota di famiglie in affitto che si trovano in condizioni di povertà economica

	Famiglie in edilizia sociale			Altre famiglie in affitto			Tutte le famiglie in affitto		
	pov60	pov50	pov40	pov60	pov50	pov40	pov60	pov50	pov40
1993	45%	31%	19%	31%	21%	12%	33%	23%	13%
1995	47%	30%	19%	33%	23%	13%	35%	24%	14%
1998	48%	33%	20%	32%	23%	15%	34%	25%	16%
2000	50%	42%	28%	31%	21%	14%	34%	24%	17%
2002	52%	42%	27%	30%	22%	12%	35%	26%	15%
2004	59%	46%	25%	32%	20%	10%	38%	26%	14%
2006	53%	39%	23%	33%	24%	13%	37%	27%	15%

La drastica riduzione del flusso di nuovi alloggi popolari nel corso dell'ultimo ventennio ha prodotto un significativo innalzamento dell'età media dei soggetti che risiedono negli alloggi Erp (tab. 6.3): l'età media della persona di riferimento è cresciuta di circa cinque anni in poco più di un decennio, contro un incremento di poco più di due anni per la popolazione nel suo complesso. E' di conseguenza cresciuta la quota di famiglie in case popolari con persona di riferimento pensionata (tab. 6.4).

Tab. 6.3 Età media delle persone di riferimento per condizione abitativa della famiglia

	in case pop	altre in aff	tutte le fam in aff	non in affitto	totale
1993	51.6	49.3	49.8	52.4	51.8
1995	52.5	50.5	50.8	53.2	52.6
1998	53.8	49.9	50.5	54.1	53.3
2000	52.8	48.4	49.2	54.8	53.7
2002	55.0	49.2	50.4	54.5	53.7
2004	57.1	47.6	49.7	55.4	54.2
2006	57.4	48.1	50.0	55.4	54.3

Tab. 6.4 Distribuzione di frequenza delle famiglie in alloggi sociali per condizione del maggior percettore di reddito

ANNO	operaio	impiegato insegnante	disoccupato	pensionato	indipendente	altro	totale
1993	36.7	10.9	2.4	35.9	9.8	4.4	100.0
1995	36.7	9.5	3.9	41.3	6.5	2.1	100.0
1998	31.4	9.2	5.2	45.6	6.7	1.8	100.0
2000	35.2	6.6	4.8	40.4	7.3	5.8	100.0
2002	32.9	11.5	4.9	44.8	3.1	2.9	100.0
2004	29.8	7.8	3.5	48.1	7.3	3.6	100.0
2006	25.3	12.4	3.9	46.7	8.4	3.4	100.0

Risiedere in case popolari garantisce ancora un notevole risparmio sui costi abitativi: l'incidenza del canone sul reddito per chi vive negli alloggi Erp è circa la metà di quella delle famiglie che fanno ricorso al mercato privato dell'affitto. Uno sconto notevole, soprattutto se si tiene conto del minore livello medio dei redditi.

Tab. 6.5 Rapporto affitto/reddito monetario disponibile

	ERP	Altre famiglie in affitto	Tutte le famiglie in affitto
1993	7%	14%	13%
1995	8%	15%	14%
1998	10%	17%	16%
2000	9%	19%	17%
2002	10%	20%	19%
2004	11%	21%	19%
2006	10%	22%	19%

Le famiglie in alloggio sociale sono decisamente concentrate nelle fasce con bassa incidenza del canone sul reddito (Fig. 6.1). Per una parte di esse, quelle non povere, sembrerebbe quindi possibile procedere ad un aumento dei canoni senza mettere a rischio la sostenibilità delle spese associate all'abitazione. Nel 2006, il canone mediano mensile pagato dalle famiglie in edilizia sociale è stato di 100 euro, quello medio di 141. La fig. 6.2, che presenta la distribuzione di frequenza delle famiglie in affitto pubblico o privato per classe di canone annuo pagato, mostra l'enorme distanza tra i canoni pagati dai due gruppi.

Fig. 6.1 Distribuzione delle famiglie in affitto per tipo di affitto e rapporto canone/reddito monetario disponibile – anno 2006

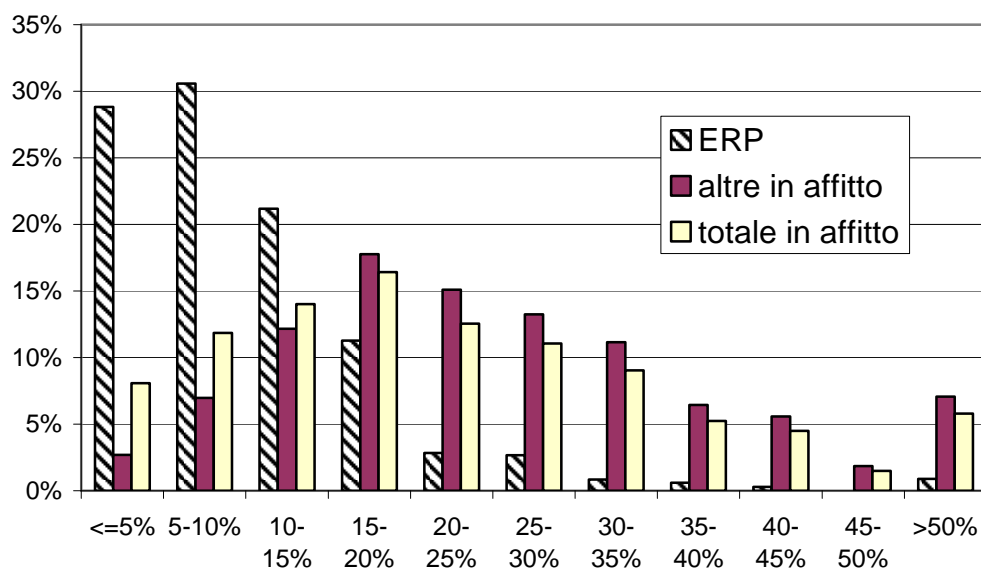
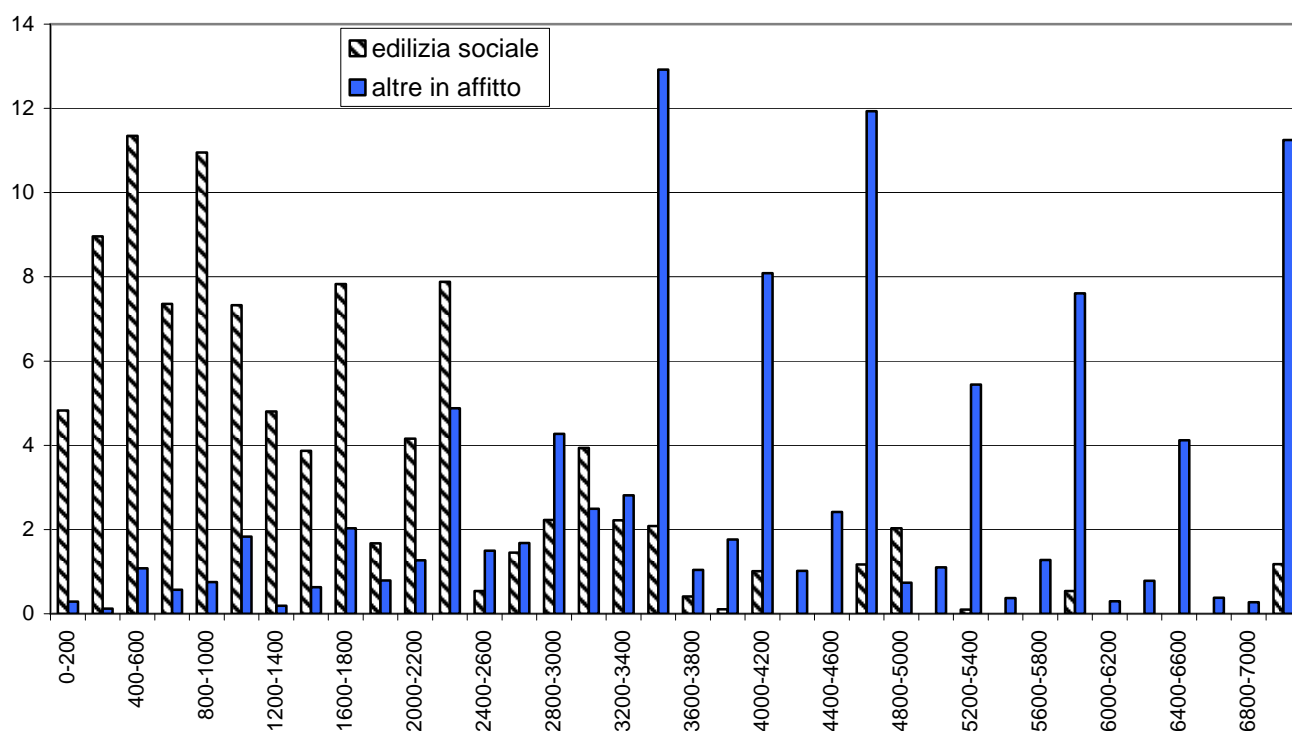


Fig. 6.2 Distribuzione di frequenza delle famiglie in affitto per canone annuo pagato – anno 2006



Alla luce dei bassi livelli dei canoni attualmente pagati, e della presenza di molte famiglie in ERP per le quali il canone incide in modo molto contenuto sul reddito disponibile, ci possiamo chiedere quante delle famiglie oggi in affitto sociale potrebbero permettersi di pagare un affitto superiore ai livelli attuali, pur mantenendo il canone nei limiti massimi del 30% del reddito disponibile. La tab. 6.6 mostra quante delle famiglie oggi in alloggi Erp potrebbero sostenere diversi livelli dei canoni, senza superare il limite del 30% sul reddito. Quasi tutte, ad esempio,

potrebbero pagare 100 euro al mese, mentre più della metà potrebbero tollerare un canone mensile di 350 euro. Quasi una su cinque potrebbe arrivare fino a 600 euro mensili. E' chiaro che queste percentuali costituiscono approssimazioni per eccesso del numero effettivo di famiglie che davvero riuscirebbero a sostenere pagamenti maggiori degli attuali, ma un incremento anche modesto dei canoni, rispetto ai livelli attuali, garantirebbe alle Agenzie che gestiscono il patrimonio di poter disporre di un flusso di risorse con cui cercare di arricchire il proprio patrimonio immobiliare.

Tab. 6.6 Quota di famiglie in alloggi Erp che presentano un canone massimo sostenibile (30% del reddito monetario) superiore a diversi livelli del canone mensile

Canone mensile	%
100	98%
150	92%
200	83%
250	73%
300	64%
350	54%
400	43%
450	35%
500	31%
550	25%
600	18%

7. L'impatto della liberalizzazione del mercato degli affitti

Nel 1978 viene approvata la legge (n. 392) con la quale si introduce in Italia l'equo canone, un sistema di determinazione dei canoni molto rigido secondo il quale l'affitto non può superare una certa percentuale del valore catastale dell'immobile. Questo importo può essere modificato ogni anno solo sulla base del tasso di inflazione. Le conseguenze di questa legge sono oggi giudicate in modo negativo [Saraceno 2003, Minelli 2004]. Agli stretti vincoli che la legge impone all'ammontare degli affitti e alle condizioni dei contratti i proprietari hanno reagito comprimendo l'offerta di abitazioni in affitto, e quindi introducendo un incentivo implicito all'acquisto della casa. E' aumentata inoltre la propensione all'evasione fiscale, e si sono disincentivati gli investimenti per migliorare la qualità delle abitazioni in affitto. Per i proprietari, inoltre, è sempre stato molto difficile rientrare nella disponibilità dell'appartamento alla scadenza del contratto.

Per cercare di aumentare l'offerta di abitazioni in affitto attraverso un incremento della loro redditività, la legge n. 359 del 1992 ha introdotto la possibilità di fissare liberamente il canone di affitto, sulla base della libera contrattazione tra proprietario ed inquilino (patti in deroga). Nel 1998, infine, il mercato degli affitti viene del tutto liberalizzato. La legge n. 431 del 1998 prevede due tipi di contratti di affitto: uno completamente libero, ed uno "convenzionato", cioè stipulato sulla base di parametri definiti da accordi a livello locale tra le organizzazioni dei proprietari e degli inquilini. L'obiettivo dell'introduzione della modalità convenzionata consiste nel tentativo di attenuare l'impatto sulle famiglie dell'inevitabile incremento medio delle locazioni in conseguenza del processo di liberalizzazione del mercato.

Negli auspici degli estensori delle leggi che negli anni '90 hanno riformato il mercato delle locazioni vi era l'aumento del numero di case offerte in affitto, in drastico calo nel corso degli anni '70 e '80. Si sperava che la maggiore attrattività dell'investimento in immobili da affittare avrebbe attirato nuovi operatori sul mercato. L'aumento dell'offerta avrebbe dovuto attenuare l'incremento degli affitti conseguente al superamento dell'equo canone. A tutelare le condizioni economiche degli inquilini più poveri avrebbe dovuto anche concorrere non solo la nuova tipologia dei contratti convenzionati, ma anche l'introduzione del fondo sociale per l'affitto, un trasferimento monetario agli affittuari che si trovano in precarie condizioni economiche, condizionato alla verifica del reddito e del patrimonio della famiglia, nonché una detrazione Irpef sull'affitto pagato.

A più di dieci anni di distanza dall'ultimo significativo intervento legislativo di riforma del mercato delle locazioni, è possibile concludere che i canoni di affitto sono, come illustrato, decisamente aumentati, ma non si è verificato l'auspicato incremento dell'offerta di immobili in locazione. Le ragioni sono diverse (Cipolletta et al., 2005): in particolare, una redditività ancora scarsa a causa del carico fiscale elevato e l'incertezza sulla effettiva possibilità di rientrare in possesso dell'appartamento al termine della durata del contratto. Il fondo sociale per l'affitto, inoltre, non ha mai raggiunto una dotazione soddisfacente.

In presenza di una offerta di case in locazione rigida e di un fondo per l'affitto di dimensioni modeste, l'aumento degli affitti derivante dal superamento dell'equo canone fornisce una buona indicazione dell'impatto che le famiglie in affitto hanno subito a causa della liberalizzazione del mercato. Una semplice misura di questo impatto può essere ottenuta confrontando gli affitti medi pagati sugli affitti in equo canone e sui patti in deroga, in un certo momento. Ma questa semplice differenza tra medie può portare ad una stima distorta dell'impatto della liberalizzazione, se i due insiemi di abitazioni, quelle date in equo canone e quelle affittate a prezzi di mercato, hanno caratteristiche diverse. Una tecnica più idonea consiste nella stima di una funzione di prezzo edonica: si stima una regressione in cui l'affitto è la variabile dipendente, e le caratteristiche dell'abitazione (qualità, dimensione, anno di costruzione, dimensione della città, ecc.) costituiscono le variabili esplicative. Sulla base dei coefficienti stimati, si stima il prezzo di mercato ipotetico che una famiglia in affitto controllato avrebbe pagato se esposta al libero mercato. La differenza tra l'affitto controllato e questo nuovo affitto imputato costituisce il trasferimento implicito realizzato dalla legislazione sull'equo canone, o viceversa l'impatto, in termini di maggiore spesa, del passaggio al regime di mercato. In generale si tratta di un impatto

di breve periodo, perché è ragionevole pensare che il mercato si adatti alla rimozione dell'equo canone, ad esempio attraverso un aumento dell'offerta di case in affitto. Se però questi adattamenti non ci sono o si verificano solo in parte, come sembra nel caso italiano, allora questa misura dell'impatto può avere una validità che va oltre il breve periodo.

Per la stima, utilizziamo i dati dell'Indagine Banca d'Italia dal 1993 in poi. Consideriamo come affitti di libero mercato quelli classificati dai rispondenti come "patti in deroga", mentre consideriamo come affitti controllati quelli classificati come "equo canone". Escludiamo però da quest'ultimo gruppo quegli affitti che le famiglie hanno definito come "equo canone" anche se stipulati dopo il 1998. La variabile dipendente è il logaritmo dell'affitto annuo per metro quadrato. I risultati della regressione sono riportati nella tabella seguente.

Tab. 7.1 Stima dell'equazione del canone di affitto (ln dell'affitto per metro quadrato) sulle caratteristiche dell'immobile

	coefficiente	Valore assoluto del test t
1) Anno di occupazione	0.009	(9.18)**
2) Superficie in mq	-0.012	(11.34)**
3) Superficie al quadrato	0.000026	(5.62)**
4) Anno_1995	0.301	(7.67)**
5) Anno_1998	0.331	(9.37)**
6) Anno_2000	0.400	(10.20)**
7) Anno_2002	0.380	(10.17)**
8) Anno_2004	0.518	(14.06)**
9) Nord comune piccolo	-0.234	(7.66)**
10) Nord comune grande	0.139	(4.27)**
11) Centro comune piccolo	-0.243	(3.96)**
12) Centro comune medio	-0.036	(0.62)
13) Centro comune grande	0.429	(8.63)**
14) Sud comune piccolo	-0.368	(6.26)**
15) Sud comune medio	-0.298	(6.32)**
16) Sud comune grande	0.036	(0.75)
17) Zona_periferia	0.057	(2.14)*
18) Zona_centro	0.025	(0.92)
19) Zona_altra	-0.080	(1.30)
20) Qualita_pregio	0.014	(0.48)
21) Qualita_degrado	0.021	(0.33)
22) Signorile	0.172	(4.53)**
23) Economica	-0.080	(2.73)**
24) Popolare	-0.181	(3.82)**
25) Altro	-0.381	(4.13)**
26) Anno di costruzione	0.00043	(2.31)*
27) Presenza imp. risc.	0.087	(2.39)*
Costante	-13.868	(7.27)**
oservazioni	1291	
R-squared	0.56	
*Significativo al 5%;		
** Significativo all'1%.		

Nota: l'abitazione di riferimento è situata in un comune di dimensioni medie del Nord (da 20.000 a 200.000 abitanti), in zona intermedia, di qualità normale. I coefficienti 9-25 vanno pertanto letti come variazioni rispetto a questa tipologia.

Se suddividiamo tutte le famiglie del sottocampione 1993-2004 in decili sulla base del reddito equivalente, la tab. che segue presenta il reddito medio disponibile e l'affitto medio pagato dalle famiglie che dichiarano ancora di vivere in equo canone. In media, il passaggio dal regime controllato al libero mercato produce un aumento del canone del 47%. Questa variazione ha un impatto molto forte soprattutto sulle famiglie più povere: pesa infatti per il 15% del reddito sulle famiglie appartenenti al 10% più povero dei nuclei italiani, e per il 10% per quelle che cadono nel secondo decile. Questi risultati sono vicini a quelli ottenuti da Miniaci (1995) con riferimento agli effetti della legge del 1993.

Tab. 7.2 Affitto effettivo pagato e canone di mercato imputato per le famiglie in equo canone

Decili di reddito disponibile equivalente	Reddito disponibile monetario	Canone controllato	Canone di mercato imputato	Variazione	Variazione % canone	Variazione canone in % del reddito
1	8188	2403	3655	1252	52%	15%
2	13249	2617	3926	1311	50%	10%
3	16100	2776	3989	1212	44%	8%
4	18188	3003	4202	1200	40%	7%
5	22590	2987	4571	1584	53%	7%
6	25952	3266	5352	2086	64%	8%
7	30609	3340	4710	1370	41%	4%
8	32738	3617	5275	1658	46%	5%
9	38889	4305	6641	2336	54%	6%
10	64628	5418	5584	166	3%	0%
Totale	20405	3004	4426	1422	47%	7%

La liberalizzazione del mercato dell'affitto, quindi, ha ridotto del 15% il reddito disponibile per le famiglie ad equo canone appartenenti al primo decile della distribuzione, e del 10% per quelle del secondo decile. La riforma dei contratti di affitto operata negli anni '90 non è stata accompagnata da altri fenomeni che avrebbero potuto compensarne gli effetti sulle famiglie più deboli, in particolare l'incremento dell'offerta di abitazioni e l'aumento dei trasferimenti monetari pubblici. Quindi una riforma a metà, che ha finito per penalizzare soprattutto le famiglie più deboli.

Riferimenti bibliografici

Baldini M., Chiarolanza A. (2007), *La politica per la casa*, in Guerra M. C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana 2007*, Il Mulino.

Cipolletta I., Buffo M., De Caprariis G., Gambuto S., Guelfi A. (2005), *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Confindustria, Progetto Concorrenza.

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione (1993), *Rapporto sulle "povertà estreme" in Italia*, Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, Roma.

D'Alessio G., Gambacorta R. (2007), *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Questioni di economia e finanza, occasional paper n. 9, Banca d'Italia.

Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Fondazione Zancan (2002), *Indagine sulle persone senza dimora*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Roma.

Miniaci R. (1995), *Effetti redistributivi di breve periodo della riforma dell'equo canone*, in N. Rossi (a cura di), *Concorrenza e giustizia sociale*, Il Mulino.

Ricci R. (1997), *Povertà abitativa in Italia, 1989-1993*, Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione, Roma

Tosi A. (2005), *European observatory on homelessness – Statistics update 2005: Italy*, Feantsa, Bruxelles.

2

La casa come oggetto di attenzione sociologica

di Marianna Filandri, Simona Ballabio

1. Introduzione

L'importanza della casa, dal punto di vista sociologico, era già stata ben evidenziata da Maslow a metà del secolo scorso. Essa infatti è un elemento fondamentale nella vita di ciascuna persona. Nelle società moderne l'abitazione, infatti, non soddisfa solamente necessità primarie, ma concerne anche più complessi bisogni di tipo personale, sociale, economico e simbolico che stanno alla base del benessere individuale [Maslow 1954]. Come ricorda Poggio, da una parte, «soddisfa esigenze di riparo, costituisce la struttura all'interno della quale avviene la riproduzione domestica ed è il luogo dove si svolgono le attività familiari di cura. [... E, d'altra parte,] è *a*) un elemento costitutivo dello spazio sociale degli individui e *b*) una risorsa economica particolarmente rilevante» [Poggio 2005, 281-282] che può giocare un ruolo fondamentale nella strutturazione delle disuguaglianze sociali.

La casa quindi è inestricabilmente legata a numerosi aspetti della vita individuale e sociale. Si tratta infatti di un oggetto che si presta ad essere analizzato non solo dai sociologi ma anche da altre discipline. Interessa infatti geografi, architetti, urbanisti, economisti, antropologi in modi e aspetti vari. Inoltre, anche all'interno della sociologia, la casa può essere affrontata da una pluralità di punti di vista: ad esempio, nell'ambito della stratificazione, in quello dei consumi, in quello della segregazione residenziale e così via.

Data la sua grande importanza, stupisce allora che ancora oggi siano relativamente pochi gli studi sociologici che si occupano di questa tematica. In particolare, le ricerche esistenti tendono a concentrarsi tradizionalmente sulle condizioni e sulle politiche abitative [Kurz e Blossfeld 2004] e, negli ultimi anni, sulla centralità della casa nel processo di transizione alla vita adulta. Solo raramente, invece, l'attenzione è rivolta all'abitazione come oggetto di strutturazione di disuguaglianza sociale [Kemeny 1981; Mulder 2000; Mahaffy 2003; Kurz 2004].

L'intento di questo elaborato è quello di fornire una panoramica delle principali caratteristiche abitative del nostro paese con una particolare attenzione alle disuguaglianze sociali. Il quadro verrà fornito a partire dai risultati dei principali studi che si sono occupati del contesto italiano e a partire da alcune analisi descrittive utilizzando i dati Ilfi².

² L'Ilfi, Indagine Longitudinale sulle Famiglie Italiane, è uno studio *panel* prospettico articolato in cinque rilevazioni. Le rilevazioni sono state effettuate, rispettivamente, nel 1997, nel 1999, nel 2001, nel 2003 e nel 2005. Nel corso della prima rilevazione sono state raccolte le informazioni retrospettive relative a tutti gli eventi rilevanti accaduti ai membri del campione nel periodo compreso fra la data della loro nascita e la data dell'intervista. Lo scopo di ciascuna delle quattro rilevazioni successive è quello di aggiornare tali informazioni, registrando tutti gli eventi rilevanti accaduti ai membri del campione nel periodo compreso fra la data dell'intervista precedente e la data dell'intervista attuale. In questo lavoro si sono utilizzati i dati raccolti in tutte e cinque le rilevazioni, considerando per ogni famiglia la più recente informazione disponibile. Il campione è composto da circa 4800 famiglie per la parte

L'attenzione sarà posta sulla stratificazione a partire da due prospettive. In primo luogo, si metterà in luce come i soggetti che occupano posizioni differenti all'interno della stratificazione sociale esperiscono differenti *standard* abitativi; in altre parole, ci si focalizzerà sulle disuguaglianze abitative in funzione della classe sociale di appartenenza. In secondo luogo, si analizzerà il ruolo della classe sociale di origine nella riproduzione di tali disuguaglianze. Da questo punto di vista l'attenzione sarà posta su una delle principali caratteristiche ascritte che modulano le *chance* di vita degli individui, cioè l'origine sociale. In sostanza, il *focus* di interesse sarà posto sulla trasmissione intergenerazionale delle risorse per l'accesso alla casa e sul ruolo che la famiglia gioca nel definire le opportunità abitative dei soggetti. Nel far questo si considererà sia la casa in cui i soggetti considerati vivono nel momento della rilevazione (vale a dire, quella che sarà definita casa attuale), sia la prima casa a cui i soggetti hanno avuto accesso nel corso della loro carriera abitativa, dopo aver lasciato la casa dei genitori. Questo consentirà di fare dei confronti tra le diverse generazioni, dato che i soggetti intervistati hanno età differenti.

La necessità di porre l'accento non solo sulla casa attuale, ma anche sulla prima casa deriva dal fatto che la prima casa, vale a dire quella che consente l'acquisizione dell'autonomia abitativa, rappresenta una tappa di fondamentale importanza nella vita di ciascun individuo.

Indubbiamente, infatti, la casa riveste un ruolo centrale in qualsiasi fase della vita di una persona: dalla nascita alla dipartita l'individuo è inestricabilmente legato alle mura che proteggono la sua dimensione più intima. Tuttavia, c'è un momento particolare in cui l'abitazione possiede una rilevanza più accentuata in quanto costituisce un elemento indispensabile per il dispiegarsi di una transizione fondamentale per gli individui, vale a dire la transizione alla vita adulta. All'interno di questo passaggio, infatti, l'acquisizione dell'autonomia abitativa rappresenta una tappa decisiva che, oltretutto, costituisce spesso il presupposto di scelte legate alla formazione di nuove famiglie e di scelte riproduttive le quali rivestono un ruolo fondamentale non solo per la dimensione privata dei singoli individui, ma più in generale per l'intera società. La "sindrome del ritardo" tipica dei giovani italiani - secondo la quale l'uscita dalla casa dei genitori non sarebbe mai avvenuta così tardi come negli ultimi decenni³ - potrebbe quindi trovare spiegazione anche nella difficoltà di acquisizione dell'autonomia abitativa [Mencarini e Tanturri 2006], considerate soprattutto le caratteristiche dei comportamenti abitativi tipici del nostro paese. Ed è proprio in questo passaggio che, come approfondiremo nel quinto paragrafo, si fondano maggiormente le radici dell'ereditarietà delle disuguaglianze sociali connesse alla dimensione abitativa.

Il presente contributo sarà così articolato. Nel paragrafo successivo si delinearanno le principali caratteristiche abitative del nostro paese. Accanto a ciò saranno brevemente richiamati anche i principali aspetti strutturali che hanno influenza sulla configurazione delle condizioni abitative a livello macro. In particolare, si farà cenno al ruolo del mercato del credito e al ruolo delle politiche abitative, anche alla luce di un confronto con gli altri stati europei. Il terzo paragrafo sarà una parentesi di natura concettuale; prima, infatti, di entrare nel merito della questione abitativa alla luce della stratificazione - che rappresenta il fulcro di questo contributo - ci sembra opportuno fornire una breve presentazione proprio del concetto di stratificazione sociale e di classe. Nel quarto paragrafo le condizioni abitative del nostro paese saranno analizzate nell'ottica della disparità di tali condizioni in funzione della classe sociale di appartenenza. In particolare, ci si concentrerà sia sul titolo di godimento, vale a dire se l'abitazione è di proprietà oppure in affitto, sia sulle caratteristiche degli immobili. Nel quinto paragrafo le stesse dimensioni saranno analizzate questa volta in funzione della classe sociale di origine, con in più un'attenzione specifica al ruolo dei trasferimenti intergenerazionali. L'attenzione sarà posta, dapprima, sulla casa attuale (par. 5.1) e, successivamente, sulla prima casa (par. 5.2). Il lavoro terminerà con alcune considerazioni conclusive.

di analisi sulla casa attuale, mentre è composto da circa 1900 uomini e 2400 donne per le analisi sulla prima destinazione abitativa.

³ Per approfondimenti si vedano Pisati [2002] e Barbagli e colleghi [2003].

2. Caratteristiche abitative del nostro paese

2.1 La diffusione della proprietà dell'abitazione e la rigidità del mercato del credito italiano

L'elemento che sicuramente più di ogni altro contraddistingue le condizioni abitative del nostro paese è l'alta percentuale di abitazioni in proprietà con un andamento crescente nel tempo a partire dal secondo dopoguerra. Secondo i dati censuari, nel 1951 le case occupate dai proprietari erano il 40%, nel 1961 il 45,8%, nel 1971 il 50,8%, nel 1981 il 58,9%, nel 1991 il 68% e nel 2001 hanno raggiunto la percentuale del 71% [Bernardi e Poggio 2004; Poggio 2006]. A questo va anche sommato un 9% di abitazioni occupate prevalentemente a titolo gratuito e in usufrutto; situazioni queste ricorrenti soprattutto tra le fasce più giovani e più anziane della popolazione [Cremaschi e Tosi 2001]⁴.

La grande diffusione della casa di proprietà non è però un aspetto peculiare solo del nostro paese, ma in generale caratterizza anche gli altri stati europei mediterranei. Allen e colleghi [2004] sostengono la tesi secondo cui in Europa siano identificabili sostanzialmente due modelli di concezione della casa legati al sistema immobiliare e al ruolo della famiglia nel sistema di welfare⁵. In base a questa classificazione i paesi del Sud si distinguono da quelli del Nord per alti livelli di case in proprietà a cui si affianca una scarsa o nulla disponibilità di alloggi di edilizia sociale.

TAB. 1. Titolo di godimento dell'abitazione in Europa, circa 1999

Paese	Anno	Proprietà	Affitto sociale	Affitto privato	Altro
Germania	1998	43	7	50	0
Danimarca	2000	51	19	26	4
Olanda	2000	53	36	11	0
Belgio	2000	74	7	16	3
Finlandia	1997	60	14	16	10
Francia	1996	54	17	21	8
Regno Unito	2001	69	22	9	0
Irlanda	1998	78	9	16	3
Italia	1998	69	5	11	15
Grecia	1990	78	0	22	0
Spagna	1998	82	1	10	7
Portogallo	1999	64	3	25	8
Austria	1998	56	21	20	3

Fonte: dati ripresi da Allen e colleghi [2004, 16]. Nella seconda colonna è riportato l'anno al quale i dati si riferiscono.

La tabella 1 mostra proprio come Spagna, Italia, Portogallo e Grecia non solo abbiano alti livelli di proprietari di casa, ma presentino anche il più ridotto settore di affitti sociali. In questi paesi le famiglie che si sono trovate davanti alla scelta tra diventare proprietari di casa e affittare nel settore privato hanno, negli ultimi 50 anni, nella maggioranza dei casi, optato per la proprietà [Allen *et al.* 2004, 18]. Se pur in misura maggiore nei paesi del Sud Europa, in generale anche negli altri stati si è assistito a una diffusione maggiore della proprietà ad eccezione della Germania che è l'unico paese dove coloro che vivono nella loro casa sono meno della metà della popolazione.

In Europa, accanto al tasso di proprietà della casa, un'altra caratteristica varia notevolmente da paese a paese. Si tratta dell'ammontare e della durata dei mutui. A questo proposito vediamo alcune

⁴ Dati sostanzialmente confermati dall'indagine Istat "Reddito e condizioni di vita" relativa all'anno 2006 che vede una percentuale di abitazioni di proprietà, in usufrutto o in uso gratuito pari all'81,8%.

⁵ Questi studiosi si pongono in una posizione critica rispetto alla tradizionale classificazione dei modelli di welfare di Esping Andersen [1990], che a loro avviso non spiegherebbero in nessun modo il sistema di *housing* europeo.

caratteristiche del mercato del credito in Italia rispetto agli altri paesi Europei poiché, com'è noto, il mercato del credito è strettamente connesso al mercato immobiliare [Maclennan *et al.* 1999; Chiuri e Jappelli 2003]. La presenza di un ampio mercato del credito comporta che molte più famiglie possano infatti accedere alla casa di proprietà, mentre dove il mercato è più rigido c'è la tendenza a risparmiare e a posticipare più avanti questa transizione. Chiuri e Jappelli [2003] mostrano come il mercato dei mutui eserciti un effetto sull'età alla quale le persone comprano la prima casa di proprietà. La scelta tra proprietà e affitto non risente quindi solamente della disponibilità di alloggi in locazione, ma anche della possibilità di accedere facilmente a un mutuo e della capacità di affrontare il rischio di sostenere i costi legati all'abitazione. Dunque non sorprende che anche l'accesso ai mutui si differenzi molto da paese a paese.

Tab. 2 Caratteristiche dei mutui in Europa, circa 2001

Paese	Durata tipica	Ammontare massimo del mutuo come % sul valore della casa	Ammontare tipico del mutuo come % sul valore della casa	Debito mutui come % del PIL
Germania	10 (25-30)		70	51
Danimarca	30	80	80	65
Olanda	30	125	80-110	60
Belgio	15-20	125	75	22
Finlandia	10-15		60-70	30
Francia	15-20	80	70-80	21
Regno Unito	25	130	70-80	57
Irlanda	20-30	95	60-70	27
Italia	15	80	50-60	7
Grecia	15		60	6
Spagna	15-20	80	65	22
Portogallo	20	100	70-80	26
Austria	10 (20-30)		70-80	30-33

Fonte: dati ripresi da London Economics [2005], ECB [2003] e Maclennan e colleghi [1999].

La tabella 2 riporta alcuni indicatori che caratterizzano i mutui dei paesi europei⁶. La durata modale dei mutui va da 10-15 anni, per i paesi con il mercato dei mutui meno sviluppato, fino a 25-30 anni, per gli altri paesi. Anche l'importo massimo richiedibile sul valore della casa e l'importo modale richiesto rispecchiano, almeno in parte, la maturità mercato dei diversi. Vediamo, ad esempio, come nel Regno Unito sia possibile richiedere il finanziamento fino al 130% del valore dell'immobile rispetto a Italia, Spagna, Danimarca e Francia dove si arriva solo fino al 80%. Chiuri e Jappelli [2003] distinguono, sulla base dell'importo finanziato del valore dell'abitazione⁷ e della durata media dei mutui, i paesi con i mercati dei mutui più sviluppati e quelli dove sono più ristretti. I paesi con i mercati finanziari più ampi sono l'Inghilterra, l'Olanda, la Danimarca e l'Irlanda dove si può ottenere il finanziamento del valore totale dell'abitazione e dove in generale la durata dei mutui supera i 25 anni. Al contrario, i paesi con il mercato dei mutui più rigido sono la Germania, il Belgio, l'Austria, la Francia, la Grecia, la Spagna, l'Italia e il Portogallo⁸.

⁶ Quelli riportati sono solo alcuni degli indicatori, tra i più evidenti, che caratterizzano i diversi mercati del credito in Europa. Per una trattazione completa si vedano European Mortgage Federation [2007], London Economics [2005], ECB [2003] e Maclennan e colleghi [1999].

⁷ realtà Per la precisione, questi autori utilizzano, nella loro classificazione, l'anticipo necessario per acquistare un'abitazione. Tuttavia, l'anticipo necessario per acquistare una casa è semplicemente la differenza tra il valore complessivo - 100% - e l'ammontare dell'importo richiedibile. Quest'ultimo dato è riportato nella tabella 2.

⁸ Non ho inserito la Finlandia nell'aggregazione dei paesi in due gruppi in quanto dalla tabella 3.4 sembrerebbe un paese con un mercato dei mutui rigido, mentre viene classificato da Chiuri e Jappelli come uno stato con un mercato del credito particolarmente sviluppato. Questo è significativo per valutare i dati presentati come semplici e sintetiche informazioni sulla diversità delle situazioni presenti in Europa. Il tema del mercato dei mutui è ovviamente molto più

Il mercato del credito rappresenta dunque un altro importante fattore di influenza sulla scelta tra proprietà e affitto. Inoltre, anche questo elemento – soprattutto in riferimento all’accesso all’abitazione di proprietà e alla possibilità di sostenerne i costi – contribuisce a rendere fondamentale il ruolo della famiglia nei paesi del Sud Europa [Chiuri e Jappelli 2003; Bicakova e Sierminska 2008]. Tali paesi si differenziano infatti da quelli del Nord anche per la centralità del ruolo della parentela nella definizione delle caratteristiche abitative dei soggetti⁹. Nei paesi mediterranei il ruolo dei genitori è spesso determinante per consentire ai giovani e alle famiglie di acquisire le risorse sociali e materiali di cui hanno bisogno, ad esempio per l’acquisto della casa. La famiglia di origine sopperisce spesso alla mancanza di politiche sociali specifiche fornendo quei servizi che, nei paesi del Nord, sono forniti dallo stato o dal mercato. Per l’Italia vedremo espressamente nei prossimi paragrafi il ruolo della famiglia nell’accesso alla casa di proprietà e l’importanza dei trasferimenti intergenerazionali.

2.2 Incentivi alla proprietà

Il nostro paese, come visto nel paragrafo precedente, rispetto al panorama europeo si caratterizza per un mercato immobiliare e del credito particolarmente rigidi, oltre che per lo sbilanciamento verso la casa di proprietà. A questa situazione hanno contribuito una pluralità di elementi: fattori culturali, caratteristiche contestuali contingenti e politiche pubbliche. La specifica storia di un paese, le culture e lo sviluppo economico giocano, infatti, un ruolo rilevante sulle caratteristiche della situazione abitativa.

È difficile, però, scindere questi elementi. Sono infatti legati da strette interdipendenze. In particolare, è difficile stabilire una relazione di causa e effetto tra politiche pubbliche, e più in generale assetti istituzionali, e tra differenze culturali o valoriali che hanno profonde radici storiche. Vale a dire, è difficile capire se gli assetti istituzionali siano modellati su norme comportamentali o viceversa [Mencarini e Tanturri 2006], così come è difficile capire quanto queste siano a loro volta legate alle condizioni economiche. Si tratta quindi di un connubio tra orientamenti delle politiche pubbliche e orientamenti culturali a cui si sono aggiunti altri elementi che hanno favorito l’espandersi della proprietà, tra cui:

- a) il miglioramento delle condizioni economiche e di vita;
- b) la sostanziale immobilità residenziale degli italiani¹⁰ che ha facilitato l’impiego di risorse localizzate delle famiglie (suoli, immobili e reti di solidarietà) per assicurare l’accesso alla proprietà ai propri membri;
- c) il carattere del bene rifugio contro l’inflazione che le abitazioni hanno avuto negli anni Settanta e Ottanta [Facchini 2005].

Ma vediamo più in dettaglio il ruolo rilevante giocato dal bagaglio delle politiche pubbliche che hanno caratterizzato la regolazione della dimensione abitativa nel corso del tempo.

Le politiche sociali, in generale, e quelle abitative, in particolare, hanno sbilanciato le preferenze verso la proprietà privata agendo sia sul lato dell’offerta, sia sul lato della domanda. Tali politiche hanno, infatti, incentivato l’acquisizione della casa di proprietà con diversi mezzi. Il primo, attraverso strumenti esplicitamente orientati a questo obiettivo, ha disincentivato gli investimenti nello sviluppo di alloggi destinati all’affitto sociale. Il secondo ha implicato politiche poco efficaci rivolte al settore dell’affitto privato. Il terzo mezzo, se pur non espressamente predeterminato, ha attribuito un ruolo centrale all’ampia tolleranza dell’abusivismo edilizio che ha aperto la strada, almeno fino agli anni Ottanta, ad ampie forme di autocostruzione [Minelli 2004; Poggio 2006]. La conseguenza di questi interventi ha comportato, da una parte, una scarsa offerta di alloggi in affitto a condizioni ragionevolmente sicure ed economicamente sostenibili, in modo particolare negli anni

complesso e prende in considerazione molte altre variabili a partire dai tipi di mutui disponibili, dai tassi di interesse, dalla presenza di istituzioni in concorrenza che offrono prodotti diversi.

⁹ Sulla base di questa distinzione anche Casteles e Ferrera [2006], così come Allen e colleghi, individuano due modelli di *housing* in Europa.

¹⁰ Ad esclusione della forte migrazione interna da Sud a Nord negli anni Cinquanta e Sessanta.

Settanta e Ottanta, e, dall'altra parte, una forte spinta verso l'opzione proprietaria in tutti i segmenti della stratificazione sociale, già a partire dalle famiglie che disponevano di mezzi anche minimi, considerando anche la possibilità di alcuni canali a basso costo (quali l'autocostruzione, per di più spesso abusiva). A ciò si aggiunga che, nell'esperienza italiana, la casa è vista come un ottimo investimento (sicuro e in grado di rivalutarsi con il tempo), anche a fronte della limitata offerta di alternative altrettanto allettanti sul mercato finanziario, almeno fino al decennio scorso [Poggio 2009]. Si aggiunga, inoltre, che la proprietà ha risposto, e risponde, alla necessità di accumulare risorse nel modo più utile possibile per far fronte a esigenze future, soprattutto in considerazione delle prestazioni di *welfare* limitate: oltre a garantire un'abitazione, infatti, alla casa in proprietà viene spesso attribuito anche un ruolo di tipo previdenziale [Poggio 2009].

2.3 Il disagio abitativo

Un altro elemento che contraddistingue la realtà abitativa italiana è rappresentato da un complessivo miglioramento delle condizioni abitative, come peraltro avvenuto anche negli altri paesi occidentali [Minelli 2004]. Già a partire dagli anni Settanta il numero degli alloggi disponibili ha superato il numero delle famiglie. Si sono innalzati gli standard, la dotazione e la qualità degli impianti nelle abitazioni. Alcune famiglie hanno anche consumi abitativi che possono essere definiti opulenti, disponendo di una o più abitazioni per le vacanze o per altri scopi ricreativi, oltre alla casa di residenza [Poggio 2009].

Il miglioramento delle condizioni abitative è andato di pari passo con la diffusione della proprietà. In generale, infatti, il possesso dell'alloggio in cui si vive, rispetto alla locazione, è associato a più alti *standard* abitativi. Tuttavia, nonostante un complessivo incremento delle condizioni, permangono delle situazioni di disagio. Ma andiamo per ordine.

Proprietà ed affitto sono in media caratterizzate da differenti *standard* abitativi. I dati dell'indagine Istat, Reddito e condizioni di vita, relativi al 2006, mettono in luce come la percentuale di nuclei familiari che dichiarano di avere problemi legati all'abitazione è sensibilmente più elevata tra gli affittuari rispetto ai proprietari. Gli affittuari dichiarano di vivere in abitazioni che presentano danneggiamenti alla struttura nel 17,4% dei casi, che presentano problemi di umidità per il 24,2% delle famiglie, che godono di scarsa luminosità il 14,1%; le stesse percentuali scendono rispettivamente al 9,8%, al 16,4% e al 7,6% entro il settore proprietario. Anche l'indice di affollamento (numero di persone per 100 mq) mette in luce condizioni significativamente differenti tra chi paga un affitto e tra chi invece è proprietario dell'abitazione in cui vive: è pari a 3,3 nel primo caso e a 2,7 nel secondo [Istat 2008].

Tab. 3 Inadeguatezza delle condizioni abitative e problemi relativi all'ambiente circostante per titolo di godimento dell'abitazione. Italia, circa 2005.

	Spazio abitativo ridotto	Impianti di riscaldamento inadeguati	Umidità nei muri e pavimenti	Inquinamento nel quartiere	Microcriminal. e vandalismo nel quartiere
Proprietà	9,2	8,7	10,9	16,3	17,4
Propri. familiari	15,2	14,7	13,6	17,4	18,9
Affitto	26,8	23,2	18,7	24,7	29,7
Altro	14,1	14,1	10,9	19,4	15,6
Totale	12,6	11,7	12,4	17,7	19,3

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

Tab. 4 Problemi relativi all'inadeguatezza delle condizioni abitative per titolo di godimento dell'abitazione. Italia, circa 2005.

	Nessun problema	Un problema	Due problemi	Tre problemi	Totale
Proprietà	77,8	16,8	4,2	1,2	100
Proprietà familiari	69,2	20,6	7,9	2,3	100
Affitto	56,2	24,8	13,2	5,8	100
Altro	71,9	18,8	7,8	1,6	100
Totale	73,5	18,5	6,0	2,0	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Tab. 5 Problemi relativi all'ambiente circostante per titolo di godimento dell'abitazione. Italia, circa 2005.

	Nessun problema	Un problema	Due problemi	Totale
Proprietà	73,6	19,2	7,1	100
Proprietà familiari	73,0	17,5	9,5	100
Affitto	60,8	23,8	15,4	100
Altro	74,2	16,1	9,7	100
Totale	71,7	19,6	8,7	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Tab. 6 Numero di locali per titolo di godimento dell'abitazione. Italia, circa 2005.

	Mono o bilocale	Trilocale	Quadri-locale	Cinque locali o più	Totale
Proprietà	22,2	31,1	23,4	23,3	100
Proprietà familiari	26,2	31,8	21,3	20,8	100
Affitto	42,5	32,3	17,4	7,8	100
Altro	40,6	34,4	10,9	14,1	100
Totale	26,0	31,4	22,0	20,6	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Anche i nostri dati confermano come a diversi titoli di godimento siano associati diversi *standard* abitativi. Dalle tabelle 3, 4, 5 e 6 emerge sempre come siano le famiglie in affitto a vivere in condizioni di più frequente svantaggio rispetto a quelle in proprietà. La percentuale di locatari che presentano problemi relativi allo spazio abitativo e all'ambiente circostante varia tra il 19% e il 30% circa. Inoltre dichiarano di avere almeno un problema relativo alla casa e all'area di residenza gli affittuari in misura sensibilmente maggiore rispetto alle famiglie in proprietà (rispettivamente 20 e 14 punti percentuali). Per quando concerne il numero dei locali, i nostri dati mostrano che, tra i locatari, sono i mono e bilocali a essere i più diffusi, mentre solo uno su quattro vive in un'abitazione con quattro stanze o più¹¹.

Al contrario le famiglie che vivono in proprietà sono quelle che dichiarano meno frequentemente problemi sia relativi allo spazio abitativo sia relativi all'ambiente circostante alla propria casa. Inoltre, quasi una famiglia su due vive in un'abitazione di quattro locali (23,4%) o di cinque e più (23,3%).

Rimanendo sulle situazioni di disagio abitativo, è importante considerare anche altre forme di condizioni precarie della casa. Vi sono infatti cattive condizioni abitative tipicamente correlate a

¹¹ Per completezza sarebbe opportuno mettere in relazione questi dati anche con le dimensioni dell'abitazione in metriquatri. Tuttavia questa analisi non è possibile con i dati Ilfi.

fenomeni di povertà di lungo periodo [Ricci 1997], che rappresentano fenomeni residuali da un punto di vista statistico, ma con notevole rilevanza dal punto di vista sostanziale. In questo caso l'interesse esula dalla sola questione abitativa ma è connesso a studi più generali sulle condizioni di vita dei soggetti e dei nuclei familiari. Si tratta di un filone di ricerca di lunga tradizione, strettamente correlato all'emergere di un'attenzione orientata alla casa come problema di igiene pubblica e di politica sociale.

Per quanto riguarda il ricorso ad alloggi impropri ed inadeguati, quali ad esempio garage o roulotte, si è assistito ad una forte diminuzione nel tempo, anche se si tratta di un fenomeno ancora esistente. Il censimento del 2001 registra che circa una famiglia su mille viveva in un alloggio improprio e l'indagine Istat Reddito e condizioni di vita, già citata in precedenza, mette in luce come lo 0,4% dei nuclei familiari italiani viva in abitazioni sprovviste di gabinetto interno, lo 0,7% in abitazioni sprovviste di vasca o doccia e lo 0,6% in abitazioni sprovviste di acqua calda. Queste condizioni di disagio sono associate ad alcune fasce deboli della popolazione, tra cui le persone anziane e le famiglie economicamente più deboli. In effetti, si può riscontrare come i problemi di inadeguatezza dell'abitazione ricalchino le dimensioni di differenziazione sociale tradizionali, che vedono come svantaggiati i soggetti appartenenti alle coorti più anziane, le famiglie dotate di meno risorse e le famiglie che vivono in piccoli contesti (presumibilmente di tipo rurale): le stesse percentuali salgono infatti rispettivamente all'1,1%, al 2,3% e all'1,5% se si considerano le persone con più di 65 anni che vivono sole; allo 0,7%, all'1,4% e all'1% se si considerano i nuclei familiari mono-percettori di reddito; all'1,7% per quanto riguarda l'assenza di doccia o vasca e all'1,6% per quanto riguarda l'assenza di acqua calda se si considerano i nuclei che risiedono in comuni con meno di 2000 abitanti¹² [Istat 2008].

Queste percentuali sono poi presumibilmente destinate ad aumentare anche se si considerano i soggetti immigrati, soprattutto entro la parte di immigrazione clandestina. Fenomeno che tuttavia, per sua natura, è difficilmente rilevabile e soprattutto difficilmente quantificabile. È plausibile aspettarsi però che gli immigrati, specie dai paesi del Sud del mondo e specie se presenti nel nostro paese clandestinamente, si trovino più spesso a fare ricorso ad alloggi impropri ed inadeguati¹³.

Per quanto riguarda i livelli di affollamento, continuano a permanere condizioni di sovraffollamento abitativo¹⁴ anche se sembra essere un fenomeno, almeno considerando la parte emersa della società (quindi, anche in questo caso non considerando gli immigrati clandestini), in diminuzione. Tale indice era pari a circa il 15% delle famiglie nel 1995 ed è sceso a circa il 10% nel 2004 [Ricci 1997; D'Alessio e Gambacorta 2007].

La variabilità delle condizioni abitative non si esaurisce nel considerare le caratteristiche dell'immobile. Un ruolo fondamentale è anche giocato dal contesto fisico e sociale nel quale si colloca l'abitazione. In effetti, anche le caratteristiche della zona di residenza - soprattutto nei termini di posizione, di accessibilità a strutture e servizi, nonché di presenza di problemi specifici - sono di fondamentale importanza per la determinazione del benessere individuale [Cremaschi e Tosi 2001; Whelan *et al.* 2001]. I fenomeni più rilevanti, che qui tuttavia non si analizzano nel dettaglio, hanno a che vedere con la segregazione residenziale degli immigrati nelle aree urbane e la concentrazione spaziale della povertà. Situazioni che rafforzano la distanza, in questo caso propriamente in termini fisici, tra gruppi sociali caratterizzati da opportunità e da risorse dissimili. Soprattutto nella letteratura anglosassone sono state condotte molte ricerche sul tema della segregazione urbana, vale a dire sui livelli di omogeneità/eterogeneità della composizione sociale dei quartieri.

3. La stratificazione sociale.

Definite le principali caratteristiche delle condizioni abitative nel nostro paese a livello generale

¹² In questo caso la percentuale di abitazioni sprovviste di gabinetto interno è prossima allo 0.

¹³ Per approfondimenti si veda Ponzo [2009].

¹⁴ Un'abitazione si considera sovraffollata quando la sua superficie è inferiore a 30, 50, 65, 80, 110 e 125 metri quadrati a fronte di un numero di abitanti pari, rispettivamente, a uno, due, tre, da quattro a sei, sette e otto e oltre [D'Alessio e Gambacorta 2007].

passeremo a considerare le differenze relative alle abitazioni in cui risiedono i soggetti appartenenti ai diversi gruppi sociali. In particolare, come detto, considereremo le condizioni abitative nell'ottica della stratificazione sociale. Prima di fare ciò, tuttavia, vorremmo aprire una parentesi su questo concetto e su quello di classe.

La disuguaglianza sociale fa riferimento alla divisione dei membri della società in gruppi distinti in base alle risorse sociali ed economiche di cui essi dispongono e a cui possono accedere. In tutte le società complesse i beni di valore, materiali e immateriali, sono distribuiti in modo ineguale tra le persone e i gruppi che ne fanno parte. La disuguaglianza sociale, in termini generali, può essere definita «come il fenomeno per cui, all'interno di una data società, posizioni sociali diverse offrono a coloro che le occupano diversi sistemi di risorse, che a loro volta, si traducono in differenti opportunità di vita che determinano la qualità della vita di ognuno» [Pisati 2000, 12].

I meccanismi che, all'interno di ogni data società, sono responsabili della distribuzione disuguale delle risorse costituiscono il sistema di stratificazione sociale [Matras 1984]. Per analizzare le disuguaglianze sociali è necessario individuare con precisione le diverse posizioni sociali e le loro caratteristiche, ottenendo così una *mappa dello spazio sociale* all'interno del quale gli individui agiscono e si muovono. Vi è un generale accordo tra i sociologi a ritenere che alla base delle disuguaglianze vi sia la divisione sociale del lavoro che dà luogo al fenomeno delle disuguaglianze occupazionali. Blau e Duncan [1967] mostrano come il livello occupazionale abbia effetti diretti sullo stato socio-economico dei soggetti. Non solo, essi mettono anche in luce la relazione diretta tra la posizione occupazionale del padre sullo stato socio-economico raggiunto dai figli. Questa considerazione risulta molto importante nello studio delle condizioni abitative, in quanto si possono considerare gli effetti della classe occupazionale sulle opportunità di accedere alla proprietà e all'affitto. In sostanza si assume che, nelle società contemporanee occidentali, esista una sovrapposizione sostanziale fra le disuguaglianze occupazionali e quelle sociali¹⁵ e pertanto si possa parlare similmente di classe occupazionali o di classi sociali.

Considerare la posizione occupazionale di un individuo come indicatore principale della sua posizione sociale implica l'elaborazione di rappresentazioni semplificate della struttura occupazionale. Devono infatti essere identificati gruppi distinti di classi occupazionali che raggruppano le occupazioni in categorie internamente omogenee e significative distinte.

3.1 Le disuguaglianze occupazionali

La concettualizzazione e l'operativizzazione delle forme di disuguaglianza occupazionale che si rifà all'approccio che utilizziamo, chiamato relazionale¹⁶, propone classificazioni ridotte della struttura occupazionale. Questo approccio combina «categorie occupazionali i cui membri sembrano essere, almeno alla luce delle informazioni disponibili, equiparabili [...] in termini di fonte e livello di reddito, grado di sicurezza economica e opportunità di carriera» [Goldthorpe *et al.* 1987, 40]. Lo schema risulta disegnato per cogliere differenze sostanziali nelle relazioni di impiego dei diversi gruppi occupazionali. La relazione di impiego si basa sulla distinzione fra i contratti di lavoro, nei quali lo scambio tra lavoro e salario è specifico e delimitato, e quelli di servizio, nei quali sono inseriti altri elementi come le possibilità di aumenti di stipendio e carriera [Crompton 1998, 80]. Proprio in questo sta la differenza l'adozione di schemi di disuguaglianza sociale piuttosto che di sola distribuzione diseguale di reddito.

Lo schema proposto da Erikson e Goldthorpe [1992] e poi rivisto per il contesto italiano da Cobalti e

¹⁵ Le critiche più forti a questo approccio sostengono che sia un approccio riduttivo che non tiene conto di altre importanti dimensioni sociali. In realtà, come argomenta Pisati (2000, 13-14) «si può osservare che, di fatto, il sesso, la razza e altre caratteristiche ascritte come l'età o il gruppo etnico di appartenenza esercitano il loro effetto sulla disuguaglianza sociale soprattutto attraverso l'occupazione, cioè influenzando sulle opportunità degli individui di accedere alle diverse posizioni occupazionali. [...] (Inoltre) il sesso e la razza – così come altre caratteristiche individuali ascritte – rappresentano attributi biologici che, in genere, hanno un carattere permanente [...] al contrario l'occupazione è un attributo sociale che gli individui acquisiscono e possono cambiare nel corso della loro vita, migliorando o peggiorando la propria posizione di partenza».

¹⁶ Questo approccio si contrappone all'approccio funzionalista. Per approfondimenti si veda Crompton [1998].

Schizzerotto [1994] è una rappresentazione della struttura occupazionale suddivisa in sei posizioni¹⁷: 1) borghesia: comprende gli imprenditori medio-grandi, i liberi professionisti e i dirigenti; 2) classe media impiegatizia: comprende i lavoratori dipendenti non manuali a medio o medio-alto livello di qualificazione; 3) piccola borghesia urbana: comprende i proprietari e i coadiuvanti di piccole imprese industriali, commerciali e di servizio, in particolare artigiani e commercianti; 4) piccola borghesia agricola: comprende i proprietari e i coadiuvanti di piccole imprese operanti nei settori dell'agricoltura, caccia, foreste e pesca; 5) classe operaia urbana: comprende i lavoratori dipendenti manuali e gli impiegati esecutivi a basso livello di qualificazione, occupati nelle imprese operanti nei settori dell'industria, del commercio e dei servizi; 6) classe operaia agricola: comprende i lavoratori dipendenti manuali occupati nelle imprese operanti nei settori dell'agricoltura, caccia, foreste e pesca.

In questo lavoro considereremo le classi sociali da due punti di vista. Nel paragrafo successivo l'attenzione sarà posta sulla classe sociale di appartenenza degli individui, o meglio delle famiglie, identificata dalla posizione occupazionale più alta all'interno del nucleo familiare. Nel paragrafo quinto invece faremo riferimento alla classe sociale di origine dei soggetti, ovvero la posizione occupazionale del padre (o della madre se questo non c'era) quando l'individuo aveva 14 anni. La classe sociale di origine è di particolare rilevanza negli studi sui trasferimenti intergenerazionali. Infatti, come vedremo meglio in seguito, nascere in una famiglia borghese piuttosto che operaia apre a differenti opportunità di accesso all'abitazione di proprietà.

4. Classe sociale e casa

In questo paragrafo vedremo se e come la classe sociale di appartenenza delle famiglie italiane influenzi la probabilità di vivere in proprietà o in affitto e le caratteristiche delle abitazioni di residenza. Partiamo dal primo aspetto. La probabilità di essere proprietario dell'abitazione in cui si vive, oggi come in passato, continua ad essere disomogeneamente distribuita tra i soggetti di diversa appartenenza sociale¹⁸. Ad esempio, la classe operaia ha in generale meno probabilità di diventare proprietaria se confrontata con altre classi e le differenze maggiori sono rilevate nelle coorti più giovani [Bernardi e Poggio 2004]. Anche i nostri dati mostrano chiaramente una distribuzione diseguale del titolo di godimento dell'abitazione per classe sociale di appartenenza. La proprietà è maggiormente diffusa tra le famiglie che occupano le posizioni più alte nella scala della stratificazione sociale. Parallelamente gli affitti riguardano in misura maggiore la classe operaia urbana e la classe operaia agricola. Tuttavia, l'affitto riguarda più di una famiglia ogni dieci anche nella borghesia, nella classe media impiegatizia e nella piccola borghesia urbana. Infatti bisogna considerare che, se da un lato le famiglie a basso reddito possono non essere in grado di accedere alla proprietà, dall'altro le famiglie delle classi più elevate, soprattutto le più giovani, possono seguire percorsi di crescita lavorativa, acquisiti anche tramite la mobilità geografica. Gli individui che svolgono professioni socialmente elevate non vogliono essere legati a una casa o un appartamento, e l'affitto può riflettere una scelta di stile di vita [Holdsworth 1998; Holdsworth e Irazoqui Solda 2002].

¹⁷ Nella sua versione più estesa lo schema di Erikson e Goldthorpe si articola in undici classi. Nella maggior parte dei casi tuttavia viene utilizzato in una versione più ristretta a sette posizioni che può essere ridotta a sei se si considera il contesto italiano [Crompton 1998; Pisati 2000].

¹⁸ Si consideri che la rilevanza del tema proprietà-affitto, non deriva solo dal fatto che l'essere proprietario di un immobile, come appena visto, è legato a migliori condizioni abitative, ma deriva anche dal fatto che l'investimento in questa soluzione abitativa può avere implicazioni differenti sull'economia familiare, nella misura in cui sottrae risorse utili al soddisfacimento di altri bisogni [Kemeny 1981; Castles e Ferrera 1996]: un conto è pagare un affitto, un altro è vivere in una casa di proprietà. Si veda il paragrafo successivo per approfondimenti.

Tab. 7 Titolo di godimento dell'abitazione attuale per classe sociale di appartenenza della famiglia¹⁹. Italia, circa 2005.

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Borghesia	71,5	12,3	13,6	2,5	100
Classe media impiegatizia	70,3	11,9	15,7	2,2	100
Piccola borghesia urbana	68,9	15,9	13,5	1,7	100
Piccola borghesia agricola	72,5	15,0	5,0	7,5	100
Classe operaia urbana	62,8	12,2	21,4	3,6	100
Classe operaia agricola	54,9	17,6	21,6	5,9	100
Totale	67,1	13,0	17,1	2,8	100

Fonte: elaborazioni su dati Ifi.

Concentrarsi unicamente sul possesso o meno dell'abitazione in cui si vive, per quanto importante, non esaurisce la definizione delle condizioni abitative dei nuclei familiari. È inoltre interessante osservare, non solo le differenze tra chi è in proprietà e chi è in affitto, ma anche quelle delle condizioni delle abitazioni. Dalle tabelle 8, 9 e 10 è possibile rilevare che le condizioni dell'immobile in cui i soggetti vivono sono ampiamente modulate in funzione della posizione che i nuclei familiari occupano all'interno della stratificazione sociale. Lo stesso discorso non sembra però valere per le caratteristiche dell'ambiente che circonda l'immobile. Tali caratteristiche piuttosto sembrano essere influenzate dalla dimensione territoriale, vale a dire se l'abitazione è collocata in un contesto urbano o rurale. Ma vediamo nel dettaglio.

In relazione al primo aspetto, si rileva che i soggetti che appartengono alle classi sociali più alte, rispetto a quelle più basse, lamentano in misura decisamente minore disagi abitativi, quali vivere in uno spazio ridotto, possedere impianti di riscaldamento inadeguati e avere problemi di umidità dei muri o dei pavimenti. Osservando la tabella 9 è possibile notare come la probabilità di non possedere alcuno dei disagi abitativi rilevati diminuisca costantemente al diminuire della classe sociale di appartenenza: la stragrande maggioranza dei borghesi (85%) non dichiara alcun problema, mentre si trovano nella stessa condizione solo poco più della metà degli operai impiegati nel settore agricolo. Quest'ultimi, in generale, sono quelli che dichiarano più frequentemente di avere problemi legati a tutte e tre gli aspetti indagati: il 26,2% lamenta uno spazio abitativo ridotto, il 27,4% impianti di riscaldamento inadeguati e il 24,2% umidità nei muri e pavimenti. Al contrario, i borghesi sono quelli che esperiscono le condizioni migliori: le stesse percentuali scendono rispettivamente al 9,1%, al 2,3% e al 5,9%. Se si concentra l'attenzione sull'inadeguatezza dello spazio abitativo sembra emergere una frattura tra la classe operaia e gli altri gruppi sociali. Tra questi dichiara di vivere in spazi ridotti in media un soggetto su dieci, mentre si trovano in simili condizioni una quota più consistente non solo di operai agricoli, come già visto, ma anche di soggetti appartenenti alla classe operaia urbana: la percentuale in questo caso è pari al 17,4%.

Per quanto riguarda i problemi legati al contesto nel quale è inserita l'abitazione, ciò che sembra discriminare, a differenza del primo aspetto, non è la classe sociale di appartenenza - quindi le risorse di cui gli individui dispongono - ma piuttosto la zona di residenza. In effetti, lamentano situazioni di inquinamento o microcriminalità e vandalismo in misura minore i soggetti che sono impiegati nel settore agricolo e che presumibilmente vivono in un contesto rurale. Questo è particolarmente vero per quanto riguarda l'inquinamento: dichiarano infatti di vivere in quartieri inquinati circa l'8% di questi soggetti a fronte di una media complessiva del 17%.

¹⁹ La classe sociale di appartenenza della famiglia è stata identificata come la posizione occupazionale del maschio più vecchio percettore di reddito all'interno del nucleo. Nel caso che quest'informazione non fosse disponibile si è considerata la posizione occupazionale della donna con il reddito più alto.

Tab. 8 Inadeguatezza delle condizioni abitative e problemi relativi all'ambiente circostante per classe sociale di appartenenza delle famiglie. Italia, circa 2005.

	Spazio abitativo ridotto	Impianti di riscaldamento inadeguati	Umidità nei muri e pavimenti	Inquinam. nel quartiere	Microcriminal. e vandalismo nel quartiere
Borghesia	9,1	2,3	5,9	18,1	21,2
Classe media impiegatizia	10,0	2,7	6,2	19,2	18,2
Piccola borghesia urbana	12,2	8,4	11,2	13,2	16,8
Piccola borghesia agricola	8,5	14,9	8,5	8,5	14,9
Classe operaia urbana	17,4	10,6	12,7	17,4	19,8
Classe operaia agricola	26,2	27,4	24,2	8,1	9,7
Totale	13,4	7,3	9,9	17,0	18,7

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

Tab. 9 Problemi relativi all'inadeguatezza delle condizioni abitative per classe sociale di appartenenza delle famiglie. Italia, circa 2005.

	Nessun problema	Un problema	Due problemi	Tre problemi	Totale
Borghesia	85,0	12,7	2,4	0,0	100
Classe media impiegatizia	82,4	16,4	1,2	0,0	100
Piccola borghesia urbana	76,9	16,0	5,7	1,3	100
Piccola borghesia agricola	74,5	19,2	6,4	0,0	100
Classe operaia urbana	70,7	20,6	6,3	2,4	100
Classe operaia agricola	54,1	23,0	14,8	8,2	100
Totale	76,6	17,7	4,4	1,3	100

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

Tab. 10 Problemi relativi all'ambiente circostante per classe sociale di appartenenza delle famiglie. Italia, circa 2005.

	Nessun problema	Un problema	Due problemi	Totale
Borghesia	70,3	20,5	9,2	100
Classe media impiegatizia	71,3	20,1	8,7	100
Piccola borghesia urbana	76,6	16,9	6,5	100
Piccola borghesia agricola	85,1	6,4	8,5	100
Classe operaia urbana	71,7	19,5	8,9	100
Classe operaia agricola	82,3	17,7	0,0	100
Totale	72,7	19,1	8,3	100

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

Finora abbiamo sostanzialmente considerato la casa come ciò che permette di soddisfare il bisogno abitativo. L'abitazione, tuttavia, può essere concepita da un altro punto vista. In effetti essa non è solo un rifugio, ma è una vera e propria fonte di ricchezza posseduta e/o ereditata. Anzi, per molte famiglie è la principale fonte di ricchezza e in quanto tale contribuisce, spesso in modo rilevante, allo strutturazione e alla riproduzione delle disuguaglianze sociali.

La casa può essere connessa alla dimensione della ricchezza in due modi. Da un punto di vista sincronico, quindi guardando alla condizione attuale degli individui, è essa stessa una ricchezza. Da un punto di vista diacronico, quindi guardando alle trasmissioni intergenerazionali, il possesso e le caratteristiche della casa dipendono in modo importante dai trasferimenti di ricchezza (monetaria o immobiliare) da una generazione all'altra. Di questo secondo aspetto ce ne occuperemo nel

paragrafo successivo.

Nel primo caso l'abitazione viene vista come ricchezza posseduta dal nucleo familiare che interferisce con le altre forme di disuguaglianza sociale, *in primis* con quelle occupazionali. Da questo punto di vista, la casa non influisce solo sulle condizioni abitative, ma più in generale influisce sulle condizioni di vita della famiglia. Si tratta infatti di un bene dal valore non trascurabile che è in grado di produrre un reddito in natura – vale a dire l'affitto che si dovrebbe pagare per lo stesso immobile se questo fosse di proprietà di altri [Headey 1978] – che integra i redditi che derivano dal lavoro. Da questo punto di vista, rappresenta quindi una risorsa economica che è potenzialmente in grado di interagire con le risorse derivanti dal mercato del lavoro nella strutturazione delle disuguaglianze sociali. Detto in altro modo, il bene casa potrebbe compensare o, al contrario, ampliare le disuguaglianze derivanti dal mercato del lavoro [Kurz e Blossfeld 2004]. Soprattutto se si considera che l'affitto implicito, ovvero la misura del costo opportunità di possedere invece che affittare una abitazione, è una componente non trascurabile del reddito delle famiglie proprietarie; secondo alcune stime della Banca d'Italia vi incide in media per circa un 20% [Banca d'Italia 2008].

In realtà si tratta di un tema poco esplorato su cui sarebbe interessante concentrare l'attenzione. Non considerarlo significa infatti sottostimare le disuguaglianze, anche alla luce della considerazione che la distribuzione della ricchezza è più diseguale di quella del reddito [Shapiro 2001; Brandolini *et al.* 2004]²⁰.

Dunque, se è vero che, da un lato, la stragrande maggioranza delle famiglie italiane vive in una casa di proprietà, dall'altro, si deve considerare che permangono comunque situazioni di ampia disuguaglianza. Su questo, riportiamo alcuni dati sulla relazione tra classe sociale e valore dell'immobile. La tabella 11 mostra come le classi più abbienti sono quelle che dispongono di abitazioni più costose e di dimensioni mediamente più grandi. Al contrario, la classe operaia agricola e la classe operaia urbana posseggono mediamente immobili con un minor valore medio al metro quadro. Quanto a coloro che appartengono alla piccola borghesia agricola, da un lato, vivono in abitazioni che hanno un valore inferiore a quello di tutte le altre classi sociali, ma, dall'altro, dispongono in media di una superficie più ampia.

Tab. 11 Valore stimato al metro quadro e superficie media procapite in metri quadri dell'abitazione attuale per classe sociale di appartenenza delle famiglie. Italia, circa 2006.

	Valore stimato al metro quadro dell'abitazione in euro	Superficie media pro-capite in metri quadri
Borghesia	3014,8	60,3
Classe media impiegatizia	2360,3	50,4
Piccola borghesia urbana	2095,1	53,6
Piccola borghesia agricola	1281,5	68,6
Classe operaia urbana	1845,0	46,9
Classe operaia agricola	1412,5	52,0

Fonte: elaborazioni Teresio Poggio su dati Banca d'Italia [Filandri 2009].

Questi dati riflettono, come detto, la distribuzione diseguale della ricchezza casa in Italia, ma dall'altro anche diversi *status* che caratterizzano le famiglie nelle varie classi sociali. La casa dunque non ha a che fare solo con il soddisfacimento dell'esigenza abitativa ma è anche fonte di ricchezza, investimento e stile di vita²¹. Questi temi, in generale ancora poco indagati, potrebbero auspicabilmente essere oggetto di futuri approfondimenti.

²⁰ Dove per reddito si intende il flusso di risorse correnti di cui si dispone per soddisfare i propri bisogni e quelli della propria famiglia. Mentre per ricchezza si intende lo stock di risorse accumulate che possono essere utilizzate per soddisfare questi stessi bisogni [Poggio 2009].

²¹ Per un'introduzione agli studi sulla casa nella sociologia dei consumi, con riferimenti anche sulla disposizione degli spazi interni e dell'arredamento, si veda Sassatelli *et al.* [2008].

5. La riproduzione delle disuguaglianze tra generazioni

5.1 La casa attuale

Se è vero che la casa rappresenta una ricchezza per chi la possiede, è anche vero che il suo possesso e le sue caratteristiche (valore, tipologia, grado di rispondenza alle esigenze familiari, ecc.) sono influenzate, spesso in modo rilevante, dalle risorse che derivano dalla famiglia di origine. Da questo punto di vista nel bene casa si riproducono le disuguaglianze tra famiglie; in esso si riflettono infatti le differenti capacità di controllo sulle risorse economiche da parte degli ascendenti e con esso si trasmettono tra generazioni. Abbiamo, infatti, già fatto cenno a come il ruolo delle famiglie di origine sia centrale nell'acquisto o acquisizione dell'abitazione. Ora cerchiamo di approfondire questo tema e soprattutto di capire se e quali disparità esistono tra i soggetti provenienti da differenti classi sociali nel contesto italiano.

Il regime di *welfare* tipico del nostro paese è definito familista. Si tratta infatti di un regime nel quale la famiglia, come già detto, gioca un ruolo rilevante sia per l'allocazione delle risorse sia per il soddisfacimento dei bisogni. All'interno di questo quadro non stupisce come la risposta al bisogno abitativo, in quanto area del sistema di *welfare*, sia per lo più demandata alla famiglia, che interviene nelle modalità e nelle caratteristiche delle scelte abitative. Ciò implica il lasciare ampio spazio alla strutturazione delle disuguaglianze di condizioni abitative in funzione della classe sociale, non solo di appartenenza, ma anche di origine. Dall'altra parte, e in modo del tutto complementare, lo stato gioca un ruolo residuale nel diretto soddisfacimento del bisogno abitativo, così come del resto avviene per molti altri bisogni. In questo quadro le politiche abitative hanno un ruolo marginale nell'intervenire sulle disparità intragenerazionali e intergenerazionali, nel colpire l'ereditarietà della ricchezza in generale e della ricchezza casa in particolare.

In un simile contesto è facilmente intuibile il ruolo dei trasferimenti intergenerazionali nel riprodurre il sistema di disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza abitativa. Si accede alla casa in proprietà, infatti, in modo rilevante grazie a risorse messe a disposizione nell'ambito delle relazioni di parentela. Le risorse possono essere di vario tipo: il trasferimento a titolo gratuito di un immobile che fa parte del patrimonio familiare, il terreno dove costruire, il lavoro volontario e da ultimo, ma non per importanza, le risorse finanziarie necessarie all'acquisto.

Tutti questi aiuti non avvengono però casualmente. Diversi studi mostrano come la probabilità di ricevere donazioni per l'acquisto della casa sia maggiore tra coloro che provengono da famiglie più ricche e con una classe sociale più elevata [Guiso e Jappelli 2002; Barbagli *et al.* 2003; Bernardi e Poggio 2004; Boehm e Schlottmann 2004; Kurz 2004; Leonini 2004; Mencarini e Tanturri 2006; Facchini 2008]. Per comprendere l'importanza dei trasferimenti intergenerazionali, inoltre, basta pensare a come il titolo di godimento dell'abitazione di differenti generazioni all'interno della stessa famiglia mostri un altro grado di similarità: molte delle caratteristiche sociali e economiche di una generazione sono simili a quelle della generazione successiva [Henretta 1984; Mulder e Smits 1999; Helderman e Mulder 2007; Poggio 2008; Filandri 2009].

Tuttavia questa similarità e, più in generale, l'accesso all'abitazione di proprietà non possono essere ricondotti solo a ragioni di tipo economico. Come suggerisce Henretta [1984], la famiglia di origine può trasferire vantaggi ai propri membri attraverso due meccanismi: gli aiuti economici e la socializzazione. Il primo lo abbiamo appena citato e riguarda le eredità ricevute alla morte di familiari e i trasferimenti monetari fatti dai genitori ancora in vita. Il secondo si riferisce all'influenza della famiglia di origine sugli atteggiamenti, sulle preferenze, aspirazioni e aspettative. Le generazioni più vecchie tendono dunque a trasmettere alle generazioni più giovani all'interno della famiglia sia le preferenze per il titolo di godimento dell'abitazione sia le risorse per accedervi [Poggio 2008]. Le preferenze non sono però tutte necessariamente verso la casa di proprietà. Infatti se da un lato è vero che la proprietà della casa nei paesi occidentali è sia la maggior fonte di accumulazione di ricchezza sia un simbolo di benessere e prestigio, dall'altra comporta anche aspetti negativi. Il più evidente, messo in luce da diverse ricerche, riguarda i maggiori costi di trasferimento. Abitare in una casa in affitto piuttosto che in proprietà consente una maggiore

flessibilità, soluzioni transitorie e mobilità geografica. Chi preferisce l'affitto, come già accennato nel paragrafo 4.1, non necessariamente esprime una carenza di risorse ma, ad esempio, la scelta di non radicarsi stabilmente in un luogo, almeno per una certa fase del corso di vita [Mulder e Manting 1994; Jones 1995; Holdsworth e Irazoqui Solda 2002].

Abbiamo già visto nella tabella 7 del paragrafo precedente la relazione tra titolo di godimento dell'abitazione e classi sociali di appartenenza. Vediamo ora invece la relazione con la classe sociale di origine.

Tab. 12 Titolo di godimento dell'abitazione attuale per classe sociale di appartenenza della famiglia²². Italia, circa 2005.

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Borghesia	68,1	12,5	17,7	1,6	100
Classe media impiegatizia	71,2	12,6	14,8	1,3	100
Piccola borghesia urbana	68,0	13,9	15,5	2,5	100
Piccola borghesia agricola	79,4	9,9	8,8	1,9	100
Classe operaia urbana	65,3	10,9	21,4	2,4	100
Classe operaia agricola	73,5	8,1	15,7	2,7	100
Totale	69,6	11,4	16,9	2,2	100

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

In questo caso, si attenua la disuguaglianza nella distribuzione del titolo di godimento. Infatti le percentuali di proprietari della classe operaia urbana e di quella agricola, se pur rimangono le più basse, non sono molto distanti da quelle delle famiglie provenienti dalle altre classi sociali. Se da un lato dunque era plausibile aspettarsi una certa similarità tra la distribuzione del titolo di godimento della casa per classe sociale di origine e per classe sociale di appartenenza, in quanto vi è una forte correlazione tra queste due variabili, dall'altra vediamo che vi sono minori differenze anche per l'affitto in base all'origine sociale. Questo dato può essere ricondotto alla forte diffusione della proprietà della casa. Sono infatti molte le famiglie in una posizione favorevole per aiutare i propri figli, attraverso donazioni o eredità. In altre parole, la maggiore probabilità di essere figli di proprietari di casa, diminuisce l'influenza della classe sociale di provenienza e aumenta la disponibilità di risorse da trasmettere.

L'importanza del ruolo della famiglia emerge chiaramente dalla tabella 13. Vediamo infatti che, per quanto riguarda le modalità di acquisizione della casa in proprietà, le donazioni rappresentano per le famiglie di tutte le origini sociali almeno il 40%. Le famiglie che provengono dalla borghesia sono poi quelle che rispetto alle altre classi ricevono più aiuti: circa una ogni due. Il mutuo è maggiormente diffuso tra i figli e le figlie della classe media impiegatizia che sono anche quelli che ricevono meno frequentemente donazioni. Infine la percentuale più bassa di famiglie che ricorrono ai risparmi come modalità di acquisto prevalente sono quelle originarie della borghesia.

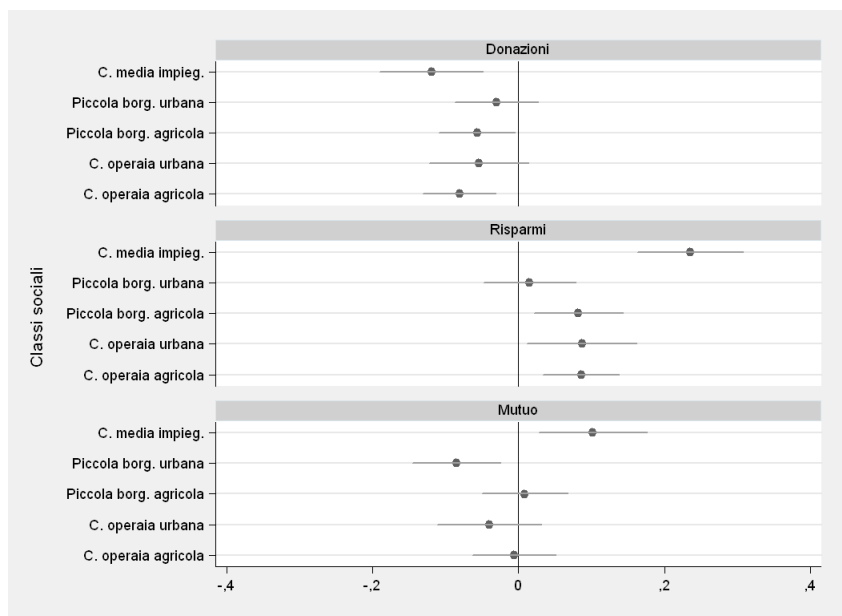
²² La classe sociale di origine della famiglia è stata identificata come la posizione occupazionale più alta dei genitori del maschio più vecchio percettore di reddito all'interno del nucleo. Nel caso che quest'informazione non fosse disponibile si è considerata la posizione occupazionale più alta dei genitori della donna con il reddito più alto.

Tab. 13 Modalità prevalente di acquisto dell'abitazione attuale per classe sociale di origine delle famiglie²³. Italia, circa 2005.

	Donazioni	Risparmi	Mutuo	Altro	Totale
Borghesia	51,5	21,3	24,9	2,4	100
Classe media impiegatizia	39,1	28,9	28,9	3,1	100
Piccola borghesia urbana	42,8	27,8	22,4	7,0	100
Piccola borghesia agricola	45,4	30,8	13,0	10,8	100
Classe operaia urbana	40,3	29,1	22,9	7,7	100
Classe operaia agricola	44,3	33,7	15,3	6,7	100
Totale	42,6	29,1	21,1	7,2	100

Fonte: elaborazioni su dati IIfi.

Fig. 1 Differenza di probabilità delle famiglie di aver acquistato la casa attuale tramite donazioni, risparmi o mutuo. Confronto tra borghesia e altre classi sociali di origine. Italia, circa 2005.



Fonte: elaborazioni su dati IIfi.

La figura 1 mostra la differenza di probabilità media di aver acquistato la casa tramite donazioni, risparmi o mutuo per le famiglie che provengono dalla borghesia rispetto a quelle di tutte le altre classi sociali. Questa figura conferma i dati già emersi dalla tabella 13. E tuttavia interessante notare come rispetto alle famiglie di origine borghese, quelle provenienti dalla classe media impiegatizia ricevono, in maniera significativa, meno donazioni e ricorrono più spesso ai risparmi e al mutuo. Finora abbiamo visto che la classe sociale di origine influenza la modalità di accesso alla casa di proprietà. Oltre a questo, la famiglia può influenzare anche le caratteristiche della casa. Vediamo infatti nella tabella 14 se vi sono problemi relativi all'abitazione o all'area di residenza. Anche in questo caso la classe sociale di origine più elevata è associata a condizioni abitative più spesso adeguate, come già per la classe sociale di appartenenza (tab.8), mentre per quanto riguarda le condizioni dell'area di residenza sono migliori le condizioni per le famiglie originarie della piccola borghesia agricola e della classe operaia agricola.

²³ Nella tabella le donazioni si riferiscono sia alle eredità sia ai trasferimenti *inter vivos*.

Tab. 14 Inadeguatezza degli spazi abitativi e problemi relativi all'ambiente circostante per classe sociale di origine delle famiglie. Italia, circa 2005.

	Spazio abitativo ridotto	Impianti di riscaldamento inadeguati	Umidità nei muri e pavimenti	Inquinam. nel quartiere	Microcriminal. e vandalismo nel quartiere
Borghesia	8,1	2,2	5,6	20,5	21,1
Classe media impiegatizia	9,0	3,8	6,2	19,7	20,6
Piccola borghesia urbana	12,6	8,9	11,2	17,6	19,5
Piccola borghesia agricola	8,6	12,1	15,8	10,8	15,4
Classe operaia urbana	15,5	10,1	11,7	17,8	20,5
Classe operaia agricola	16,8	21,9	19,7	12,4	15,4
Totale	12,8	9,7	11,7	16,8	19,2

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

5.2 La prima casa

Dopo avere posto l'attenzione sulla casa attuale, possiamo ora a concentrarci sulla prima casa, vale a dire su quella che permette ai giovani di acquisire la propria autonomia abitativa. L'importanza della prima casa dipende da una pluralità di fattori. Innanzitutto, si tratta di un fenomeno di grande interesse sociologico in quanto, come già anticipato nel primo paragrafo, è fortemente connesso ad altre scelte rilevanti nella vita degli individui, quali le scelte legate alla formazione di nuove famiglie e le scelte di tipo riproduttivo. Da questo punto di vista, le difficoltà di acquisizione dell'autonomia abitativa potrebbero influire, ritardandole, su queste due tappe fondamentali per l'individuo e per l'intera società²⁴. In secondo luogo, le condizioni abitative della prima casa potrebbero essere in grado di influire sull'intera carriera abitativa di un nucleo familiare. In terzo luogo, è plausibile aspettarsi che in corrispondenza di questa scelta abitativa il ruolo della famiglia sia più accentuato, in modo particolare nelle coorti più giovani. Le caratteristiche del mercato immobiliare, da una parte, e le caratteristiche del mercato occupazionale, dall'altra parte, rendono infatti determinante l'intervento della famiglia per l'acquisizione dell'autonomia abitativa e soprattutto per le caratteristiche che questa assume. La mancanza di convenienza a ricorrere all'affitto spinge anche i giovani a preferire la proprietà, tuttavia, questi soggetti spesso non possiedono le risorse necessarie per l'acquisto di una casa e spesso non possiedono le caratteristiche per ricorrere ad un mutuo. Questo è tanto più vero se si considera, da un lato, la deregolamentazione del mercato del lavoro che vede una percentuale sempre più alta di giovani con lavoro precario e, dall'altro, la rigidità del sistema immobiliare e del credito che abbiamo visto all'inizio del capitolo. Tutto questo contribuisce a rafforzare le difficoltà incontrate dai giovani italiani nel loro percorso verso l'autonomia. È in questo senso quindi che la famiglia gioca un ruolo fondamentale. A fronte di una crescente precarietà occupazionale giovanile, si assiste ad una crescente quota di giovani che acquisiscono l'autonomia abitativa in proprietà: basti pensare che, tra le coorti di matrimonio più giovani, più della metà delle coppie ha una casa in proprietà come prima casa [cfr. Barbagli *et al.* 2003]. Quello che in letteratura viene messo in luce, infatti, è che «il sistema italiano di accesso alla proprietà è progressivamente passato dall'essere almeno in parte caratterizzato da una *proprietà in carriera* (si diviene proprietari in fasi avanzate della vita familiare, dopo aver accumulato e/o ereditato le risorse necessarie) al rafforzamento di un modello centrato sulla *proprietà in entrata*, che prevede il ricorso alla soluzione proprietaria già al momento dell'ingresso nel mercato abitativo» [Poggio 2009]. Ciò ha due conseguenze: da una parte, aumenta il livello delle risorse necessarie per l'acquisizione dell'autonomia abitativa [Spilerman *et al.* 1993; Facchini e Villa 2005] - con probabili effetti, sopra

²⁴ La casa assume quindi una duplice importanza: da un lato rappresenta un bene in quanto tale, portando con sé benefici diretti; dall'altro è un bene strumentale rispetto alla possibilità di acquisire altre condizioni (convivenza o matrimonio e genitorialità).

richiamati, sui comportamenti matrimoniali e riproduttivi [Mulder e Billari 2006]²⁵ - e, dall'altra parte, aumenta l'importanza delle famiglie di origine. La mancanza di risorse che impedirebbe a molti giovani di acquistare una casa viene infatti spesso supplita dall'accumulazione di ricchezza da parte delle generazioni più vecchie che aiutano i figli a diventare proprietari [Facchini 2008]. A parziale sostegno di ciò, si osserva come i trasferimenti intergenerazionali di ricchezza sono sempre più di tipo *intervivos* e sempre meno di tipo ereditario. Si consideri infatti che il favorire l'accesso alla casa in proprietà da parte dei discendenti rappresenta in Europa la motivazione più importante per i trasferimenti di risorse economiche tra generazioni [Attias-Donfut *et al.* 2005]. Elemento questo particolarmente vero nel contesto italiano.

Tra i pochissimi studi che in Italia indagano la relazione tra uscita di casa, titolo di godimento, trasferimenti intergenerazionali e classi, il più importante è quello di Mencarini e Tanturri [2006]. Questo studio si occupa espressamente della prima casa di destinazione dei giovani italiani. Secondo le autrici è riscontrabile una influenza della stratificazione sociale, benché ridotta, stante la diffusione generalizzata della proprietà. I figli di genitori delle classi sociali più elevate hanno più comune accesso alla casa di proprietà rispetto ai figli degli operai. In generale, inoltre, la decisione di andare in affitto è residuale e legata alla mancanza di risorse familiari e non troverebbe conferma quindi l'ipotesi delle diverse preferenze tra classi [Filandri 2009]. Per quanto riguarda i trasferimenti intergenerazionali vi sono due studi che analizzano la relazione tra classi sociali e probabilità di ricevere aiuti da parte della famiglia per le coppie di sposi [Barbagli *et al.* 2003; Poggio 2008].²⁶ Entrambi mostrano che la classe sociale di origine influenza la probabilità di ricevere aiuti per la casa, in quanto coloro che provengono dalla borghesia e dalla piccola borghesia urbana e agricola hanno maggiori *chance* di ricevere trasferimenti dai genitori [Filandri 2009].

Le nostre analisi sui dati Ifi confermano quanto detto sopra. Oggi infatti i giovani vanno a vivere in affitto meno frequentemente rispetto ai loro genitori e ai loro nonni²⁷. In particolare, sia per gli uomini sia per le donne, per i nati dopo il 1960, sono aumentate le percentuali di coloro che vanno a vivere in proprietà e in proprietà familiari. Viceversa, la percentuale di giovani adulti che vanno a vivere in affitto è passata da circa il 50% per uomini e donne nati prima del 1960, a solo circa uno su tre nell'ultima coorte.

Tab. 15 Titolo di godimento della prima abitazione per coorte di nascita. Uomini, Italia

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Fino al 1945	27,4	13,2	54,3	5,1	100
1946-1960	27,9	19,0	49,2	3,8	100
1960 e oltre	38,6	25,2	32,7	3,5	100
Totale	31,0	18,9	45,9	4,2	100

Fonte: elaborazioni su dati Ifi.

²⁵ Sebbene su questo aspetto manchino sistematici studi sul caso italiano.

²⁶ In realtà i due studi partono da obiettivi di ricerca diversi, ma analizzano comunque entrambi la relazione tra la classe sociale di origine e i trasferimenti familiari per l'acquisto della casa. Inoltre i risultati sono tra loro congruenti. Bisogna inoltre considerare che gli autori considerano solo gli aiuti ricevuti per l'abitazione delle coppie al momento del matrimonio, mentre in questo lavoro si considerano gli aiuti ricevuti da tutti i giovani e le famiglie per la prima abitazione e per quella attuale.

²⁷ Per queste analisi è possibile effettuare delle analisi per genere e per coorte di nascita. In altre parole possiamo vedere se e come è cambiata la relazione tra origine sociale e titolo di godimento della prima abitazione. Invece, rispetto a come fatto nel paragrafo precedente, i nostri dati non consentono di analizzare la relazione tra classe sociale di origine e adeguatezza delle condizioni abitative e problemi relativi all'ambiente.

Tab. 16 Titolo di godimento della prima abitazione per coorte di nascita. Donne, Italia

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Fino al 1945	27,5	20,5	48,4	3,6	100
1946-1960	27,9	17,5	52,3	2,3	100
1960 e oltre	39,2	25,1	33,9	1,8	100
Totale	31,3	20,9	45,1	2,7	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Tab. 17 Titolo di godimento della prima abitazione per coorte di nascita e per classe sociale di origine. Uomini, Italia

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Fino al 1945					
Borghesia	40,0	4,0	56,0	0,0	100
Classe media impiegatizia	19,1	9,5	61,9	9,5	100
Piccola borghesia urbana	31,5	13,3	51,1	4,2	100
Piccola borghesia agricola	29,5	14,7	49,4	6,4	100
Classe operaia urbana	23,9	14,0	56,8	5,4	100
Classe operaia agricola	21,1	11,6	65,3	2,1	100
1946-1960					
Borghesia	30,8	18,0	46,2	5,1	100
Classe media impiegatizia	32,8	13,8	46,6	6,9	100
Piccola borghesia urbana	21,9	22,6	51,1	4,4	100
Piccola borghesia agricola	29,5	21,4	43,8	5,4	100
Classe operaia urbana	26,7	18,5	52,2	2,6	100
Classe operaia agricola	34,4	17,2	45,3	3,1	100
1960 e oltre					
Borghesia	37,2	23,3	34,9	4,7	100
Classe media impiegatizia	50,0	10,7	37,5	1,8	100
Piccola borghesia urbana	36,4	31,4	29,3	2,9	100
Piccola borghesia agricola	19,4	30,6	41,7	8,3	100
Classe operaia urbana	39,2	27,8	29,2	3,8	100
Classe operaia agricola	32,3	19,4	45,2	3,2	100
Totale	31,0	18,9	45,9	4,2	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Le tabelle 17 e 18 mostrano invece la relazione tra il titolo di godimento della prima abitazione per coorte di nascita e per classe sociale di origine. In generale non emergono grandi differenze di classe. Si può tuttavia notare che, tra i nati fino al 1945, coloro che provengono dalla piccola borghesia agricola vanno a vivere in affitto meno frequentemente rispetto a tutti coloro che provengono da altre classi, in modo particolare le donne. Al contrario sono più frequentemente in affitto i figli della classe operaia agricola e le figlie della classe operaia urbana. Per i nati nel periodo dal 1946 al 1960, l'affitto è la scelta più diffusa tra gli uomini e le donne della piccola borghesia urbana e della classe operaia urbana, nonché tra le donne della borghesia. Nell'ultima coorte, vanno invece in percentuale maggiore in proprietà coloro che provengono dalla classe media impiegatizia per entrambi i generi. L'affitto è invece la percentuale più bassa per i figli della piccola borghesia urbana e della classe operaia urbana e per le figlie della classe media impiegatizia e della piccola borghesia agricola.

Tab. 18 Titolo di godimento della prima abitazione per coorte di nascita e per classe sociale di origine. Donne, Italia

	Proprietà	Proprietà familiari	Affitto	Altro	Totale
Fino al 1945					
Borghesia	22,0	19,5	51,2	7,3	100
Classe media impiegatizia	31,9	19,2	46,8	2,1	100
Piccola borghesia urbana	30,0	15,9	51,8	2,4	100
Piccola borghesia agricola	32,2	27,5	35,6	4,7	100
Classe operaia urbana	20,7	16,3	59,1	4,0	100
Classe operaia agricola	27,9	22,5	46,0	3,6	100
1946-1960					
Borghesia	31,0	7,1	59,5	2,4	100
Classe media impiegatizia	36,9	14,3	44,1	4,8	100
Piccola borghesia urbana	23,2	16,7	58,3	1,8	100
Piccola borghesia agricola	34,1	20,6	43,7	1,6	100
Classe operaia urbana	24,9	17,2	56,1	1,8	100
Classe operaia agricola	29,5	24,6	41,0	4,9	100
1960 e oltre					
Borghesia	44,0	20,0	34,0	2,0	100
Classe media impiegatizia	53,5	15,8	29,1	1,6	100
Piccola borghesia urbana	36,1	28,4	33,9	1,6	100
Piccola borghesia agricola	34,0	35,9	28,3	1,9	100
Classe operaia urbana	39,3	24,5	35,2	1,1	100
Classe operaia agricola	16,7	39,6	39,6	4,2	100
Totale	31,3	20,9	45,1	2,7	100

Fonte: elaborazioni su dati Ilfi.

Infine vediamo ancora la modalità di accesso alla proprietà per la prima casa. Da questi dati emerge espressamente l'importanza della famiglia di origine nell'acquisizione dell'autonomia abitativa. Le tabelle 19 e 20 mostrano la modalità prevalente di acquisto della prima abitazione per classe sociale di origine²⁸. Per gli uomini e le donne di tutte le origini sociali, l'acquisto modale è rappresentato dalle donazioni. L'unica eccezione è rappresentata dai figli della classe media impiegatizia. I risparmi sono più frequenti per i figli della classe operaia urbana e della classe operaia agricola e per le figlie della piccola borghesia agricola e delle classi operaie urbana e agricola. Infine il ricorso al mutuo è maggiormente diffuso tra gli uomini provenienti dalla classe media impiegatizia e tra le donne originarie dalla borghesia e dalla classe media impiegatizia.

Dunque anche i nostri dati confermano, in tutte le classi sociali, l'importanza del ruolo della famiglia per accedere alla proprietà della casa, la quale - come abbiamo visto in precedenza - rappresenta la soluzione abitativa più diffusa nelle coorti più giovani.

²⁸ Purtroppo la scarsa numerosità campionaria non consente analisi per coorte di nascita e in generale ulteriori approfondimenti.

**Tab.19 Modalità prevalente di acquisto della prima abitazione per classe sociale di origine²⁹.
Uomini, Italia**

	Donazioni	Risparmi	Mutuo	Altro	Totale
Borghesia	55,3	21,1	21,1	2,6	100
Classe media impiegatizia	32,5	20,5	45,8	1,2	100
Piccola borghesia urbana	50,0	17,5	24,6	7,9	100
Piccola borghesia agricola	54,7	22,1	10,5	12,8	100
Classe operaia urbana	43,1	28,2	20,2	8,4	100
Classe operaia agricola	50,0	36,5	13,5	0,0	100
Totale	45,9	24,6	22,6	7,0	100

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

**Tab.20 Modalità prevalente di acquisto della prima abitazione per classe sociale di origine³⁰.
Donne, Italia**

	Donazioni	Risparmi	Mutuo	Altro	Totale
Borghesia	45,5	11,4	31,8	11,4	100
Classe media impiegatizia	47,4	16,7	29,8	6,1	100
Piccola borghesia urbana	46,8	26,9	18,0	8,3	100
Piccola borghesia agricola	60,3	19,1	6,6	14,0	100
Classe operaia urbana	44,2	24,1	24,4	7,3	100
Classe operaia agricola	64,9	22,8	5,3	7,0	100
Totale	49,4	22,0	20,0	8,6	100

Fonte: elaborazioni su dati Iffi.

6. Considerazioni conclusive

In questo capitolo siamo partiti dalla considerazione che la casa come oggetto di attenzione sociologica può essere analizzata da una molteplicità di punti di vista. La nostra attenzione si è però principalmente focalizzata sulla dimensione abitativa all'interno del *framework* definito dalla stratificazione sociale.

Abbiamo sostanzialmente visto che, nonostante la forte diffusione della proprietà in tutte le classi sociali e nonostante un generale miglioramento delle condizioni abitative negli ultimi decenni, permangono comunque disparità tra i diversi strati che caratterizzano la società italiana. Tali disparità sono relative non solo alla probabilità di accesso alla proprietà, la quale è in genere legata a migliori *standard* abitativi, ma anche alle caratteristiche degli immobili in cui i soggetti vivono. Da questo punto di vista la modalità di soddisfazione del bisogno abitativo varia considerevolmente tra i soggetti – abbiamo visto – sia di differente appartenenza sociale, sia di differente origine sociale.

Dunque, le classi che occupano le posizioni più elevate all'interno della stratificazione sociale più probabilmente sono proprietari della casa in cui vivono e generalmente esperiscono migliori condizioni abitative. Vivono cioè in abitazioni più spaziose, prive di problemi particolari e caratterizzate da un più elevato valore in termini economici. Interessante sarebbe capire se la ricchezza legata alla proprietà immobiliare si sovrappone o interagisce, e in che modo, con le risorse derivanti dal mercato del lavoro nella strutturazione delle disuguaglianze sociali. Ma, come messo in luce, mancano gli studi che approfondiscono questo aspetto.

Abbiamo anche visto che le *chance* di vivere in case che soddisfano pienamente le esigenze abitative dei soggetti non sono equamente distribuite tra le famiglie che provengono da differenti classi sociali. Infine sia per la casa attuale sia per la prima casa, dopo aver lasciato la famiglia di origine, troviamo sempre un ruolo fondamentale della famiglia e dei trasferimenti intergenerazionali

²⁹ Nella tabella le donazioni si riferiscono sia alle eredità sia ai trasferimenti *intervivos*.

³⁰ Nella tabella le donazioni si riferiscono sia alle eredità sia ai trasferimenti *intervivos*.

per l'accesso alla proprietà.

Dato questo quadro, rimangono, tuttavia, ancora alcuni interrogativi aperti su stratificazione sociale e condizioni abitative in Italia, specialmente sui cambiamenti di lungo periodo. Ad esempio considerando il fatto che le disparità tra individui e gruppi non riguardano solo i punti di arrivo e quelli di partenza, bensì anche la configurazione e la durata delle traiettorie che connettono questi punti [Schizzerotto 2002], è ragionevole ipotizzare che anche le modalità e i tempi tipici del divenire proprietario non siano equamente distribuite tra i soggetti di differente appartenenza sociale³¹. Non è possibile, purtroppo, ad oggi effettuare analisi approfondite sulla transizione di accesso alla casa di proprietà in quando non vi sono dati longitudinali che lo consentano. Sarebbe allora auspicabile approfondire la ricerca su questi temi in modo da ricostruire non solo la situazione abitativa attuale o quella sulla prima casa, ma possibilmente l'intera carriera abitativa dei soggetti, mantenendo l'attenzione sul ruolo della famiglia e dei trasferimenti intergenerazionali.

Riferimenti bibliografici

Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T. e Padovani L. (2004), *Housing and welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell.

Attias-Donfut C., Ogg J. e Wolff F. C. (2005), *Financial Transfers*, in Börsch-Supan, in Brugiavini, A., Jürgen, H., Mackenbach, J., Siegrist, J. e Weber, G. (a cura di), *Health, Ageing and Retirement in Europe. First Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, Mannheim, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging

Banca d'Italia (2008), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, in «Supplementi al Bollettino statistico. Indagini campionarie», 7.

Barbagli M., Castiglioni M. e Della Zuanna G. (2003), *Fare Famiglia in Italia. Un Secolo di Cambiamenti*, Bologna, Il Mulino.

Bernardi F. e Poggio T. (2004), *Home Ownership and Social Inequality in Italy*, in Blossfeld, H.-P. e Kurz, K. (a cura di), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, California, Stanford University Press.

Bicakova A. e Sierminska E. (2008), *Mortgage Market Maturity and Homeownership Inequality Among Young Households: A Five-Country Perspective* in «SOEP working paper», 90.

Blau P. M. e Duncan, O. D. (1967), *The American Occupational Structure*, New York, Wiley.

Boehm T. P. e Schlottmann A. M. (2004), *Housing and Wealth Accumulation: Intergenerational Impacts*, in «Low-Income Homeownership Working Paper Series. Joint Center for Housing Studies Harvard University».

Brandolini A., Cannari L., D'Alessio G. e Faiella I. (2004), *Household wealth distribution in Italy in the 1990s*, in «Temi di discussione del Servizio Studi - Banca d'Italia», 530.

Castles F. G. e Ferrera M. (1996), *Casa e welfare state. Le contraddizioni dei paesi sud-europei*, in «Stato e Mercato», 48, pp. 409-31.

³¹ Se pur non vi siano ancora studi sul nostro paese che espressamente indagano questo tema, si trovano alcuni dati in Guiso e Jappelli [2002], Barbagli e colleghi [2003] e Bernardi e Poggio [2004].

- Chiuri M. C. e Jappelli T. (2003), *Financial Market Imperfections and Home Ownership: A Comparative Study*, in «European Economic Review», 47, pp. 857-75.
- Cobalti A. e Schizzerotto A. (1994), *La mobilità sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Cremaschi M. e Tosi A. (2001), *Casa e territorio*, in Irer (a cura di), *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto sull'Indagine sociale lombarda 2000*, Milano, Guerini Scientifica.
- Crompton R. (1998), *Class and stratification. An introduction to current debates*, Cambridge, Policy Press; trad. it. *Classi e stratificazione sociale*, Bologna, Il Mulino 1999.
- D'Alessio G. e Gambacorta R. (2007), *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia. Questioni di Economia e Finanza*, in «Occasional papers - Banca d'Italia», 9.
- ECB (2003), *Structural factors in the EU housing markets*, Frankfurt, European Central Bank.
- Erikson R. e Goldthorpe J. H. (1992), *The constant flux: a study of class mobility in industrial societies*, Oxford, Clarendon Press.
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity.
- European Mortgage Federation (2007), *Hypostat 2006*, Brussels.
- Facchini C. (a cura di, 2005), *Diventare adulti. Vincoli economici e strategie familiari*, Milano, Guerini Scientifica.
- Facchini C. (a cura di, 2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Filandri M. (2009), *Carriere abitative e origine sociale*, in Brandolini A., S. C. e S. A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, Bologna, Il Mulino.
- Goldthorpe J., Llewellyn C. e Payne C. (1987), *Social Mobility and Class Structure in Modern Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- Guiso L. e Jappelli T. (2002), *Intergenerational Transfers, Borrowing Constraints and the Timing of Home Ownership*, in «Journal of Money, Credit, and Banking», pp. 315-40.
- Helderman A. C. e Mulder C. H. (2007), *Intergenerational Transmission of Homeownership: The Roles of Gifts and Continuities in Housing Market Characteristics*, in «Urban Studies», 44, pp. 231-47.
- Henretta J. C. (1984), *Parental Status and Child's Home Ownership*, in «American Sociological Review», 39, pp. 131-40.
- Holdsworth C. (1998), *Leaving Home in Spain: A Regional Analysis*, in «International Journal of Population Geography», 4, pp. 341-60.
- Holdsworth C. e Irazoqui Solda M. (2002), *First Housing Moves in Spain: an Analysis of Leaving Home and First Housing Acquisition*, in «European Journal of Population», 18, pp. 1-19.
- Istat (2008), *Reddito e condizioni di vita*, Roma, Istat.

- Jones G. (a cura di, 1995), *Leaving home*, Buckingham, Open University Press.
- Kemeny J. (1981), *The myth of home ownership: private versus public choice in housing tenure*, London, Routledge.
- Kurz K. (2004) *Labour Market Position, Intergenerational Transfers and Home-Ownership: A Longitudinal Analysis for West German Birth Cohorts*, in «European Sociological Review», 20, pp. 141-59.
- Kurz K. e Blossfeld H.-P. (a cura di, 2004), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Leonini L. (2004), *Donazioni e eredità: scambi economici e simbolici nelle famiglie italiane*, in «Inchiesta», 146, pp. 71-8.
- London Economics (2005), *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, in «Report for European Commission DG-Internal Market and Services».
- MacLennan D., Muellbauer J. e Stephens M. (1999), *Asymmetries in housing and financial market institutions and EMU* in «CEPR Discussion Paper», 2062.
- Mahaffy K. A. (2003), *Gender, Race, Class, and the Transition to Adulthood: A Critical Review of the Literature*, in «Sociological Studies of Children and Youth», 9, pp. 15-47.
- Maslow A. H. (1954), *Motivation and personality*, New York; trad. it. *Motivazione e personalità*, Roma, Armando Editore, 1973.
- Matras J. (1984) , *Social Inequality, Stratification, and Mobility*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Mencarini L. e Tanturri M. L. (2006), *Una casa per diventare grandi. I giovani italiani, l'autonomia abitativa e il ruolo della famiglia d'origine*, in «Polis», 3, pp. 405-30.
- Minelli A. (2004), *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino.
- Mulder C. H. (2000), *Leaving home in the Netherlands: when and in which housing*, articolo presentato a: «Workshop 'Leaving home: A European focus'», Rostock, Germany, 6-8 September.
- Mulder C. H. e Billari F. (2006), *Home-ownership regimes and lowest-low fertility*, articolo presentato a: «Workshop 'Home ownership in Europe: policy and research issues'», Delft, The Netherlands, 23-24 November.
- Mulder C. H. e Manting D. (1994), *Strategies of nest-leavers: 'Settling down' versus flexibility*, in «European Sociological Review», 10, pp. 155-72.
- Mulder C. H. e Smits J. (1999) *First Time Home Ownership of Couples: The Effect of Inter-Generational Transmission*, in «European Sociological Review», 15, pp. 323-37.
- Pisati M. (2000) *La mobilità sociale*, Bologna, Il Mulino.

Pisati M. (2002) *La transizione alla vita adulta*, in Schizzerotto, A. (a cura di), *Vite Ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, pp. 61-87.

Poggio T. (2006), *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 27-40.

Poggio T. (2008), *The Intergenerational Transmission of Home Ownership and the Reproduction of the Familialistic Welfare Regime*, in Saraceno, C. (a cura di), *Families, Ageing And Social Policy. Generational Solidarity in European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.

Poggio T. (2009), *Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa*, in Brandolini, A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, Bologna, Il Mulino.

Ponzo I. (2009) *L'accesso degli immigrati all'abitazione. Disuguaglianze e percorsi*, in Brandolini, A., Saraceno, C. e Schizzerotto, A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, Bologna, Il Mulino.

Ricci R. (1997) *Povertà abitativa in Italia, 1989-1993*, Roma, Commissione sulla Povertà e l'esclusione sociale in Italia.

Sassatelli R., Santoro M. e Semi G. (2008), *Quello che i consumi rivelano: spazi, pratiche e confini del ceto medio*, in Bagnasco, A. (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, Bologna, Il Mulino.

Schizzerotto A. (a cura di, 2002), *Vite Ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino.

Shapiro T. M. (2001), *The importance of assets*, in Shapiro, T. M. e Wolff, E. N. (a cura di), *Assets for the poor. The benefit of spreading asset ownership*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 11-33.

Whelan C. T., Layte, R., Maître, B. e Nolan, B. (2001), *Income, Deprivation and Economic Strain. An Analysis of the European Community Household Panel*, in «European Sociological Review», 17, pp. 357-77.

3

Il social housing in Europa

di Marta Federici

Introduzione

Un'analisi del mercato abitativo deve necessariamente riconoscere il ruolo centrale giocato dallo Stato. Le politiche governative, a livello sia nazionale sia locale, condizionano in qualche misura la domanda e l'offerta abitativa, anche se, tra le politiche di welfare state, proprio le politiche abitative sono state quelle che probabilmente hanno avuto il minor successo.

Gli argomenti teorici che possono giustificare il coinvolgimento pubblico fondano su considerazioni di efficienza e di equità. Il mercato alloca le risorse in modo efficiente solo se reggono le ipotesi di informazione perfetta, di concorrenza perfetta e di assenza di fallimenti di mercato quali esternalità, beni pubblici o rendimenti di scala. Non è il caso del mercato abitativo. L'allocazione determinata dalle sole forze di mercato si rivela inefficiente ed iniqua. Lo Stato può quindi intervenire con politiche regolative, tax-expenditure e monetarie, ma anche producendo e allocando risorse abitative.

Le politiche abitative pubbliche assumono per loro natura i caratteri propri dei programmi selettivi, per i quali cioè si determina la platea dei beneficiari e il valore della prestazione, o l'eventuale compartecipazione al costo, tramite una prova dei mezzi che assicuri il rispetto dei criteri di efficienza e di equità orizzontale e verticale. Tra i servizi di welfare prodotti e offerti a livello pubblico – nazionale e locale – la locazione di alloggi pubblici a canone agevolato è la politica abitativa maggiormente improntata ad un'impostazione selettiva.

I motivi per i quali in materia abitativa si faccia spesso ricorso a trasferimenti in kind piuttosto che a trasferimenti monetari sono essenzialmente tre. Innanzitutto si tratta di una forma di paternalismo da parte dello Stato, che con un trasferimento diretto di servizi abitativi vuole assicurarsi che gli individui ne consumino una quantità minima, dagli standard qualitativi minimi. Al contrario, un trasferimento monetario di integrazione al reddito può finire con l'essere speso in altri beni, in modo non conforme alla valutazione pubblica dei bisogni abitativi dell'individuo. A ciò si lega l'idea della casa come bene di merito. Questa caratteristica intrinseca di meritorietà sociale riconosciuta alla casa fa sì che anche i contribuenti tendano a preferire un'assistenza direttamente legata a tale bene piuttosto che un generale trasferimento monetario, che potrebbe essere utilizzato per consumi ritenuti meno prioritari. Infine, esistono esternalità di consumo: una casa che è visibilmente in cattive condizioni o fatiscente nuoce all'immagine dell'isolato o del quartiere, alla qualità di vita propria e altrui, e anche al valore della proprietà. Esiste anche il rischio che induca altri a trascurare il proprio bene abitativo. Si può inoltre ritenere che una cattiva sistemazione nuoccia alla salute e alla produttività della forza lavoro.

Il presente lavoro vuole concentrarsi sull'analisi del social housing in Europa. Il social housing è uno degli strumenti con cui i governi perseguono i propri obiettivi in materia abitativa, e le recenti dinamiche economiche e sociali ne hanno fatto un oggetto dell'agenda politica dalla crescente importanza. Negli ultimi decenni la difficoltà di sostenere le spese abitative è aumentata: si è infatti assistito ad un forte e continuo incremento dei prezzi degli immobili – e in misura ancora maggiore

degli affitti effettivi –, cui però non è corrisposta una crescita altrettanto significativa dei redditi reali. Al tempo stesso in molti Paesi è stato progressivamente ridotto l'intervento pubblico, dando crescente fiducia alle forze di mercato per il soddisfacimento della domanda abitativa. A ciò si aggiunga che alcuni fattori demografici, in particolare l'aumento dell'immigrazione e l'invecchiamento della popolazione, contribuiscono a esporre la domanda abitativa a nuove pressioni. Di conseguenza, i bisogni abitativi dei nuclei familiari poveri e vulnerabili sono affrontati e soddisfatti in maniera spesso inadeguata.

In questo senso il ruolo del social housing si rivela di fondamentale importanza. Esso si può fare forte di alcuni argomenti: può garantire una maggiore accessibilità ed una qualità abitativa più alta rispetto ad un proprietario locatore privato, può contribuire ad evitare discriminazioni ed aree polarizzate, può sostenere il tenore di vita familiare. Questo quando il social housing è per così dire virtuoso. Tuttavia il social housing può al tempo stesso andare nella direzione opposta: lo stigma associato alle aree dove negli scorsi decenni si sono concentrate le costruzioni di social housing – aree prive di adeguate infrastrutture economiche e sociali –, e i problemi correlati di alienazione, segregazione e vandalismo ne offrono un esempio di estrema attualità. La sua residualizzazione, infine, rappresenta un'ulteriore sfida. E' quindi estremamente importante che, sulla base delle esperienze passate e alla luce delle nuove dinamiche economiche e sociali, il social housing si trasformi e si rinnovi, integrandosi con una serie più vasta di politiche pubbliche. Al tempo stesso è importante che il social housing, che si trova ad ampliare il proprio ruolo, implementi programmi anche sperimentali e ne effettui una valutazione su base comparativa – non solo a livello nazionale –, realizzando uno scambio di esperienze e di know-how tra Paesi.

Il resto del lavoro è organizzato come segue: il primo paragrafo vuole innanzitutto definire cosa si intende per social housing, e fornire alcuni dati ad esso relativi. Nel secondo sono brevemente passati in rassegna gli sviluppi storici del social housing. Successivamente ci si concentra sugli obiettivi e sul ruolo del social housing (paragrafo 3), sui criteri di ammissione (4), sui soggetti coinvolti nell'offerta (5), e sulle modalità di finanziamento (6). Nel settimo paragrafo si analizzano invece gli effetti che le dinamiche sociali, demografiche e di mercato hanno avuto sul social housing, e nell'ottavo paragrafo si esaminano infine i recenti sviluppi delle politiche di social housing e l'ampliamento delle sue aree di intervento.

Seguono alcune schede sintetiche sui Paesi europei che presentano un settore di social housing particolarmente interessante e significativo: Francia, Inghilterra, Paesi Bassi e Svezia.

1. Il social housing: definizione e dati statistici

Innanzitutto, quale significato attribuire al termine *social housing*? La risposta non è immediata. I Paesi membri dell'Unione Europea si caratterizzano per l'eterogeneità delle situazioni abitative nazionali e delle politiche adottate: il concetto di social housing tende quindi a variare da un Paese all'altro. La mancanza di una definizione comune a livello europeo può rendere difficile un'analisi comparativa.

Il CECODHAS – Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa – definisce il social housing come " le soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione³²". Tale definizione – sulla quale vi è ormai consenso – fonda su quelle peculiarità del social housing che sono comuni ai diversi Paesi:

- il ruolo specifico che gli è attribuito, e che può essere generalmente espresso come quello di soddisfare i bisogni abitativi delle famiglie in termini di accesso e permanenza in abitazioni dignitose e a prezzi accessibili;
- l'obiettivo di aumentare tale offerta di alloggi a prezzi accessibili, attraverso la costruzione, la

³² "Housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households" è la definizione di social housing adottata dal Cecodhas a Salonicco nel Novembre 2006.

gestione, l'acquisto e l'affitto di alloggi sociali;

- la definizione di criteri di assegnazione e di target groups, sia in termini socio-economici sia relativamente ad altri tipi di vulnerabilità.

E' importante notare che il concetto di social housing – per quanto spesso identificato con gli alloggi sociali dati in affitto – comprende anche quelle abitazioni in vendita a prezzi accessibili per la proprietà, privata o cooperativa, delle famiglie.

Nel complesso, le diversità tra i settori di social housing dei Paesi membri si realizzano invece in termini di:

- dimensione del settore, misurata come percentuale dello stock di alloggi sociali dati in affitto sul totale dello stock abitativo;

- forme legali ed organizzative, cui corrispondono diversi operatori – associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, società pubbliche o private senza scopo di lucro, organizzazioni cooperative e investitori privati;

- forme di diritto di occupazione – affitto, proprietà, forme di occupazione cooperative, proprietà condivisa;

- contesto delle politiche abitative – a livello nazionale, regionale, o locale – nel quale gli attori operano e che determina la disponibilità di alloggi sociali.

La tassonomia dei sistemi di welfare proposta da Esping-Andersen (1990) – nel tempo ripresa e raffinata – fornisce una prima utile classificazione per definire schematicamente il ruolo delle politiche per la casa nei diversi Paesi.

Il modello liberale di welfare state – proprio dei Paesi anglosassoni – fonda sulla fiducia nelle capacità del mercato di allocare efficientemente le risorse. L'intervento pubblico – e così il social housing – è riservato ai più poveri e a quei soggetti che non sono in grado di inserirsi adeguatamente nei meccanismi di mercato, individuati sulla base di rigide prove dei mezzi. A questo ruolo residuale dell'edilizia pubblica corrisponde un alto effetto di stigma sociale.

Il regime socialdemocratico – proprio dei Paesi nordici – si distingue invece per l'universalità delle prestazioni. La disponibilità di un'abitazione adeguata è considerata come un diritto sociale, e come tale non prevede prove dei mezzi per l'accesso.

Il regime corporativo – tipico dei Paesi dell'Europa continentale – si distingue per un approccio conservatore, basato su 3 pilastri: Stato, Chiesa e famiglia. Se da un lato lo Stato tende a seguire un principio di categorialità, che privilegia occupati e dipendenti statali, dall'altro la famiglia svolge un ruolo rilevante nel provvedere alle esigenze abitative.

Il ruolo di Chiesa e famiglia è ulteriormente enfatizzato nel modello mediterraneo. Nei Paesi dell'Europa meridionale le politiche pubbliche per la casa hanno da sempre occupato un ruolo marginale nel contesto della spesa per il welfare state, e piuttosto che sostenere lo sviluppo di un mercato dell'affitto sono andate nella direzione di favorire l'accesso alla proprietà. In tali Paesi si registra infatti una diffusione molto bassa del social housing e di famiglie in affitto. E' in larga misura grazie alle reti familiari e a trasferimenti intergenerazionali che una quota significativa di famiglie viene in possesso dell'abitazione.

Non solo però esiste una pluralità di modelli di welfare tra i Paesi europei, ma anche all'interno dei singoli regimi possono osservarsi forti differenze nelle scelte di politiche per la casa.

Anche il CECODHAS (2007) ha suggerito una classificazione per identificare i diversi approcci dei Paesi europei in termini di politiche abitative. Tale classificazione segue due assi di analisi: la dimensione del settore di social housing da un lato, e i criteri di allocazione dall'altro.

Sulla base dei criteri di allocazione sono individuati due modelli principali:

- il modello universalistico considera il bene abitativo – di qualità dignitosa e a prezzi accessibili – come una responsabilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione. A fornirlo sono società municipali (come in Svezia e Danimarca) o organizzazioni senza scopo di lucro (Paesi Bassi, Danimarca). L'assegnazione avviene attraverso liste d'attesa con o senza criteri di priorità, mentre gli enti locali riservano un certo numero di alloggi vacanti per quei nuclei familiari che presentano

un urgente bisogno abitativo. In tale approccio gli affitti sono determinati in base ai costi, e per le famiglie più disagiate esistono garanzie d'affitto e indennità abitative;

- il modello "targeted" fonda invece sull'assunzione che gli obiettivi delle politiche abitative siano realizzati in misura prevalente dal mercato, e riconosce come beneficiarie del social housing solo quelle famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili.

All'interno di questo approccio esistono alcune diversità, che Ghekière (2007) sintetizza con la definizione di due sotto-gruppi: "Generalista" e "Residuale".

- L'approccio "Generalista" assegna gli alloggi ai nuclei familiari che ricadono al di sotto di una certa soglia di reddito, e segue la tradizione di social housing propria dell'Europa Occidentale – che si rivolgeva ai lavoratori e ai percettori di redditi medi –. In quest'approccio gli affitti sociali hanno un livello massimo fisso, e le famiglie beneficiano di indennità abitative che sulla base del reddito coprono parte dell'affitto;

- l'approccio "Residuale" si concentra invece su una categoria più ristretta di beneficiari, tipicamente i nuclei familiari più disagiati – disabili, disoccupati, anziani, genitori soli, etc. –. Generalmente a tale approccio corrisponde l'assegnazione diretta di una sistemazione da parte delle autorità locali in base al bisogno. Gli affitti sociali sono determinati in base ai costi o al reddito.

Se da un lato i Paesi che ricadono nella categoria universalistica tendono ad avere una minore percentuale di stock in proprietà rispetto ai Paesi che hanno un approccio targeted, dall'altro gli Stati di tipo "Generalista" presentano un settore privato degli affitti piuttosto ristretto mentre quelli di tipo "Residuale" mostrano un mercato privato degli affitti di dimensioni maggiori rispetto a quello sociale. Fanno eccezione i nuovi Paesi membri dell'Est europeo, che a seguito della privatizzazione di massa degli anni '90 hanno raggiunto percentuali altissime di case in proprietà a scapito dei settori dell'affitto, privato e sociale.

Criteri di assegnazione Dimensioni del settore dell'affitto sociale	UNIVERSALISTICO	TARGETED	
		"GENERALISTA"	"RESIDUALE"
≥20%	Paesi Bassi Danimarca Svezia	Austria	Regno Unito
11% - 19%		Rep. Ceca Francia Finlandia Polonia	Francia
5% - 10%		Belgio Germania Italia	Irlanda Belgio Estonia Germania Malta
0% - 4%		Slovenia Lussemburgo Grecia	Ungheria Cipro Portogallo Bulgaria Lituania Lettonia Spagna

Fonte: CECODHAS Social Housing Observatory, 2007.

Come mostra la tabella 1, esistono dunque grandi differenze tra i Paesi europei per ciò che riguarda le dimensioni del settore dell'affitto sociale³³. Il Paese che presenta il più grande settore di affitto sociale sono i Paesi Bassi, con una percentuale pari al 35%. Si può notare che i Paesi dell'Europa

³³ La dimensione del settore di social housing è determinata – sulla base dei dati disponibili – come percentuale dello stock in affitto sociale all'interno dello stock abitativo totale in ciascun Paese (CECODHAS, 2007).

settentrionale e occidentale tendono ad avere un settore sociale di dimensioni maggiori rispetto ai Paesi mediterranei. Nei Paesi in transizione dell'Est europeo, quello che era un vastissimo settore abitativo pubblico si è sostanzialmente dissolto con la caduta dei regimi comunisti e la privatizzazione di massa che ne è seguita. Repubblica Ceca e Polonia rappresentano delle eccezioni. A sua volta, la percentuale di abitazioni in affitto sociale sul totale delle nuove costruzioni varia ampiamente da un Paese all'altro³⁴. Sulla base dei dati disponibili al 2005, tali percentuali vanno dal 30% dell'Austria e dal 20,7% della Danimarca, al 6% del Belgio e addirittura allo 0,02% della Lettonia³⁵. Nei Paesi in transizione, la drastica riduzione del sostegno pubblico per le nuove costruzioni ha determinato una caduta dell'output abitativo. Per quanto negli ultimi anni le risorse pubbliche siano state sostituite da investimenti privati, essi tendono a concentrarsi sulla costruzione di abitazioni private per i nuclei familiari già benestanti. La costruzione di alloggi sociali a prezzi accessibili è quindi molto bassa e limitata, in primo luogo per il fatto che il finanziamento pubblico per questo scopo è scarso.

Infine, anche gli affitti medi si diversificano tra loro, riflettendo le condizioni economiche dei diversi Paesi. Gli affitti regolati sono pari in media al 5% del valore di mercato in Lituania, 16% in Irlanda, 26% in Italia, 71% in Francia, fino al 94% in Svezia.

Il peso delle spese abitative³⁶ sul bilancio familiare va dai valori più bassi di Malta e Cipro (rispettivamente 8,7% e 12,9%) al più alto della Svezia (28,2%). Nella maggior parte dei Paesi tale incidenza si attesta tra il 20% e il 25%.

In base a dati Eurostat, la percentuale di persone a rischio di povertà³⁷ nell'Europa dei 15 risultava nel 2000 pari al 23% se stimata prima dei trasferimenti sociali, e invece pari al 15% a seguito di tali trasferimenti. Nello stesso anno, si stima che la percentuale di nuclei familiari con difficoltà economiche dovute ai costi abitativi sia stata pari al 34,8%, e che per il 18,6% delle famiglie tali difficoltà economiche siano state gravi. La percentuale più alta di queste ultime è presentata dall'Italia (44%), mentre la più bassa si attesta sul 3% dei Paesi Bassi. Distinguendo per diritto di occupazione, in tutti i Paesi europei i nuclei familiari a basso reddito tendono a concentrarsi nel settore dell'affitto.

2. Breve storia del social housing

Il problema dell'intervento pubblico nel settore della casa inizia a porsi nei Paesi europei dalla metà del XIX secolo, con l'evoluzione economica spinta da industrializzazione e urbanesimo. Nei primi tempi il social housing non si afferma come una responsabilità dello Stato ma piuttosto come un'iniziativa privata per provvedere alle precarie condizioni abitative della popolazione e soprattutto dei lavoratori.

Una nuova fase dello sviluppo del social housing, che vede i governi nazionali attivamente coinvolti, si apre dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando ingenti risorse vengono destinate alla ricostruzione. Questo sviluppo può essere diviso in tre fasi (Priemus, Kleinman, Maclennan e Turner, 1993):

1. la prima fase, dal 1945 al 1960, è definita la fase della "ripresa" perché finalizzata alla ricostruzione e ad affrontare il problema della carenza di alloggi. L'attività principale era costituita dalla costruzione di immobili residenziali, che lo Stato provvedeva a finanziare e sovvenzionare in misura cospicua; più trascurati erano invece gli aspetti gestionali. In questo periodo il social housing, con canoni inferiori al livello di mercato, mirava soprattutto alla classe lavoratrice e al ceto

³⁴ Le statistiche riportate d'ora in avanti sono state elaborate nel 2006 da Federcasa e dal Ministero delle Infrastrutture su dati Eurostat, e pubblicate in "Housing statistics in the European Union, 2005/2006".

³⁵ Per alcuni Paesi dell'Europa dei 25 non vi sono dati disponibili: Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica Slovacca e Regno Unito. Quanto agli altri, le percentuali presentate sono del 20% per la Repubblica Ceca, del 16% per la Svezia, e comprese tra il 13,7% e il 9% quelle dei restanti Paesi.

³⁶ Per spese abitative si intendono l'affitto – reale o imputato –, ma anche i lavori di manutenzione e le bollette di acqua, luce e gas. E' l'affitto, tuttavia, a rappresentare generalmente la componente principale di tali spese abitative.

³⁷ La soglia di povertà è fissata pari al 60% del reddito mediano nazionale equivalente.

medio;

2. la seconda fase è la fase della “crescente diversità” (1960-1975), durante la quale si afferma una maggiore attenzione alla qualità edilizia e al rinnovamento urbano. I governi devono confrontarsi con un calo della domanda di alloggi sociali, determinata dal maggiore benessere economico e da alcune delle conseguenze negative dei programmi di social housing post-bellici, quali la bassa qualità e l’inefficiente gestione degli immobili. Nell’agenda politica, programmi finalizzati alla proprietà si affiancano al social housing;

3. la terza fase (1975-1990) fa seguito alla recessione economica di fine anni ’70, quando obiettivo dei governi diventa la riduzione dell’inflazione e della spesa pubblica. E’ questa la fase delle “nuove realtà per la casa”, che vede un progressivo disimpegno economico da parte dello Stato e lo sviluppo di un settore abitativo maggiormente “orientato al mercato, concorrenziale e aperto alle pressioni economiche” (Priemus, Kleinman, Maclennan e Turner, 1993). Conseguentemente, si riduce la quota percentuale di alloggi sociali e soprattutto si restringe il campo dei beneficiari.

Significativamente diverso è stato il percorso seguito dai Paesi dell’Europa orientale dopo il 1945, quando l’Europa divenne politicamente ed economicamente divisa. I regimi comunisti di tali Paesi basavano su una economia collettivizzata, cui erano soggette anche le politiche abitative. Il sistema che si sviluppò si distinse per uno stock abitativo di proprietà pubblica e di scarsa qualità, nonché per inefficienza ed onerosità.

Tale sistema ha subito grandi cambiamenti dopo il 1989, quando questi Paesi hanno iniziato la transizione da una politica abitativa pianificata ad una più orientata al mercato. Le principali riforme hanno avuto come obiettivo il ridimensionamento dell’intervento pubblico e la liberalizzazione in primo luogo dei prezzi. In particolare, un importante cambiamento si è realizzato in termini di struttura del diritto di occupazione: la percentuale di famiglie proprietarie ha raggiunto percentuali altissime a seguito del processo di privatizzazione e di restituzione dello stock abitativo pubblico. Ciò è però avvenuto in mancanza di una normativa che ne regolasse chiaramente gli aspetti finanziari, legali e organizzativi e in particolare ha determinato il problema dei “proprietari poveri”, che non sono in grado di sostenere le spese che la proprietà – e la scarsa qualità degli alloggi – necessariamente comportano. Al tempo stesso il settore di social housing ha dovuto confrontarsi non solo con uno stock abitativo ridotto, ma anche con limitate risorse pubbliche. Di conseguenza i programmi di social housing hanno finito col riguardare soprattutto i più disagiati, creando il rischio di segregazione sociale.

3. Obiettivi e ruolo del social housing

Lo scopo fondamentale di ogni politica abitativa è quello di garantire a tutta la popolazione un alloggio adeguato per qualità, dimensioni e costi. Ma non solo, perché le politiche abitative si pongono ulteriori obiettivi qualitativi, definiti secondo un ordine di priorità che può variare di Paese in Paese. Ad esempio possono proporsi di combattere l’esclusione sociale, di sostenere il mix sociale, di contribuire all’equilibrio del mercato abitativo, di promuovere il risparmio energetico, o di offrire sufficienti garanzie agli affittuari contro lo sfratto. Il successo di tali politiche dipende dalla combinazione di strumenti diversi.

Il social housing è uno di questi strumenti. La funzione specifica affidata al social housing nei diversi Paesi europei può essere definita come quella di soddisfare i bisogni abitativi della popolazione in termini di accesso e permanenza in abitazioni adeguate e a prezzi accessibili. In particolare, il social housing si rivolge a quei nuclei familiari i cui bisogni abitativi non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato, perché al di sotto di certe soglie di reddito o in condizioni di vulnerabilità.

Il ruolo del social housing non si limita però a riguardare la carenza quantitativa di alloggi e il problema dell’onerosità. Particolare attenzione deve porre anche alla qualità degli alloggi e dell’ambiente circostante, nell’ottica di evoluzione delle esigenze della popolazione. Per questo una priorità è quella di restaurare e rinnovare in base a standards più attuali lo stock esistente, così come

quella di migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Alcuni sviluppi recenti – il decentramento delle politiche per la casa, la privatizzazione degli alloggi di proprietà pubblica e i tagli ai finanziamenti pubblici – hanno interessato particolarmente il social housing, contribuendo ad estendere il campo delle sue responsabilità o a rivalutarne le priorità. In quei Paesi membri dove le politiche di vendita degli alloggi sono state implementate in larga scala, ad esempio, il settore del social housing è diventato sempre più residuale e stigmatizzato. Si è quindi affermata per esso anche la priorità di incrementare il mix sociale e promuovere la coesione sociale. A tali politiche viene inoltre assegnata la responsabilità di contribuire allo sviluppo di “comunità sostenibili” locali, attraverso un approccio integrato con partners locali quali imprese, scuole, polizia, rappresentative locali e fornitori di servizi. L'obiettivo è quello di rendere tali aree luoghi in cui sia piacevole risiedere, che conoscano uno sviluppo economico locale e soddisfino i bisogni emergenti dei nuovi nuclei familiari.

4. I criteri di ammissione e i gruppi sociali interessati

I gruppi “target” del social housing variano da Paese a Paese. Sono infatti le normative nazionali (Francia) o regionali (Germania) a stabilire i criteri per l'accesso al social housing in ciascun Paese europeo. Nei Paesi in cui è lo Stato centrale a stabilire i criteri per l'accesso, in genere le amministrazioni locali o i proprietari locatori determinano chi risponde a tali criteri e procedono all'assegnazione degli alloggi.

Si è già detto che i Paesi scandinavi come Svezia e Danimarca hanno un approccio universalistico, che si rivolge all'intera popolazione³⁸. In questi Paesi, dove l'assegnazione degli alloggi viene determinata dai proprietari locatori, un sistema di quote riserva una percentuale degli alloggi vacanti agli enti locali per la loro assegnazione a fini sociali.

In altri Paesi – in particolare in quelli che presentano un approccio “Generalista” – sono invece definiti dei livelli massimi di reddito in cui devono rientrare i nuclei familiari che intendono accedere al social housing; il limite formale può però rivelarsi abbastanza alto da comprendere buona parte della popolazione, come ad esempio accade in Francia.

In Grecia, dove non esiste un settore sociale degli affitti, l'unica organizzazione che fornisce social housing – OEK – è finanziata con i contributi di lavoratori dipendenti e datori di lavoro – secondo uno schema che può ricordare le esperienze italiane di Ina-casa e Gescal – . Tali lavoratori che contribuiscono finanziariamente diventano poi i beneficiari degli alloggi costruiti.

Il social housing si rivolge infine anche ai nuclei familiari in maggior bisogno abitativo e più vulnerabili – tipicamente gli anziani, i disabili, gli immigrati che soffrono di discriminazione, i genitori soli, i giovani, famiglie con bambini, etc. – .

Una volta definiti i criteri per l'accesso – e applicate le scale di equivalenza previste per la comparazione di nuclei familiari dalle caratteristiche diverse –, l'effettiva assegnazione degli alloggi avviene generalmente sulla base di liste d'attesa e criteri di priorità, che possono essere cronologici – il momento dell'iscrizione nelle liste – o socio-economici. La legislazione inglese, ad esempio, prevede che beneficiari del social housing siano i nuclei familiari in maggiore bisogno abitativo. Gli enti locali devono pubblicare uno schema per l'assegnazione degli alloggi sociali, nel quale indicano le procedure e le priorità che saranno applicate. In tale schema sono quindi definite le categorie “ragionevolmente preferibili” per l'assegnazione e le categorie dai “bisogni prioritari”. Rientrano in queste ultime quelle persone che sono vulnerabili – per età o background – e per le quali una situazione di “senza casa” può rivelarsi particolarmente rischiosa: nuclei familiari con figli a carico; donne incinte; chi è vulnerabile a causa di disabilità mentali o fisiche, o per l'età; chi lo è a seguito di periodi in servizio alle forze armate, in cura, o in stato detentivo, e chi per aver abbandonato la

³⁸ La legislazione dell'Unione Europea riconosce l'housing come un servizio di interesse economico generale (SGEI), per il quale è concesso il finanziamento da parte degli Stati membri. Poiché la sistemazione di nuclei familiari dal reddito medio-alto non si qualifica come tale, i Paesi con approccio universale hanno dovuto fornire una prova della sua compatibilità con le norme europee creando una netta divisione tra i servizi che hanno i requisiti per ricevere sussidi pubblici e quali no.

propria casa per violenze.

Un sistema innovativo per l'assegnazione degli alloggi è stato invece introdotto per la prima volta dalla città di Delft, nei Paesi Bassi, ed è ora applicato anche in Inghilterra. Esso vuole essere un sistema basato sulle preferenze degli utenti, oltre che su criteri di bisogno: le *Housing Associations* pubblicano su giornali o siti internet specializzati una lista dei propri alloggi vacanti, e i candidati per il social housing – o locatari di social housing che desiderano trasferirsi – possono presentare domanda per l'alloggio – tra quelli – che più si addice alle loro esigenze. L'effettiva assegnazione avviene poi sulla base di criteri di priorità, di età, di tempo – quello passato in lista di attesa o la durata dell'occupazione del precedente alloggio per chi vuole trasferirsi –.

5. I soggetti coinvolti nell'offerta

Se da un lato il contesto istituzionale di ciascun Paese è unico, dall'altro è possibile distinguere alcuni elementi comuni all'interno dell'area europea per ciò che riguarda la ripartizione delle responsabilità di social housing. Si è detto che il social housing nacque nel 20° secolo come risposta ai bisogni abitativi emersi con l'industrializzazione e l'urbanizzazione. Inizialmente si sviluppò come un'iniziativa privata, per poi rientrare più attivamente nell'ambito delle politiche pubbliche dopo la seconda Guerra Mondiale. Attualmente in molti Paesi europei si sta assistendo ad un ritorno verso il coinvolgimento di attori privati.

Gli operatori attivi nel settore del social housing sono responsabili di diverse attività, necessarie per l'erogazione finale del servizio: la scelta del promotore incaricato della costruzione di alloggi sociali, la costruzione materiale, il finanziamento, la proprietà legale delle strutture di social housing, la loro gestione, e la pianificazione di una strategia.

Oggi in Europa il concetto di social housing tende a comprendere oltre allo stock abitativo pubblico – posseduto e gestito dall'amministrazione pubblica nazionale o locale, a seconda dei Paesi – una serie di associazioni e fondazioni volontarie e senza scopo di lucro, di società pubbliche o private senza scopo di lucro, di organizzazioni cooperative e anche investitori privati che forniscono social housing.

Negli ultimi anni si è assistito in Europa ad un progressivo decentramento delle competenze e responsabilità in campo abitativo dallo Stato centrale alle amministrazioni regionali e locali. Il ruolo di queste ultime è determinato nello specifico dalle situazioni legali e costituzionali esistenti nei diversi Paesi. Lo Stato centrale resta comunque il responsabile della strategia abitativa nazionale, che viene poi implementata dai Länder – Austria e Germania –, dagli enti locali – Francia e Paesi Bassi – e dalle Regioni – Italia –. Il Belgio è l'unico Paese europeo dove il decentramento è pienamente realizzato, vale a dire che vi è una completa autonomia di ciascuna Regione – Bruxelles, Fiandre, Vallonia – per quanto riguarda le politiche per la casa.

Il settore privato risulta sempre più coinvolto nel social housing, in particolare nelle attività di costruzione e di finanziamento. In Germania il settore privato si occupa anche dello sviluppo, della proprietà e della gestione, rivestendo un ruolo equivalente a quello che le habitations à loyers modérés hanno in Francia.

Le organizzazioni volontarie senza scopo di lucro – che hanno l'obiettivo di migliorare il benessere sociale piuttosto che quello di massimizzare e distribuire profitti – sono riconosciute come un valido strumento per la fornitura di social housing in sostituzione a quella statale. Il ruolo di questo settore quale costruttore, proprietario e gestore delle strutture di social housing è diffuso soprattutto nell'Europa occidentale, nel Regno Unito e nei Paesi scandinavi. Un vantaggio di queste organizzazioni consiste nel fatto che spesso sono costituite da comunità locali in risposta a specifici bisogni abitativi locali.

Le cooperative hanno un ruolo importante nell'offerta di alloggi – per l'affitto e/o l'acquisto – a prezzi accessibili o per particolari esigenze. Il modello cooperativo può essere interessante laddove i residenti di una comunità o di una struttura di social housing desiderano acquisire la proprietà delle proprie abitazioni su una base collettiva. Il contesto storico e politico di ciascun Paese contribuisce alla diffusione di questo modello, che si è particolarmente affermato nei Paesi in transizione dell'Est

europeo quali la Polonia e la Repubblica Ceca. Anche in Svezia vi sono due principali organizzazioni cooperative nazionali – HSB e Riksborgen – che si occupano di produrre alloggi per la proprietà cooperativa.

Infine il ruolo dei nuclei familiari è principalmente quello di affittuari o proprietari di social housing. Gli affittuari sono essenzialmente consumatori di social housing, mentre attraverso le cooperative alcuni nuclei rivestono un ruolo anche nella proprietà e nella gestione. Altri nuclei sono invece diventati proprietari con il processo di privatizzazione dello stock pubblico di social housing. Nei Paesi dell'Est europeo tale privatizzazione ha però comportato il trasferimento delle responsabilità di finanziamento e gestione a famiglie che spesso non possiedono le risorse necessarie per la manutenzione della propria abitazione e per contribuire a quella degli edifici condominiali. Nel Regno Unito, invece, le famiglie che in base al principio del right-to-buy sono diventate proprietarie del proprio alloggio in palazzi condominiali condividono con il proprietario locatore dei rimanenti alloggi la responsabilità del finanziamento dei lavori di manutenzione comuni, mentre responsabili della gestione restano generalmente la local authority o l'housing association. Nel Regno Unito è diffusa anche la proprietà condivisa del social housing, che comporta che siano condivise le attività di proprietà e di gestione. Secondo questo schema le famiglie acquistano una quota del valore dell'abitazione da una housing association – Inghilterra – o da una local authority – Irlanda –, e in seguito pagano un affitto scontato su quella porzione del valore dell'abitazione trattenuto dall'housing association o local authority.

Nel complesso, in termini di fornitura di social housing, la più importante distinzione può essere tracciata tra i Paesi – Regno Unito, Paesi Bassi e Irlanda – nei quali i proprietari e gestori dello stock restano formalmente nel settore sociale ma utilizzano finanziamenti privati, e quei Paesi – come Germania e Austria – dove operatori privati sono ampiamente coinvolti nello sviluppo e nella proprietà (Whitehead e Scanlon, 2007).

6. Il finanziamento del social housing

Il finanziamento del social housing si presta a molteplici soluzioni, che vedono ai propri estremi l'impegno pubblico e quello privato. I Paesi Bassi forniscono l'esempio di un settore di social housing reso finanziariamente indipendente dal governo centrale: a partire dal 1995, quando con l'approvazione del cosiddetto "brutering" il governo annullò i prestiti pendenti e cancellò i sussidi, gli investimenti delle housing associations sono finanziati da prestiti ottenuti sul mercato dei capitali. L'eliminazione dei sussidi alle housing associations è stata possibile perché nei Paesi Bassi il settore degli alloggi sociali dati in affitto è particolarmente ampio e le housing associations presentano una solida struttura finanziaria, che consente loro di ottenere prestiti a tassi di interesse inferiori di circa un 1% rispetto ad altri istituti quali gli ospedali, che a loro volta richiedono credito ai mercati finanziari.

Fino agli anni '80, nei Paesi Bassi come negli altri Paesi dell'Europa occidentale, il finanziamento dei nuovi investimenti nel settore del social housing – riguardanti nuove costruzioni ma anche l'acquisto di proprietà già esistenti – avveniva invece per la maggior parte attraverso prestiti statali, o più generalmente "off-markets". Il settore degli alloggi sociali per l'affitto richiede infatti prestiti a lungo termine, spesso con un alto rapporto loan-to-value, e solo il finanziamento pubblico poteva garantire bassi tassi di interesse sul prestito. È stato con lo sviluppo del settore finanziario avvenuto negli ultimi decenni che si sono infine ampiamente affermati i prestiti resi disponibili sul mercato dei capitali. In Francia, tuttavia, la maggior parte del credito per il finanziamento del settore di social housing è ancora "off-market".

Un importante contributo al finanziamento degli investimenti viene anche dalla mobilitazione dei risparmi, istituzionali e privati. Per quanto riguarda i primi, gli attori più importanti sono rappresentati dai fondi pensione e dalle compagnie di assicurazione. Quanto alla mobilitazione dei secondi per il social housing, il sistema francese della Caisse des dépôts ne fornisce un esempio: i depositi a breve termine vengono utilizzati – coperti da garanzie pubbliche – per il finanziamento di prestiti a lungo termine. Per quanto ben funzionante, il modello francese non può però essere

raccomandato (UNECE, 2006).

Un altro strumento per generare risorse a basso costo è rappresentato dai “revolving funds” – Francia, Austria –. Questi fondi ricevono sussidi che successivamente sono convertiti in prestiti a lungo termine e a basso tasso di interesse per il social housing. Il rimborso del prestito va ad aumentare le risorse del fondo, cosicché i sussidi possono essere ridotti ed eventualmente soppressi. Infine, il ruolo dei sussidi. Dal lato dell’offerta, intervengono i cosiddetti “object subsidies”, il cui scopo è quello di ridurre i costi per la costruzione e i costi operativi. Essi possono essere distribuiti in forma monetaria oppure in kind. Tuttavia, una tendenza di lungo periodo nei Paesi dell’Unione Europea vede uno spostamento dai sussidi “all’oggetto” ai sussidi “al soggetto”, o housing allowances, che hanno il vantaggio di essere “better targeted” – perché legati (più o meno direttamente) al reddito e ad altre caratteristiche del nucleo familiare – e più flessibili – poiché possono diminuire o aumentare quando si modificano i redditi o le dimensioni del nucleo –. Al tempo stesso però presentano anche alcuni svantaggi, potendo determinare effetti inflazionistici e di poverty trap.

Esiste un’ampia varietà di schemi di housing allowance. Così, ad esempio, in Francia vi è un’alta percentuale di beneficiari, mentre nel Regno Unito – dove minori sono i beneficiari – si ha il più alto ammontare di indennità media per abitante (Fribourg, 2002).

In Francia l’Aide Personnalisée au Logement è rivolto agli affittuari che rientrano nei programmi convenzionati – caratterizzati cioè da un accordo Stato-locatore – ma anche ai proprietari. Il contributo è stabilito tenendo conto delle risorse familiari, della zona geografica, dei soggetti a carico e dell’entità di affitto o mutuo. Anche la normativa tedesca prevede uno strumento – Wohngeld – per la parziale copertura delle spese abitative di affittuari e proprietari.

Nel Regno Unito invece l’Housing Benefit rivolto ai soli affittuari. Il suo ammontare dipende dalle caratteristiche del nucleo familiare e dal tipo di proprietà occupata. Nel 2003 un sistema alternativo di Local Housing Allowance è stato introdotto in via sperimentale in alcuni Comuni: in questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse, calcolate sulla base degli affitti privati per alloggi di diverse dimensioni in ciascuna zona. Nella maggioranza dei casi, sono i richiedenti stessi – e non il proprietario dell’alloggio – a ricevere tale importo. L’obiettivo della riforma è stato da un lato quello di semplificare il sistema e dall’altro creare una situazione per la quale i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

L’Housing Benefit previsto dalla normativa olandese – rivolto ai soli affittuari con redditi bassi – è invece strutturato per soglie. Tutti i nuclei familiari pagano parte del proprio affitto, pari al cosiddetto “standard rent”; oltre tale livello, il contributo è pari al 100% fino alla prima soglia, al 75% tra prima e seconda soglia, e al 50% tra seconda soglia e quello riconosciuto come “limite massimo di affitto”. Per gli affitti che superano anche quest’ultima soglia non è più pagato alcun sussidio.

I sistemi di rent allowances sono inevitabilmente legati alle modalità per la determinazione dell’affitto sociale. In molti Paesi l’affitto sociale viene determinato sulla base dei costi – al netto degli eventuali sussidi all’offerta – a livello di complesso residenziale o di organizzazione proprietaria. Gli affitti dei singoli alloggi possono poi essere determinati sulla base delle caratteristiche presentate – Paesi Bassi, Regno Unito – o del reddito degli affittuari – Irlanda –. In Svezia gli affitti sono invece decisi all’interno di negoziazioni tra proprietari locatori e affittuari, mentre in Polonia sono fissati come percentuale del valore di rimpiazzo.

In tutti i Paesi sono inoltre previsti strumenti di sostegno pubblici per l’accesso alla proprietà. Alcuni non dipendono da limiti di reddito, come gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari, o il Prêt Conventionné francese – con il quale si ottiene un tasso di interesse favorevole sulla base di accordi tra Stato e Istituti di Credito –. Le famiglie francesi che invece superano il test dei mezzi possono accedere ad un mutuo convenzionato sociale con tassi ancora più favorevoli. Negli altri Paesi le misure di sostegno alla proprietà sono selettive e consistono alternativamente in contributi monetari – Germania –, in garanzie pubbliche sul mutuo – Paesi Bassi – o in sconti sul valore di mercato –

7. Le principali dinamiche demografiche, sociali e di mercato e i loro effetti sul social housing

Il settore del social housing si trova a doversi confrontare con i processi di cambiamento che stanno interessando il mercato e la società. La domanda di alloggi sociali è esposta innanzitutto alle pressioni delle dinamiche demografiche e sociali.

La speranza di vita si è allungata, il tasso di fertilità è diminuito, e di conseguenza la popolazione europea sta invecchiando – secondo stime Eurostat la percentuale di ultraottantenni è destinata a triplicare nel 2050 –. Una popolazione più anziana ha bisogno di maggiore assistenza sociale, e di abitazioni adeguate per standards di sicurezza e assenza di barriere architettoniche. Questo aspetto è particolarmente importante soprattutto alla luce del fatto che una grande percentuale degli anziani vive sola – Eurostat stima che nel 2010 vivrà solo circa un terzo degli ultrasessantacinquenni –.

La dinamica che vede la riduzione della dimensione dei nuclei familiari non riguarda però solo gli anziani, ma la società nel suo complesso: aumenta la percentuale di nuclei composti da una sola persona, e parallelamente aumenta il numero di nuclei familiari che domandano un alloggio. Ciò indipendentemente dal fatto che la popolazione aumenti o diminuisca.

All'aumento della popolazione – o a controbilanciarne la diminuzione – contribuisce l'alto livello di immigrazione verso i Paesi europei, in particolare dell'Europa meridionale e occidentale. La disponibilità di un alloggio adeguato diventa per loro condizione essenziale per evitare un destino di esclusione sociale nel Paese straniero. Gli immigrati e le minoranze etniche esprimono quindi a loro volta nuove domande abitative, che finiscono con l'esercitare pressioni sul settore abitativo sociale.

Sulla base di queste dinamiche demografiche e sociali, cambia dunque il profilo degli utenti di social housing: ci si allontana dal modello tradizionale di famiglia, mentre aumentano le cosiddette famiglie allargate o i nuclei di un solo componente e di genitori soli, e si registra una forte presenza di immigrati. Sempre più spesso le giovani famiglie e gli anziani rientrano nei gruppi target del social housing.

Il social housing deve quindi rispondere a queste nuove domande e bisogni. Gli anziani o i disabili necessitano di alloggi adeguati alle loro condizioni, nonché di servizi tali da poter restare indipendenti nelle proprie abitazioni. Per quanto riguarda gli immigrati, al bisogno abitativo si affianca il problema dell'integrazione: così molti Paesi hanno cominciato a implementare politiche per il mix sociale anche nel settore del social housing.

Se da un lato la domanda per il social housing è cambiata, dall'altro si tratta di una domanda che è fortemente sbilanciata rispetto all'offerta. Sono molti i Paesi – tra cui l'Italia – nei quali la domanda eccede di gran lunga l'offerta. Alcuni dei fattori esplicativi di un tale eccesso di domanda sono quelli di natura demografica e sociale analizzati in precedenza, ai quali si aggiunge un livello di nuove costruzioni che è insufficiente a soddisfare la crescente domanda di alloggi a prezzi accessibili.

All'interno di ciascun Paese questo disequilibrio tende a corrispondere con la divergenza tra offerta abitativa e lavorativa a livello regionale. Anche i Paesi che mostrano un certo equilibrio tra domanda e offerta abitativa a livello nazionale – come la Finlandia – si trovano a fronteggiare un'offerta insufficiente nelle aree – soprattutto le grandi città – a maggior sviluppo economico. E' infatti in tali aree che si concentra la popolazione, attirata dalle maggiori opportunità di lavoro, dai servizi e dalle università. Ciò determina un aumento dei prezzi abitativi oltre le possibilità dei nuclei familiari a basso reddito, diventando un'ulteriore barriera alla loro integrazione nel mercato del lavoro dal momento che la mancanza di una casa nelle loro possibilità rende difficile la loro presenza nelle aree dove il lavoro è disponibile. Anche un settore dell'affitto non sufficientemente sviluppato contribuisce ad aggravare la situazione in alcuni Paesi, ostacolando la mobilità della forza lavoro.

Nei Paesi dell'Unione Europea tendono quindi a coesistere due mercati: da un lato le regioni sviluppate economicamente e con un eccesso di domanda abitativa, dall'altro le regioni dove invece l'economia ristagna e il mercato abitativo è depresso, con alte percentuali di alloggi vacanti e un processo di deterioramento della loro qualità.

Negli ultimi anni, la liberalizzazione degli affitti e il conseguente aumento dei costi abitativi hanno messo molti nuclei familiari di fronte al problema dell'onerosità della casa, così come la precarizzazione del mercato del lavoro ha contribuito a determinare situazioni di vulnerabilità abitativa.

Un'altra caratteristica comune ai mercati abitativi dei Paesi membri dell'Unione Europea è l'alta e crescente percentuale di case in proprietà. Solo Finlandia e Irlanda sono andate in controtendenza nell'ultimo decennio (CECODHAS, 2006). Le politiche pubbliche hanno certamente giocato un ruolo importante: in parte per la necessità di ridurre la spesa pubblica, in parte nell'ottica di un sistema di welfare "asset-based"³⁹ e in parte per ragioni di consenso, hanno infatti sostenuto l'accesso alla proprietà attraverso la vendita di alloggi sociali, politiche fiscali favorevoli, e altre misure pubbliche volte a ridurre i costi dell'acquisto. Tra queste, le più comuni sono gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari e l'esenzione da tasse sul reddito imputato. Il crollo dei tassi di interesse reali, almeno fino all'esplosione della bolla immobiliare negli Stati Uniti nel 2007, ha contribuito a rafforzare questa tendenza. Parallelamente, però, si è assistito ad una crescita continua dei prezzi, ed è aumentato il rapporto tra valore del prestito e valore dell'immobile. Questo aspetto rende più preoccupante ancora una volta la situazione dei nuclei familiari a basso reddito – per i quali è maggiore l'onerosità delle spese abitative – e di quei nuclei che la fluttuazione dei tassi di interesse e la precarizzazione del mercato del lavoro rende più vulnerabili. Anche altri aspetti sono da considerare: se da un lato l'espansione della soluzione proprietaria può risultare inevitabile e necessaria nell'ottica neo-liberale che persegue la riduzione delle tasse e della spesa pubblica, dall'altro la proprietà può avere effetti negativi sulla mobilità, che è a sua volta una delle determinanti delle cosiddette trappole di povertà (Doling, 2006). Ma soprattutto, la diffusione della proprietà rischia di esacerbare le disuguaglianze tra chi possiede o meno l'abitazione di residenza.

8. Gli sviluppi recenti delle politiche di social housing e l'ampliamento delle aree di intervento

A partire dagli anni '80 si è assistito ad un costante e generale riassetto delle politiche, caratterizzato principalmente da una riduzione dell'intervento pubblico – "retreat" –. Decentramento delle politiche abitative, riduzione del finanziamento pubblico e privatizzazione dello stock abitativo pubblico - accanto all'implementazione più in generale di politiche di sostegno alla proprietà – sono i fatti principali che negli ultimi decenni hanno interessato il social housing nei Paesi europei.

Il processo che ha visto il cambiamento del ruolo dello Stato si è affermato a partire dagli anni '80, e ha comportato il trasferimento – integrale o parziale – delle competenze e responsabilità in materia abitativa dal livello centrale al livello regionale o locale. Si intendeva in questo modo rendere le politiche abitative più flessibili e rispondenti alle esigenze locali, stabilendo interazioni più strette tra attori locali e famiglie beneficiarie. Le housing associations inglesi e olandesi forniscono un esempio di istituti senza scopo di lucro che possono essere più adatti a rispondere alle nuove domande abitative. Per quanto le politiche abitative siano quindi una competenza nazionale e/o locale, e non dell'Unione Europea, esse devono però essere compatibili con le normative comunitarie. Così, non tutti gli alloggi e le attività delle housing associations possono essere considerati Servizi di Interesse Economico Generale. A questo proposito nel 2005 il governo olandese ha proposto una distinzione tra attività sociali e commerciali delle housing associations, identificando come attività sociali quelle rivolte alla sistemazione abitativa dei nuclei familiari con un reddito inferiore a 33000 €. Se gli aiuti pubblici per il social housing non possono essere utilizzati a vantaggio delle attività commerciali, gli utili di queste ultime possono viceversa finanziare le attività di social housing.

Ancora dagli anni '80 si è affermata anche la dinamica di privatizzazione dello stock abitativo sociale. Tale privatizzazione può avvenire con diverse modalità. Una di queste è il trasferimento di tutti i diritti di proprietà agli affittuari residenti. Nel Regno Unito il principio del "right-to-buy" –

³⁹ Quest'ottica vede la casa come un bene economico, che può mettere gli individui in condizione di provvedere più autonomamente a quei bisogni che sono tradizionalmente responsabilità del welfare state (Malpass, 2007).

introdotto nel 1980 e ampiamente diffuso – prevede la possibilità per gli affittuari di acquistare a prezzi scontati gli alloggi di housing sociale nei quali risiedono da un sufficiente periodo di tempo⁴⁰. Ciò ha due effetti particolarmente rilevanti e controversi. Innanzitutto, si può avere un effetto di lungo periodo sull’offerta di alloggi di social housing disponibili per nuovi affittuari: la vendita a prezzi particolarmente scontati dello stock esistente determina una bassa capacità finanziaria per la costruzione di nuovi alloggi. In secondo luogo, può crearsi una situazione per la quale il diritto all’acquisto è esercitato soprattutto dagli affittuari più benestanti e/o che risiedono nelle aree meno degradate. In tempi più recenti una privatizzazione di massa ha avuto luogo nei Paesi in transizione: la maggior parte di essi ha venduto ai residenti il 75-95% dello stock abitativo pubblico in affitto (Whitehead e Scanlon, 2007). Nel passaggio da un sistema abitativo socialista ad uno orientato al mercato, con la vendita dello stock abitativo pubblico si intendeva ridurre la spesa pubblica, realizzare entrate, e liberarsi delle passività che il deterioramento delle abitazioni rappresentava. In controtendenza va invece la Finlandia dove, pur essendo prevista, la vendita degli alloggi agli affittuari residenti non si è mai davvero affermata.

Alternativamente sono previste forme di proprietà condivisa – Regno Unito, Irlanda, Finlandia –. In base a questi schemi l’individuo acquista una parte dell’abitazione, e sulla restante paga un affitto scontato all’organizzazione responsabile – spesso l’housing association –. Nel tempo, quote ulteriori possono essere acquisite fino alla completa proprietà dell’abitazione. La legislazione olandese prevede un altro diritto di occupazione intermedio detto “tight ownership”: gli alloggi sono venduti con uno sconto del 25-30% sul prezzo di mercato, ma in cambio di tale sconto l’acquirente dividerà ogni futuro incremento (o decremento) di prezzo con l’housing association. L’alloggio inoltre non potrà essere rivenduto sul mercato aperto, bensì all’housing association stessa.

La privatizzazione è infine stata realizzata anche con operazioni di trasferimento dello stock pubblico ad altre entità legali, quali housing associations – Regno Unito – o cooperative – Repubblica Ceca –. Per coprire le passività di bilancio, in Germania diversi Comuni hanno venduto il proprio stock abitativo a fondi di investimento, molti dei quali stranieri.

La privatizzazione dello stock abitativo pubblico, quando volontaria, avviene principalmente per due ordini di motivi: per realizzare entrate che saranno disponibili per una sussidiazione incrociata, e per perseguire l’eterogeneità del diritto di occupazione – “mix tenure” – (Brandsen, Farnell e Cardoso Ribeiro, 2006).

Parallelamente alla privatizzazione – che ha contribuito a restringere il settore del social housing in molti Paesi negli ultimi decenni –, il sistema abitativo si è progressivamente aperto alle pressioni economiche e al mercato, diventando più competitivo. I sussidi all’offerta sono stati affiancati e talvolta sostituiti da sussidi alla domanda. Il decentramento delle politiche e la riduzione dei finanziamenti pubblici hanno nel complesso significato maggiori libertà e responsabilità per molti operatori di social housing, ma anche la sfida di perseguire i propri obiettivi sociali con minori risorse pubbliche (Gruis e Nieboer, 2004). A partire dagli anni ’80 il controllo gerarchico e la produzione standardizzata che caratterizzavano il social housing hanno lasciato il posto ad un numero crescente di rapporti contrattuali tra operatori indipendenti e le autorità competenti.

Negli ultimi tempi, tutte queste dinamiche hanno portato i governi dei Paesi europei a rivedere le proprie priorità in materia abitativa. La necessità di ridurre i crescenti costi abitativi ha portato a concentrare la fornitura di alloggi sociali sui gruppi con bisogni speciali – come disabili, anziani e giovani nuclei familiari – o con redditi bassi. La concentrazione delle famiglie più disagiate negli alloggi sociali può avere però alcune conseguenze negative, come l’effetto di stigma sugli utenti o la presenza di barriere all’effettiva integrazione sociale a causa dell’esclusione dai principali servizi.

Per fronteggiare l’insufficiente offerta di alloggi a prezzi accessibili i governi hanno quindi previsto nuovi finanziamenti e programmi per promuovere la costruzione di questo tipo di alloggi. Non solo però nuove costruzioni, ma anche il restauro e il rinnovamento dello stock esistente. In questa direzione si sono mossi ad esempio il Piano per la Coesione Sociale adottato in Francia nel 2004, o il Piano Abitativo per il 2005-2008 sottoscritto in Spagna. Ancora maggiore deve essere l’impegno

⁴⁰ Cinque anni per i contratti di affitto stipulati a partire dal 18 gennaio 2005, due anni per i contratti precedenti.

dei Paesi dell'Est europeo, per sviluppare di fatto un settore affittuario che rappresenti una reale alternativa alla proprietà.

Gli operatori di social housing hanno infine risposto ai cambiamenti sociali, economici e politici degli ultimi decenni diversificando la propria offerta. L'obiettivo di fondo è quello di accrescere la propria efficienza economica e ottimizzare le risorse, per ovviare alla riduzione dei finanziamenti pubblici. Diversi operatori di social housing – si è detto – ricorrono alla vendita di parte del proprio stock come strumento per generare nuove risorse finanziarie per le proprie attività, oppure a fusioni per realizzare economie di scala e avere più potere contrattuale. Sviluppano anche attività profittevoli, utilizzando gli utili per sussidiare le attività tradizionali legate agli alloggi sociali. Si allarga il campo d'azione degli operatori di social housing, che in misura crescente diversificano il loro portafoglio e intraprendono le cosiddette “non-landlord activities” (NLAs), attività cioè che vanno oltre la fornitura tradizionale di social housing ed i servizi che ad essa sono associati.

Su due aspetti in particolare si concentrano le NLAs: sui bisogni specifici di alcuni gruppi di utenti in termini di assistenza e sostegno, e sulla situazione del territorio urbano in cui l'organizzazione interviene. Questi sviluppi sono conseguenti da un lato alla residualizzazione del settore del social housing – nel quale attualmente tendono a concentrarsi i nuclei familiari a basso reddito e più disagiati – e dall'altro ai problemi sociali e urbanistici legati alla produzione abitativa di massa tra gli anni '50 e '70. Gli edifici di social housing costruiti in larga scala in quegli anni per la classe lavoratrice tendono infatti a concentrarsi in aree urbane dove le infrastrutture economiche e sociali sono scarse o inesistenti, e l'inserimento nel mondo del lavoro difficile. La concentrazione di tali edifici – generalmente omogenei per struttura, utenza e diritto di occupazione – è spesso associata a problemi di alienazione, segregazione spaziale e sociale, vandalismo – in Francia sfociati nelle rivolte delle banlieues nel 2005 –. La partenza delle famiglie che per un miglioramento delle proprie condizioni hanno la possibilità di trasferirsi altrove contribuisce a stigmatizzare ulteriormente queste aree.

I servizi alla persona forniti dagli operatori di social housing mirano a migliorare la qualità della vita degli utenti. Innanzitutto si rivolgono a quegli utenti – anziani e disabili – che hanno bisogno di assistenza e sostegno. Ciò può significare fornire assistenza domiciliare, facilitare l'accesso ai servizi sanitari, o organizzare attività ricreative. In Paesi come Regno Unito e Paesi Bassi spesso sono gli stessi operatori responsabili degli alloggi sociali a provvedere a tali servizi in partnership con altre organizzazioni specializzate; tuttavia, anche laddove non si occupano personalmente della fornitura del servizio, le organizzazioni di housing operano per crearne le basi, adeguando le condizioni strutturali degli alloggi alle esigenze degli utenti – presenza di ascensori, assenza di barriere architettoniche – o prevedendo ad esempio aree comuni dove tali servizi possano essere forniti.

Oltre all'assistenza, gli operatori di social housing offrono o facilitano anche altri tipi di servizi alla persona, che sommariamente possono essere distinti in tre gruppi (Brandsen, Farnell e Cardoso Ribeiro, 2006). Il primo comprende servizi cosiddetti di lusso, rivolti agli affittuari più benestanti per accrescere l'attrattiva dell'unità abitativa. Sono questi servizi piuttosto recenti, presenti soprattutto nei Paesi Bassi – dove la quota di nuclei familiari a medio reddito nel settore del social housing è maggiore –. Ne sono un esempio i servizi per gli acquisti. Il secondo tipo di servizi persegue invece l'inclusione sociale, aiutando gli utenti a superare i problemi che ostacolano la loro partecipazione alla vita sociale attiva. Ciò comprende la fornitura di servizi per l'infanzia, o di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro. Infine nel terzo gruppo rientrano quei servizi che rendono possibile una minore spesa per gli affittuari del social housing: ad esempio contratti collettivi per energia o per assicurazioni, e servizi di lavanderia e pulizie.

I servizi al territorio mirano invece a migliorare le condizioni dell'area o della comunità all'interno della quale le associazioni di social housing operano. Ma tali associazioni stanno rivestendo un ruolo crescente anche nel rinnovamento del territorio urbano, e in collaborazione con altri enti locali e regionali lavorano alla sua gestione efficiente – Regno Unito, Paesi Bassi –. Queste attività

riguardano l'ambiente, la sicurezza e soprattutto la coesione sociale⁴¹.

In questo senso si interviene per migliorare la qualità e l'aspetto dello stock abitativo, ma anche per migliorare l'efficienza energetica degli edifici – nel rispetto del protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di CO² e prevenire i cambiamenti climatici –. I servizi al territorio – come ad esempio un circolo ricreativo, un centro ambulatoriale o progetti per le attività dei bambini – possono essere forniti da operatori esterni su basi contrattuali, oppure da squadre di specialisti istituite dagli operatori stessi di social housing.

Negli ultimi decenni la società europea è cambiata: le dimensioni dei nuclei familiari si sono ridotte, si vive più a lungo, l'immigrazione è cresciuta, le famiglie si rompono più facilmente. I prezzi abitativi sono aumentati, cosicché anche i nuclei familiari con redditi medi hanno difficoltà a trovare un'abitazione a prezzi accessibili, e i cosiddetti “key-workers” – coloro, cioè, che svolgono un servizio di pubblica utilità come gli assistenti sanitari, gli insegnanti, le forze di polizia – spesso non possono permettersi una sistemazione appropriata vicino al luogo di lavoro. Al tempo stesso una persistente condizione di disoccupazione contribuisce alle disuguaglianze e alla polarizzazione. Questi sono aspetti che minacciano la coesione sociale. Gli operatori di social housing e i policymakers possono intervenire in direzione contraria fornendo abitazioni di buona qualità e a prezzi accessibili in aree prossime alle opportunità lavorative; riducendo le disuguaglianze nel reddito e nella ricchezza attraverso una redistribuzione che passa per affitti più bassi e il miglioramento della qualità della vita dei nuclei familiari più poveri; favorendo la formazione di comunità eterogenee per le caratteristiche sociali dei componenti – o anche per diritto di occupazione –; fornendo servizi sociali agli individui che presentano bisogni meritevoli di particolare attenzione; stimolando la partecipazione e l'iniziativa sociale al fine di sviluppare un senso di appartenenza.

Per realizzare tutto il proprio potenziale, però, il social housing deve essere integrato con altre politiche pubbliche riguardanti l'occupazione, i trasporti, la salute, l'istruzione e la pianificazione urbana: ciò è necessario per soddisfare i bisogni locali di ciascuna area urbana. Un approccio integrato, quindi, per quanto riguarda diversi ambiti delle politiche, ma un approccio integrato anche a livello attori: tali iniziative richiedono infatti il coinvolgimento di attori locali pubblici e privati, quali enti ed associazioni locali, forze dell'ordine, imprese e servizi, scuole nonché la partecipazione dei singoli privati cittadini. Dalla cooperazione e dal coordinamento di tutti questi attori dipende buona parte del successo delle azioni implementate.

⁴¹ Il Consiglio Europeo definisce *coesione sociale* “la capacità di una società di assicurare il benessere di tutti i suoi membri, minimizzando le disuguaglianze ed evitando polarizzazioni. Una società coesa è una comunità di individui liberi che con aiuto reciproco persegue obiettivi comuni con mezzi democratici”.

FRANCIA

Il sistema di social housing

La Francia ha una lunga storia e cultura di social housing. Il concetto a cui si lega oggi il social housing è quello di HLM (*Habitations à Loyer Modéré*), introdotto dalla legge quadro del 7 agosto 1957. Esiste un testo legislativo specifico per questo settore: il Codice dell'Edilizia e dell'Abitazione (*Code de la Construction et de l'Habitation, CCH*).

Tale codice stabilisce che gli organismi di HLM possono essere pubblici o privati, registrati come tali dallo Stato. Essi costruiscono, acquistano, rinnovano e gestiscono alloggi destinati all'affitto di nuclei familiari in condizioni modeste, ma operano anche al fine di favorire la coesione sociale ed evitare fenomeni di segregazione. In cambio dei servizi di interesse generale prestati, lo Stato accorda loro esenzioni fiscali e aiuti specifici.

Il ruolo dello Stato è centrale. Oltre a garantire prestiti attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, esso definisce i bisogni abitativi, approva i progetti, e determina l'ammontare dei sussidi destinati al social housing. Tuttavia, sta crescendo anche il ruolo giocato dagli enti locali: essi controllano i proprietari locatori del settore sociale, co-finanziano i programmi di social housing, e sono incaricati della pianificazione urbana. Le normative dipartimentali determinano le regole da rispettare e i criteri di priorità per l'assegnazione degli alloggi da parte delle autorità locali.

Al finanziamento del social housing provvedono quindi lo Stato, gli enti locali e gli attori sociali interessati. Anche le imprese con più di 10 lavoratori dipendenti contribuiscono al finanziamento del social housing con una tassa abitativa sui salari, destinata a favorire la sistemazione abitativa dei loro dipendenti. Chiamata "1% logement", dal 1992 ad essa corrisponde in realtà il versamento dello 0,45% dei salari. Questi fondi sono utilizzati sia per prestiti che per sovvenzioni volte a favorire una sistemazione affittuaria o l'accesso alla proprietà.

Allo Stato, agli enti locali e alle imprese che contribuiscono al finanziamento degli organismi di HLM o portano loro garanzie finanziarie viene riservata la possibilità di proporre propri candidati per una certa quota di alloggi. In ogni caso, l'assegnazione degli alloggi resta competenza dell'apposita commissione di ciascun organismo di HLM.

Chi desidera ottenere un alloggio sociale deve registrare la propria domanda presso gli organismi competenti, e si vedrà assegnato un numero dipartimentale unico.

Dal 2007 gli organismi pubblici di HLM precedentemente esistenti sono stati unificati nell'agenzia pubblica dell'abitazione (*Office Public de l'Habitat, OPH*), mentre sono quattro i tipi di organismi privati di HLM riconosciuti dal codice: le imprese sociali per l'abitazione (*Entreprises sociales pour l'habitat, ESH*); le società anonime cooperative di produzione e le società anonime cooperative di interesse collettivo per HLM; le società anonime di credito immobiliare (*Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, SACI*) e le fondazioni di HLM. Tali organismi rientrano nel campo di responsabilità del Ministero dell'Abitazione (*Ministère du Logement*), e la conformità delle loro attività rispetto agli obiettivi sociali definiti dallo Stato è controllata.

A livello locale sono attive società di economia mista (*Sociétés d'économie mixte, SEM*), i cui azionisti di maggioranza sono enti locali.

Nel complesso, sono più di 800 gli organismi di HLM francesi. Di questi, il 34% sono OPH, il 36% sono ESH, il 10% SACI e il 20% cooperative. Essi gestiscono oltre quattro milioni di alloggi sociali, nei quali vivono circa dieci milioni di persone – pari a 450000 nuclei familiari –⁴².

Le HLM sono distinti in cinque categorie, in base alle caratteristiche tecniche e alle modalità di finanziamento: HLMO (*Habitations à Loyer Modéré Ordinaire*), PSR (*Programme Social de Relogement*), PLR (*Programme à Loyer Réduit*), ILM (*Immeuble à Loyer Moyen*) e ILN (*Immeuble à Loyer Normal*)⁴³. Tale classificazione incide sul calcolo del canone d'affitto, poiché il canone deve rientrare all'interno di una forbice che varia secondo la categoria.

⁴² Tali dati sono aggiornati al 31 agosto 2007 e pubblicati da "L'union sociale pour l'habitat".

⁴³ Questi ultimi costituiscono una categoria a parte delle HLM: i loro canoni non rientrano all'interno di una forbice, non è necessario rientrare in particolari condizioni di reddito per accedervi, e i locatori non sono passibili di maggiorazioni sul canone di affitto.

Per accedere agli alloggi HLM è necessario essere cittadini francesi – o risiedere in maniera permanente e regolare in Francia – e superare una prova dei mezzi. Le soglie di reddito sono fissate in funzione del numero di persone componenti il nucleo familiare, del finanziamento cui sono soggetti gli alloggi suscettibili di essere assegnati a tale nucleo, e della loro posizione geografica. Ad esempio, per l'affitto sociale il reddito imponibile di una famiglia di due componenti senza persone a carico⁴⁴ nell'area di Parigi e comuni limitrofi non deve superare i 21120 euro per un alloggio in regime PLAI, i 35200 euro per un alloggio in regime PLUS e infine 45760 euro in regime PLS.

PLAI (*Prêt Locatif Aidé d'Intégration*), PLUS (*Prêt Locatif à Usage Social*) e PLS (*Prêts Locatif Social*) sono solo alcuni degli aiuti finanziari per alloggi. Essi sono applicabili agli alloggi in affitto gestiti dagli organismi di HLM, con lo scopo di accrescerne l'offerta. Nell'ordine, il primo consiste nel finanziamento di alloggi "molto sociali", destinati quindi ai nuclei più disagiati; il secondo finanzia alloggi sociali considerati "standard"; il terzo infine finanzia alloggi destinati ad ospitare nuclei familiari le cui risorse eccedono quelle richieste per l'accesso agli alloggi finanziati dai prestiti PLUS, ma che tuttavia incontrano delle difficoltà nella ricerca di una sistemazione, soprattutto nelle aree ad alta domanda abitativa. Nel periodo tra il 2000 e il 2004 le percentuali di alloggi sociali distinti per tali tipi di finanziamenti erano rispettivamente del 9%, 65,5% e 25,5%. Un confronto con gli anni precedenti mostra un elevato aumento della proporzione di alloggi "più che sociali". Nel 2006, inoltre, è stato introdotto un nuovo incentivo fiscale noto come "Borloo populaire", volto a stimolare gli investimenti nelle costruzioni destinate al mercato affittuario più che sociale. In cambio di una deduzione fiscale⁴⁵, l'investitore si impegna ad affittare l'alloggio per almeno nove anni a nuclei familiari il cui reddito è inferiore alle soglie fissate per gli alloggi "più che sociali". L'affitto deve essere del 30% inferiore al valore di mercato.

In generale, il livello degli affitti nel settore sociale è più basso rispetto al libero mercato, di circa il 30-40%. La differenza tra questi due settori è aumentata contestualmente all'incremento dei prezzi abitativi a partire dal 1997. Ciò ha reso ancora più difficile per gli affittuari lasciare il settore sociale per quello privato, riducendo così il turnover nel settore sociale. Si consideri, tra l'altro, che l'affittuario sociale ha diritto a mantenere l'occupazione dell'alloggio senza limiti di durata se rispetta il suo contratto.

L'ammontare del canone di affitto è determinato moltiplicando il prezzo al metro quadrato per la superficie dell'alloggio. Il prezzo al metro quadrato è fissato dall'organismo di HLM all'interno di una forbice determinata amministrativamente, che tiene a sua volta conto della posizione geografica e della categoria dell'alloggio. Nel 2005 nella zona parigina tale prezzo andava in media dai 4,82 euro al metro quadro per un alloggio "molto sociale" (PLAI), ai 5,43 euro per uno "standard" (PLUS), fino agli 8,14 euro per un alloggio "un po' più che sociale" (PLS). Quanto alla superficie dell'alloggio, viene fatta una distinzione tra alloggi non convenzionati o convenzionati prima del 1° giugno 1996, e gli alloggi convenzionati dopo questa data. Per i primi, si fa riferimento alla "superficie corretta" dell'alloggio, che tiene conto della superficie reale dell'alloggio ma anche del suo equipaggiamento – luminosità, illuminazione, caratteristiche delle stanze – poi tradotto in metri quadrati; per i secondi invece si fa riferimento alla "superficie utile", vale a dire la superficie abitabile alla quale si aggiunge la metà delle superfici annesse come balconi e cantine.

Un alloggio convenzionato è un alloggio per il quale il locatore ha concluso una convenzione con lo Stato, spesso in occasione di opere di miglioria con contributi statali. Lo Stato si impegna a coprire una parte delle spese di affitto dei locatari attraverso l'aiuto personalizzato all'alloggio (*Aide Personnalisée au Logement, APL*) e, in contropartita, il locatore si impegna a rispettare la convenzione.

Ogni anno, il consiglio di amministrazione dell'organismo di HLM determina gli aumenti dei canoni per l'anno successivo⁴⁶. E' infine prevista una maggiorazione del canone d'affitto per quei nuclei

⁴⁴ Escluse le giovani coppie – sposate o di fatto – per le quali la somma degli anni è inferiore a 55.

⁴⁵ Gli investimenti che rientrano nel programma possono essere ammortizzati al 6% per i primi 7 anni, poi al 4% per 2 anni e infine al 2,5% per 6 anni: nel complesso, il 65% può essere ammortizzato su 15 anni.

⁴⁶ Tre limiti devono però essere rispettati: tali aumenti non devono superare le soglie previste dal CCH, né possono superare il 10% per semestre, né la percentuale fissata ogni anno dal Ministero responsabile delle politiche abitative.

residenti in alloggi sociali che nel corso della locazione hanno visto aumentare il proprio reddito fino a superare le soglie fissate per l'assegnazione dell'alloggio.

All'interno degli organismi di HLM, le cooperative sono le specialiste per l'accesso sociale alla proprietà. Le modalità proposte sono tre.

Innanzitutto la vendita allo stato futuro di completamento (*Vente an l'état futur d'achèvement, VEFA*): essa consiste in un contratto in base al quale il venditore cede immediatamente all'acquirente i propri diritti sul terreno così come la proprietà delle costruzioni esistenti. Le opere successive diventano invece di proprietà dell'acquirente a mano a mano che vengono completate: l'acquirente è tenuto a pagarle in base all'avanzamento dei lavori, mentre il venditore resta responsabile dei lavori fino al ricevimento dell'opera.

In secondo luogo è previsto l'affitto con possibilità di riscatto (*location-accession*), che permette ai nuclei familiari con redditi al di sotto di determinate soglie di diventare progressivamente proprietari del proprio alloggio.

Infine, le cooperative possono impegnarsi nella costruzione di una casa indipendente su un terreno che il futuro proprietario possiede già o che la cooperativa contribuisce a trovare.

Le cooperative di HLM sono anche firmatarie della carta "case a 100000 euro", con cui il governo si propone di dare la possibilità a nuclei familiari con risorse modeste di accedere alla proprietà di alloggi di qualità con 100000 euro. Le misure proposte al riguardo si differenziano in base alla localizzazione degli alloggi⁴⁷.

Gli sviluppi recenti

La popolazione francese è aumentata molto velocemente dagli anni '90, e si stima che continuerà a fare altrettanto nei prossimi anni. Aumenta soprattutto il numero di immigrati e di appartenenti a minoranze etniche, che rappresentano una parte importante degli utenti di social housing.

Diminuisce la dimensione ma aumenta il numero dei nuclei familiari che ricercano una sistemazione abitativa. L'invecchiamento della popolazione e un maggior numero di nuclei familiari di single e di coppie senza figli esprimono una domanda crescente per alloggi di piccole dimensioni.

A partire dal 1997 i prezzi abitativi hanno avuto un incremento continuo, superiore alla crescita dei salari. Negli ultimi decenni è così aumentata la concentrazione di famiglie povere nel settore sociale. Nel 2006 il 35% dei nuclei familiari soddisfaceva i requisiti di reddito per accedere agli alloggi "molto sociali", il 71% per accedere agli alloggi sociali "standard" e l'89% per gli alloggi "più che sociali" (Whitehaed e Scanlon, 2007). Ne consegue un turnover nel settore molto basso. Esistono inoltre forti differenze tra gli alloggi in affitto sociale nelle zone urbane e quelli nelle zone periferiche, dove gli edifici sono meno attraenti, la concentrazione di famiglie povere più alta e quindi dove maggiori sono i problemi legati alla segregazione spaziale e sociale.

Livelli di costruzione insufficienti hanno da parte loro determinato una crisi abitativa, che colpisce soprattutto le famiglie a reddito medio-basso e i centri urbani. La costruzione di nuovi alloggi sociali è diminuita percentualmente dalla metà degli anni '90, e anche se ora sta aumentando nuovamente resta controbilanciata da opere di demolizione.

Il Piano per la Coesione Sociale adottato nel giugno del 2004 interviene quindi per sviluppare l'offerta di alloggi in affitto a prezzi accessibili sia nel settore pubblico che privato, per promuovere l'accesso sociale alla proprietà, e per contrastare la segregazione spaziale e sociale che affligge alcune aree, in particolare quelle in cui si concentra il social housing.

A tale segregazione è stata indubbiamente legata la rivolta delle banlieues del 2005, cui ha fatto seguito un'intensificazione delle politiche di rinnovamento urbano. Un'apposita agenzia nazionale

⁴⁷ Nei quartieri in "rinnovamento urbano" l'acquirente può beneficiare sovvenzione fino a 10000 euro, di un prestito a interessi zero o di un tasso IVA ridotto pari a 5,5% (invece di 19,6%);

nei comuni che non sono in "rinnovamento urbano" ma dove il costo dell'imposta fondiaria resta moderato, le case a 100000 euro possono essere realizzate nel contesto del programma di affitto con possibilità di riscatto;

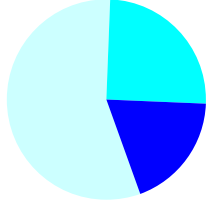
negli altri comuni infine i nuclei familiari con risorse modeste avranno la possibilità di diventare proprietari del proprio alloggio senza dovere, almeno in un primo tempo, acquistare il terreno.

(*Agence Nationale de Rénovation Urbaine, ANRU*) si occupa di programmi quali la demolizione e il rimpiazzo di almeno un quarto del milione di alloggi sociali nelle peggiori condizioni, e il rinnovamento di altre 400000 unità. L'obiettivo che questi programmi si pongono è quello di accrescere e migliorare il mix sociale demolendo e ricostruendo lo stock abitativo non più adeguato, migliorando gli impianti pubblici, e incoraggiando le attività commerciali locali.

Da parte loro, già nel 2003 gli operatori di social housing si erano impegnati per accrescere e valorizzare la qualità dei servizi forniti ai residenti.

Una legge del marzo 2007 infine istituisce l'opponibilità del diritto all'alloggio. Si prevede che i titolari del diritto all'alloggio possano ricorrere alla giustizia amministrativa qualora il loro diritto non venga soddisfatto. La legge riconosce titolari di tale diritto a partire dal 1° dicembre 2008 alcune categorie prioritarie – senza tetto, sotto sfratto, in sistemazione temporanea, inadeguata o insalubre, e nuclei familiari con figli minori in sistemazioni inadeguate –; dal 1° gennaio 2012 si prevede invece di estenderlo a tutti coloro che, pur eleggibili per un alloggio sociale, dopo un intervallo di tempo sufficientemente lungo non lo hanno ancora ottenuto. L'autorità amministrativa, accettando il ricorso, potrà ordinare la sistemazione, la risistemazione o l'accoglienza in un'apposita struttura, accompagnate da un risarcimento monetario pubblico.

Tab. 1: FRANCIA

settore di social housing	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa ai nuclei familiari al di sotto di certe soglie di reddito e aumentare il mix sociale	 <p>■ 56% proprietà ■ 25% affitto privato ■ 19% affitto sociale</p>	
	Criteri di assegnazione	Soglie di reddito Sistema di registrazione con numero unico di registrazione Commissione per l'assegnazione Sistema di quote gestito dai comuni, dallo Stato e dagli organismi di social housing		
	Forma giuridica dei providers	Organismi pubblici e privati Organizzazioni senza scopo di lucro e cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: le cooperative partecipano alla fornitura di alloggi sociali in affitto (nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "affitto sociale")		
	Finanziamento	Banche pubbliche Fondi di investitori Sussidi pubblici, garanzie pubbliche o prestiti IVA ridotta Esenzioni fiscali		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale		
	Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	19%	2005	
	Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	43%	2005	
	Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	71	2005	
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	9%	2005
Dinamiche di mercato	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	513	2004
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,5%	2000
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	-1,3%	1995-2004
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+28%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: proprietà affitto privato affitto pubblico/sociale	+4% 0% 0%	1991-2005
	Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	98%	2002
Sviluppi delle politiche abitative	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Rilanciare le costruzioni nel settore dell'affitto sociale e rinnovamento urbano delle aree di social housing depresse		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	1,63%	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0,3%	2004
Dinamiche socio-demografiche	Popolazione	Crescita della popolazione	+12,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	9,5%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	4,4%	2004
	Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	18,6% 65,1% 16,4%	2004

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

INGHILTERRA

Il sistema di social housing

Gli enti locali e le *Housing Associations* (HAs) – organizzazioni indipendenti e senza scopo di lucro – sono gli attori che operano nel settore di social housing inglese. Fino al novembre del 2008 le HAs erano regolate dalla Housing Corporation, l'agenzia governativa che assegnava anche i sussidi pubblici. Le HAs registrate all'Housing Corporation prendono il nome di *Registered Social Landlords* (RSLs), e su di esse gli enti locali non esercitano alcun controllo. Con l'Housing and Regeneration Act è stata sancita la chiusura della Housing Corporation, e sono state create due nuove agenzie: la *Tenant Services Authority* (TSA) e la *Homes and Communities Agency* (HCA). La prima regola le locazioni di social housing, fissa gli standard di gestione per le HAs, dà voce alle esigenze degli inquilini e interviene per snellire la burocrazia per i RSLs; la seconda media tra le esigenze dei diversi operatori affinché lo sviluppo di nuove costruzioni sia sostenibile in termini economici, sociali, architettonici e ambientali, e si occupa anche delle strategie di riqualificazione. Nel 2007 il settore era così diviso (dati CECODHAS, 2007): 1938615 alloggi gestiti da organizzazioni senza scopo di lucro, e 2087456 alloggi dagli enti locali, direttamente o tramite ALMOs⁴⁸ (*Arm's-Length Management Organisations*). Nel complesso, HAs e enti locali nel Regno Unito gestivano nel 2005 circa il 21% dello stock abitativo totale del Paese.

Le dimensioni del settore delle HAs si sono ampliate molto dall'inizio degli anni '80 ad oggi: se nel 1979 esso rappresentava solo l'1% dello stock abitativo totale, nel 2005 raggiungeva invece l'8% (Whitehead e Scanlon, 2007). Ciò è stato dovuto al fatto che dalla fine degli anni '80 si è affermata in larga scala una politica di trasferimenti volontari dagli enti locali alle HAs – quasi il 10% delle circa 2000 HAs attuali sono nate a seguito di tali trasferimenti –, e al tempo stesso anche le nuove costruzioni destinate all'affitto sociale si sono concentrate nel settore delle HAs. La proporzione del settore relativo agli enti locali è invece destinata a ridursi ancora – in termini assoluti e percentuali – se le politiche non saranno modificate. Sono circa 200 gli enti locali che non hanno trasferito tutto il loro stock abitativo alle HAs.

Il settore di social housing comprende alloggi in affitto sociale, schemi di proprietà condivisa, e schemi per i lavoratori del settore pubblico impiegati nelle aree dell'educazione, salute o sicurezza – i cosiddetti *key-workers* –. Ma la grande peculiarità del sistema di social housing inglese è rappresentata dal *Right to Buy*, il diritto all'acquisto: introdotto nel 1980, consiste nel diritto, per i locatari degli enti locali e di alcune HAs, di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da un sufficiente periodo di tempo (cinque anni per le locazioni iniziate dal 18 gennaio 2005 in poi, solo due anni in precedenza).

Il social housing vuole fornire una sistemazione abitativa che sia nelle possibilità dei nuclei familiari con redditi bassi. I fattori discriminanti per determinare l'assegnazione o meno di un alloggio sociale sono la disponibilità di tali alloggi – che varia all'interno del Paese: nella zona di Londra, ad esempio, la domanda supera di gran lunga l'offerta – e l'eleggibilità del richiedente – non possono essere utenti di social housing gli immigrati il cui status non comporta pieni diritti, e chi (pur avendo pieni diritti) ha vissuto per un lungo periodo all'estero –. Gli enti locali sono liberi di determinare le proprie politiche per l'assegnazione, ma restando all'interno di alcune linee guida. Per legge, essi devono rendere pubbliche le procedure e le priorità in base alle quali effettueranno l'assegnazione. Ad alcuni gruppi sociali deve essere garantita una "ragionevole preferenza": i senzatetto o chi rischia di diventarlo, le persone che vivono in condizioni insalubri, insoddisfacenti o di sovraffollamento, e coloro che devono trasferirsi per motivi di salute o altri bisogni particolari. In genere i candidati sono classificati sulla base di un sistema a punti, che considera il tempo passato in lista d'attesa per il social housing – nel cosiddetto registro abitativo –, il livello di bisogno abitativo e altre priorità. Le HAs hanno le proprie liste d'attesa e politiche locative, ma si prevede che una percentuale dei loro alloggi sia resa disponibile ai candidati approvati dagli enti locali. E' infine

⁴⁸ Una ALMO è una società creata per la gestione e il miglioramento dello stock abitativo pubblico. Essa è posseduta dall'ente locale ma opera separatamente da esso, sulla base di un accordo di gestione.

previsto un accesso preferenziale al social housing per coloro che si trovano in “bisogno prioritario”, come ad esempio le donne incinte, i nuclei familiari con figli a carico, le persone vulnerabili a causa di disabilità mentali e fisiche, o per l’età (in particolare tra i 16 e i 21 anni), e le persone in cura, in prigione o in servizio nelle forze armate.

Un nuovo approccio per l’assegnazione degli alloggi è stato introdotto nel 2000, sul modello olandese della città di Delft. Nell’aprile del 2006 era applicato nel 32% degli enti locali, in genere per i tre-quarti dei propri alloggi. L’obiettivo è quello di estenderlo su tutta la scala nazionale entro il 2010. Questo sistema – *Choice-Based Lettings* – è strutturato così da tenere in considerazione le preferenze degli utenti, oltre ai criteri di priorità. Esso prevede che i candidati per il social housing – o i locatari di social housing che desiderano trasferirsi – possano presentare domanda per l’alloggio che meglio risponde alle loro esigenze tra quelli – vacanti – che le HAs pubblicano su giornali e siti internet specializzati. Per l’effettiva assegnazione si utilizzano criteri di priorità e, se possibile o necessario, si considera il tempo di attesa nelle liste.

Dal 2002, i canoni di affitto di enti locali e HAs (e i loro aumenti) sono fissati sulla base di una formula nazionale – “*rent restructuring*” –, che considera il valore della proprietà, il salario medio locale, e la dimensione delle camere da letto. Prima di allora le HAs erano libere di fissare i propri canoni d’affitto, coi quali coprivano i costi e accumulavano riserve tali da consentire loro di ottenere prestiti a tassi di interesse relativamente bassi. Dalla fine degli anni ’80 tali affitti erano aumentati ben di più dell’inflazione. Il governo inglese ha introdotto questa formula con l’obiettivo di rendere più trasparente la determinazione dei canoni d’affitto, di eliminare le differenze tra i canoni di affitto degli enti locali e delle HAs in un periodo di dieci anni, e – in generale – di assicurare affitti sociali più bassi degli affitti privati.

Nel 2007 Whitehead e Scanlon hanno stimato che la differenza tra gli affitti medi sociali e privati (senza distinguere per posizione e qualità dell’alloggio) è di circa il 40% nel settore delle HAs e di quasi il 50% nel settore degli enti locali. Tali differenze, però, si ampliano o si riducono nelle diverse aree: in alcune regioni dell’Inghilterra del Nord esse sono relativamente piccole, mentre nelle aree ad alta pressione abitativa come Londra possono superare il 60%.

Il governo inglese accorda sussidi monetari agli operatori di social housing – enti locali, HAs, e un numero poco elevato di cooperative – per il loro sviluppo e il pagamento di una parte dei costi. Così, le nuove costruzioni nel settore delle HAs sono finanziate sia dai prestiti ottenuti sul mercato privato sia dalle sovvenzioni statali, che arrivano a coprire fino al 50% circa dei costi. Di fatto il sussidio consiste in un prestito subordinato all’assunzione di un prestito presso le istituzioni finanziarie private, e verrà ripagato solo quando la proprietà sarà rivenduta. Ciò consente da un lato di ridurre i costi del prestito sul mercato privato, e dall’altro la possibilità per il governo di recuperare il sussidio. I sussidi agli enti locali coprono invece ogni differenza tra le spese sostenute e i redditi da locazione stimati.

Attualmente la politica abitativa inglese è definita dal Piano per le comunità sostenibili del 2003, in cui sono esposti i provvedimenti del governo inglese affinché tutti gli alloggi sociali soddisfino i *Decent Homes Standard* entro il 2010. I sussidi dal lato dell’offerta agli enti locali sono così aumentati negli ultimi anni per conformare a tali standard lo stock esistente, invertendo il trend che li aveva visti diminuire fin dagli anni ’80.

Nel complesso, tuttavia, i sussidi pubblici tendono a concentrarsi sui locatari a basso reddito. Essi beneficiano del cosiddetto *Housing Benefit*, sussidio volto a ridurre l’onerosità del canone d’affitto. Il suo ammontare dipende da una serie di fattori tra cui: il reddito familiare e i risparmi, il numero di persone a carico, e l’ammontare del canone di affitto. I nuclei familiari con redditi e risparmi più alti ricevono un *Housing Benefit* più basso: oltre una certa soglia di reddito il sussidio si riduce del 65%, e si riduce anche per risparmi superiori alle 6000 £ fino in genere ad annullarsi per risparmi superiori alle 16000 £. L’*Housing Benefit* è pagato dagli enti locali, che quindi lo scalano direttamente dall’affitto dovuto dai propri locatari.

Per i giovani single al di sotto dei 25 anni si utilizza un sistema detto *Single Room System*, basato sull’assunzione che essi condividano il proprio alloggio indipendentemente dal tipo di sistemazione in cui effettivamente vivono. Ciò significa che un giovane con meno di 25 anni che beneficia

dell'Housing Benefit e sceglie di vivere solo – ad esempio in un monolocale – difficilmente riuscirà a coprire i propri costi abitativi.

Nel 2003 un nuovo sistema di indennità – la cosiddetta *Local Housing Allowance* – è stato introdotto in via sperimentale in nove Comuni (altri nove si sono aggiunti nel 2005); dall'aprile del 2008 è diventato il sussidio destinato ai locatari privati. In questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse calcolate sulla base degli affitti privati in ciascuna zona, distinguendo per dimensione dell'alloggio, numero di occupanti, e dimensione del nucleo familiare. Nella maggioranza dei casi sono i richiedenti stessi – e non i proprietari dell'alloggio – a ricevere tale importo. L'obiettivo del nuovo sistema è da un lato quello di semplificare la prassi, e dall'altro creare una situazione per la quale i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

Per i locatari di enti locali e HAS, per i *key-workers* e per chi acquista la prima casa sono inoltre previsti alcuni schemi volti a dare sostegno nell'accesso alla proprietà. Si è già accennato al *Right to Buy*: i locatari degli enti locali – ma tale diritto viene mantenuto anche per i locatari degli alloggi trasferiti dagli enti locali alle HAS – hanno il diritto di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da almeno due anni (oppure da cinque anni, se il contratto di affitto è successivo al 18 gennaio 2005). Lo sconto dipende dalla durata della condizione di affittuario nell'alloggio che si vuole acquistare: si va dal 35% di sconto dal valore di mercato per chi vi risiede da cinque anni fino al 50% di sconto per chi vi ha vissuto venti anni. In ogni caso sono fissati dal Segretario di Stato dei livelli di sconto massimo applicabili in ciascuna area, che sono stati modificati nel tempo. Il *Right to Acquire* – introdotto nel 1996 – è l'analogo del *Right to Buy* per i locatari dei Registered Social Landlords.

Gli schemi di proprietà condivisa che prendono il nome di *HomeBuy* sono i più recenti introdotti dal governo inglese per favorire l'accesso alla proprietà di quei nuclei familiari che non possono permettersi l'acquisto di una casa sul libero mercato, in particolare: locatari sociali, *key-workers* e coloro che acquistano la prima casa. Esistono tre tipi di *HomeBuy*: *New Build HomeBuy*, *Open Market HomeBuy* e *Social HomeBuy*.

Il *New Build HomeBuy* prevede la condivisione della proprietà con una HA: gli acquirenti acquistano almeno il 25% di una nuova costruzione, e pagano un affitto – pari al 3% del valore – sulla restante parte posseduta dalla HA. E' prevista anche la possibilità di acquistare quote aggiuntive in tranches pari ad almeno il 10% del valore della proprietà.

In base all'*Open Market HomeBuy*, l'acquirente acquista il 75% della proprietà attingendo ai propri risparmi e contraendo un prestito sul mercato dei capitali, mentre il restante 25% è finanziato a condizioni più favorevoli. Fino all'ottobre del 2006 questo 25% è stato finanziato con risorse pubbliche attraverso la HA, che agisce come *HomeBuy Agent*. Non erano previsti interessi, né rate mensili: il prestito veniva ripagato quando l'alloggio veniva rivenduto, in misura pari al 25% del valore corrente della proprietà in quel momento. Dall'ottobre del 2006 – sotto il cosiddetto *Expanded Open Market HomeBuy* – l'*HomeBuy Agent* finanzia il 12,5% del prezzo di acquisto alle condizioni precedenti, e l'altro 12,5% è finanziato da un prestatore qualificato e riconosciuto. Su tale prestito non vi sono interessi per i primi cinque anni, dopodiché possono raggiungere il 3% fino ad essere pari al normale tasso variabile del prestatore dopo dieci anni.

Il *Social HomeBuy* rappresenta invece una nuova opportunità per quei locatari che non possono beneficiare del *Right to Buy* o *Right to Acquire* – o che non possono permetterselo –. Essi possono così acquistare una quota iniziale minima pari al 25% della loro casa, mentre sulla restante parte – che il proprietario locatore continua a possedere – pagano un affitto pari in genere al 3% annuo. Gli acquirenti godono di uno sconto – il cui ammontare può andare dalle 9000 £ alle 16000 £ a seconda della zona, come per il *Right to Acquire* – solo sulla quota iniziale. L'utilizzo dei livelli di sconto del *Right to Acquire* significa che il *Right to Buy* offre condizioni migliori per coloro che sono eleggibili e hanno la possibilità di esercitarlo, dal momento che lo sconto è maggiore in quasi tutte le aree – va dalle 16000 £ alle 38000 £ – ed è calcolato sull'intero valore della proprietà, non solo sulla prima quota acquistata. I locatari di proprietà condivisa in case indipendenti sono responsabili di

tutta la manutenzione, mentre nei condomini devono provvedere alla manutenzione del proprio appartamento e contribuire finanziariamente a quella degli spazi esterni comuni curata dal proprietario locatore. Qualora il locatario di proprietà condivisa apporti migliorie all'alloggio tali da aumentare il suo valore, ciò sarà tenuto in considerazione quando vorrà acquistare ulteriori quote dell'alloggio.

Gli sviluppi recenti

Si è detto che in Inghilterra la missione del social housing è quella di fornire una sistemazione abitativa ai nuclei familiari che ne hanno maggiormente bisogno, in genere quelli con redditi bassi. Non deve quindi sorprendere che nel settore di social housing tendano a concentrarsi – più che in ogni altro diritto di occupazione – nuclei familiari con componenti molto giovani o molto anziani, pensionati o economicamente inattivi, immigrati e genitori soli. Ciò è conseguenza anche del Right to Buy, che ha messo i nuclei familiari più economicamente attivi nella condizione di acquistare il proprio alloggio. Tra il 1979 e il 2006 circa 1650000 alloggi di enti locali sono stati venduti in questo modo. Il settore sociale è così passato dal rappresentare circa un terzo dello stock abitativo totale all'inizio degli anni '80 all'attuale 20% circa. L'aumento dei prezzi abitativi degli ultimi decenni e la carenza di alloggi a prezzi accessibili hanno però aumentato la pressione sul settore sociale e le liste di attesa si sono allungate.

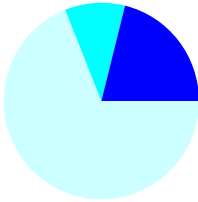
Da un'analisi delle caratteristiche dello stock di social housing, emerge che esso si distingue per un maggiore sovraffollamento e un minore spazio per persona. Vi sono forti differenze regionali nella percentuale di alloggi vacanti, alta nelle vecchie zone industriali e nulla nelle zone ad alta domanda abitativa. Le politiche si sono quindi concentrate sul recupero e rinnovamento in particolare delle aree urbane del Nord, a bassa domanda abitativa. Negli ultimi dieci anni vi sono comunque stati grandi miglioramenti per ciò che riguarda gli standard degli alloggi sociali. Il governo inglese ha infatti fissato alcuni standard minimi di decenza – *Decent Homes Standard* – che gli alloggi sia pubblici sia privati devono soddisfare entro il 2010, prevedendo a tale proposito alcuni sussidi.

Il professor John Hills, nella sua pubblicazione approfondita sul social housing inglese (2007), ne riconosce il miglioramento in termini di qualità e accessibilità, ma sottolinea anche i punti su cui è necessario intervenire con efficacia. In particolare, vi è la necessità di implementare politiche per promuovere la creazione di comunità sostenibili *mixed-income*, così come di recuperare e rinnovare le aree degradate.

In questa direzione si muove la programmazione economica e finanziaria più recente, per il 2008-2011, in cui sono stanziati somme per il finanziamento di: la costruzione di 45000 alloggi all'anno entro il 2011 (6,5 miliardi £); la realizzazione delle infrastrutture nelle aree di crescita (1,7 miliardi £); le sovvenzioni per incentivare gli enti locali ad aumentare l'offerta abitativa (550 milioni £); programmi per il rinnovamento urbano e la realizzazione di comunità miste (2 miliardi £); programmi per la promozione della integrazione e coesione sociale (50 milioni £). La nuova agenzia nazionale per l'housing e il rinnovamento creata nel 2007 lavora a come realizzare questi obiettivi.

Le HAs, da parte loro, alla fornitura di alloggi in affitto a prezzi accessibili affiancano l'offerta di abitazioni per le persone vulnerabili o anziane, di case in proprietà a prezzi accessibili e, in misura crescente, di case destinate alla vendita sul mercato aperto. Le HAs stanno facendo ingenti investimenti per il rinnovamento di alcune aree e per la fornitura di una vasta gamma di servizi locali come asili, doposcuola, e centri di riqualificazione professionale. L'obiettivo è quello di contribuire al successo dei percorsi educativi e lavorativi di chi risiede nelle aree in cui esse operano, di promuovere l'integrazione e di rendere tali aree un luogo salubre e sicuro in cui la gente desidera vivere.

Tab. 2: REGNO UNITO

settore di social housing	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone che si trovano in situazioni di bisogno	<p>■ 69% proprietà ■ 10% affitto privato ■ 21% affitto sociale</p> 	
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dagli enti locali Assegnazione da parte delle organizzazioni dei proprietari locatori		
	Forma giuridica dei providers	Comuni ALMOs Proprietari locatori sociali approvati Società private e investitori (in misura marginale) Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No		
	Finanziamento	Banche commerciali Sussidi pubblici (50% dei costi) Esenzione da IVA		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative personali		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale	25 617 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	21%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	68%	2005
		Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	86	2005
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	11%	2005
Dinamiche di mercato	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	430	2000
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	18,7%	2004
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+1,6%	1995-2004
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+72%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: proprietà affitto privato affitto pubblico/sociale	+4,5% +11% -12,5%	1990-2005
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	99%	2001	
Sviluppi delle politiche abitative	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Riforma del mercato abitativo e accesso alla proprietà; migliorare la qualità abitativa e l'efficienza energetica. Raggiungere standard di decenza (Decent Homes Standard), favorire il recupero urbano e rurale, promuovere abitazioni a prezzi accessibili, costruire una comunità più solida, fornire migliori servizi pubblici		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	n. d.	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	n. d.	2004
Dinamiche socio-demografiche	Popolazione	Crescita della popolazione	6,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,4	2004
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,6%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+4,4‰	2004
Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	18,2%	2004	
	% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	65,6%		
	% > 64 anni (media eur = 16,5)	16%		

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

PAESI BASSI

Il sistema di social housing

In nessun altro Paese europeo il settore di social housing arriva a rappresentare il 35% del mercato abitativo come nei Paesi Bassi (dati CECODHAS, 2005). Tale percentuale corrisponde ad un numero di circa 2,4 milioni di alloggi, forniti da circa 500 *housing associations* e fondazioni. Solo una parte residuale degli alloggi sociali è di proprietà pubblica: nel corso degli anni '90 infatti molte compagnie abitative municipalizzate sono state privatizzate.

Le *housing associations* – in lingua olandese “*corporaties*”, “*toegelaten instellingen*” o “*woningbouwverenigingen*” – sono associazioni private senza scopo di lucro. Il loro numero è destinato a diminuire per via delle fusioni, sempre più frequenti per ragioni di efficienza e di economie di scala.

Da un lato le *housing associations* devono essere riconosciute a livello governativo come attori nel settore dell'housing sociale, e operano sotto la supervisione del Ministero dell'Abitazione. Il riconoscimento sancisce le responsabilità delle associazioni: esse devono avere la priorità di alloggiare quelle persone che – a causa del proprio reddito o di altre circostanze – si trovano in difficoltà nel trovare una sistemazione dignitosa, in particolare anziani e disabili; devono garantire gli standard qualitativi del proprio stock abitativo; assicurare la propria solidità finanziaria; provvedere alla consultazione dei propri affittuari e contribuire alla vivibilità delle aree in cui operano.

Dall'altro lato – e questa è sicuramente la peculiarità principale del sistema olandese di social housing – le organizzazioni di social housing sono finanziariamente indipendenti dal governo centrale: nel 1993, siglando un accordo che diventerà legge nel 1995 e conosciuto col nome di “*Brutering*”, il governo dà il via ad un'imponente operazione finanziaria che prevede l'estinzione tutta in una volta dei prestiti pendenti e dei sussidi tra Stato e organizzazioni di social housing, rompendo così la relazione finanziaria che intercorreva tra essi. Alle *housing associations* restano riconosciuti solo benefici fiscali, come l'esenzione dall'imposta sulle società e dall'IVA.

L'indipendenza finanziaria ha comportato quindi una maggiore responsabilità nella gestione dei capitali e del rischio da parte delle *housing associations*, che non hanno più la copertura dei sussidi pubblici e per il finanziamento delle proprie attività devono rivolgersi al libero mercato dei capitali. Tuttavia, per il settore dell'housing sociale esistono due organismi di sicurezza in grado di attirare prestiti ad un tasso di interesse inferiore dallo 0,5% all'1,5% rispetto a quello ottenuto sul mercato dei capitali da altri istituti quali ad esempio gli ospedali: il Fondo di garanzia per gli alloggi sociali – WSW – e il Fondo centrale dell'abitazione – CFV –.

Il WSW è un'organizzazione senza scopo di lucro finanziariamente indipendente dal governo che agisce come garante per i prestiti alle *housing associations*: nel 2004 partecipava al WSW il 93% di tali associazioni. Qualora una *housing associations* si ritrovi in una situazione finanziaria incompatibile con le esigenze del Fondo e sia giudicata rischiosa, può rivolgersi al CFV.

Il CFV è un ente pubblico che fornisce assistenza finanziaria alle associazioni in difficoltà, con l'obiettivo di ripristinarne la solidità e continuità finanziaria, e permettere loro di tornare a far parte del WSW. Il CFV riferisce inoltre al Ministero dell'Abitazione della situazione di tali associazioni.

Il governo centrale non opera quindi da garante diretto, sebbene sia prevista da parte sua e dei Comuni una “contro-garanzia” nel caso in cui i Fondi stessi incorrano in difficoltà finanziarie. Se da un lato il sistema olandese può essere considerato estremamente solido, tanto da poter considerare la “contro-garanzia” come uno strumento solo teorico, dall'altro è grazie soprattutto a questa stessa “contro-garanzia” che il rating dei Fondi è molto alto e le *housing associations* riescono ad ottenere tassi di interesse più favorevoli.

Gli alloggi gestiti dalle *housing associations* sono destinati ad ampi gruppi della popolazione. Nei Paesi Bassi infatti il settore di social housing non ha un carattere residuale, e ciò implica tra l'altro la positiva assenza di un effetto di stigma per chi vi risiede. Le *housing associations* stesse gestiscono il processo di assegnazione degli alloggi, basandolo su considerazioni relative alla dimensione dell'alloggio e del nucleo familiare, oltre che al livello di reddito. In particolare, poiché gli alloggi a

basso costo sono ancora un numero limitato nonostante l'incremento delle nuove costruzioni, le *housing associations* hanno la responsabilità di assegnarli a chi presenta effettivamente i redditi più bassi. Anche i Comuni possono intervenire per regolare l'assegnazione di tali alloggi. In genere, si richiede che i candidati soddisfino criteri di reddito massimo e dimostrino l'esistenza di legami economici o personali nella Regione.

Nella pratica, l'assegnazione viene effettuata in base a liste d'attesa o tramite un sistema di offerte. Le liste di attesa tradizionali prevedono l'iscrizione dei richiedenti presso gli enti locali o il proprietario locatore stesso, e la reinscrizione ogniqualvolta si modifichi la loro situazione personale. La posizione all'interno della lista è determinata da un sistema di punti basato sulle caratteristiche dei richiedenti, con criteri di priorità.

Il sistema di offerte, oggi ampiamente diffuso, si basa invece sul modello di Delft, che prevede che le *housing associations* pubblichino su un giornale specializzato gli annunci relativi ai propri alloggi vacanti. Successivamente, i candidati potranno comunicare la sistemazione preferita via internet, telefono o posta. L'obiettivo è dunque quello di realizzare un sistema basato non solo su criteri di bisogno, ma anche sulle preferenze degli utenti. Alcuni alloggi sono riservati per gruppi specifici come ad esempio gli anziani e i disabili, o anche coloro che entrano nel primo alloggio e coloro che vogliono disporre di un alloggio migliore. Qualora vi siano più candidati per uno stesso alloggio, i criteri per l'effettiva assegnazione possono essere di età – come nel caso di chi è al suo primo alloggio – o di durata dell'occupazione – nel caso di chi desidera il trasferimento –. Alternativamente, l'alloggio vacante può essere assegnato in base ad un sistema di punti che consideri anche la durata della registrazione. Sono inoltre riconosciute alcune situazioni di emergenza temporanea, per le quali è assegnata una carta prioritaria e garantita l'assegnazione di un alloggio entro 3 mesi. Nel caso il beneficiario rifiuti, perde il diritto di priorità.

Non meno del 95% degli alloggi in affitto ricade nel settore regolato. Sono, questi, gli alloggi con un affitto mensile inferiore alla soglia conosciuta come "limite di liberalizzazione", pari a 621,78 euro nel 2007. Al di sopra di questa soglia, gli affitti sono invece considerati "liberalizzati", determinati individualmente da locatore e locatario in base alle regole del mercato.

"Regolato" significa che i livelli di affitto sono regolati dal governo centrale, così come gli aumenti massimi – legati ora al tasso d'inflazione –. Il livello di affitto considerato ragionevole per un'abitazione indipendente è determinato da un sistema di valutazione a punti. Il totale dei punti utilizzati per valutare i diversi aspetti dell'abitazione può andare da 40 a 250: nel 2006, la traduzione in valore monetario di 40 punti era pari a circa 166 euro, mentre un alloggio da 250 punti aveva un affitto mensile di circa 1107 euro. In media, un'abitazione olandese ottiene attorno ai 131 punti, cui corrisponde un affitto mensile di circa 570 euro; il 70% dei punti assegnati riguarda la superficie dei vani – compresi bagno e cucina – mentre il restante 30% viene dalla valutazione di riscaldamento, isolamento termico, servizi sanitari e cucina, spazi esterni privati, tipo di abitazione, posizione – prossimità a parchi, fermate di mezzi pubblici, scuole, negozi, etc. –, ma anche di condizioni sfavorevoli – come il degrado del quartiere o l'inquinamento acustico e dell'aria – e di servizi come la presenza di sistemi di allarme o di attrezzature per disabili. Al contrario, non sono considerati aspetti quali l'efficienza energetica e l'ammontare degli investimenti effettuati per migliorare l'alloggio: in questa direzione vanno quindi i tentativi di modernizzazione del sistema.

Questo sistema di valutazione ha un ruolo anche nel determinare le indennità di affitto per i nuclei familiari a basso reddito – più di un milione di famiglie nel 2007, pari a circa il 30% degli affittuari –. L'indennità di affitto può essere ottenuta dagli affittuari delle *housing associations*, ma anche da quelli del settore privato. Per individuarne i beneficiari, sono fissate innanzitutto soglie massime di reddito e ricchezza, che distinguono per numero di componenti del nucleo familiare e per età: ad esempio, per un nucleo familiare di più persone con meno di 65 anni tali soglie sono rispettivamente pari – nel 2007 – a 27575 euro e 32850 euro. Successivamente, per determinare l'ammontare delle indennità, si applica una struttura per soglie. Tale struttura prevede che tutti gli affittuari – indipendentemente dal reddito – siano in grado di pagare una parte del proprio affitto: nessuna indennità è quindi riconosciuta per i livelli di affitto fino a 199,52 euro (nel 2007). Per i livelli di affitto che ricadono tra questa soglia e la successiva – fissata a 339,08 nel 2007 – è prevista un

indennità del 100% dell'ammontare che ricade all'interno di questo margine. Analogamente, le due soglie successive determinano il diritto ad indennità pari al 75% e al 50% dell'ammontare dell'affitto all'interno dei rispettivi margini. Oltre il cosiddetto "limite di liberalizzazione" – pari a 615,01 euro nel 2007 – non è più riconosciuta alcuna indennità. Queste regole sono valide a livello nazionale. Tuttavia, in alcuni Comuni (pochi, ad esempio Amsterdam e Zoetermeer) esiste un sistema di indennità aggiuntivo, finanziato da fondi comunali.

Gli sviluppi recenti

Se dopo la Seconda guerra Mondiale il problema da affrontare con priorità era la scarsità di abitazioni da un punto di vista quantitativo, ora hanno invece acquistato crescente importanza gli aspetti qualitativi. E nel complesso, la qualità risulta buona: un'indagine del 2000 stima che il 92% degli alloggi sia di qualità "buona" o "molto buona", e solo il 2% "cattiva"⁴⁹. Più della metà degli alloggi in affitto sociale sono abitazioni monofamiliari, spesso a schiera, e in generale lo stock abitativo è piuttosto giovane rispetto a quello di altri Paesi europei.

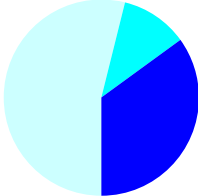
Le *housing associations*, che originariamente si occupavano della costruzione e della gestione degli alloggi in affitto sociale, sono ora attive anche nella costruzione di alloggi destinati alla proprietà, diversificano la propria offerta sviluppando "non-landlord activities" (NLAs) nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza alla persona, e operano per migliorare la vivibilità delle aree in cui sono presenti. L'obiettivo è quello di favorire la coesione sociale e migliorare la qualità della vita degli utenti e di chi vive nelle aree interessate. Negli ultimi anni è in corso di implementazione un ampio programma di recupero dei centri cittadini e delle periferie degradate.

L'indipendenza e la solidità finanziaria delle *housing associations* fanno infatti sì che esse possano sviluppare le proprie politiche, concentrandosi sulle priorità a livello locale. Esse possono intraprendere anche attività commerciali nel libero mercato, a condizione che restino ben distinte dalla attività sociali, non interferiscano con esse o contribuiscano al loro sviluppo. In particolare, per la compatibilità con le norme europee che riconoscono l'housing come un servizio di interesse economico generale (SGEI), nel 2005 il Ministro dell'Abitazione ha definito il gruppo target delle attività sociali come quei nuclei familiari con un reddito inferiore ai 33000 euro.

Le dinamiche demografiche di aumento del numero dei nuclei familiari e di invecchiamento della popolazione portano nuovi bisogni nel mercato abitativo e influenzano le attività di costruzione e ristrutturazione, volte a far sì che gli anziani possano restare indipendenti nelle proprie abitazioni il più a lungo possibile. Un altro importante sviluppo riguarda gli immigrati e i richiedenti asilo: nel 2007 il governo olandese ha approvato un'amnistia generale per quelli tra loro che hanno vissuto per un certo numero di anni nei Paesi Bassi senza status legale. Ciò ha importanti implicazioni per il mercato abitativo e le *housing associations*, che devono fronteggiare la domanda espressa da queste persone ma anche contribuire al processo di integrazione. A questo proposito, le *housing associations* partecipano attivamente all'organizzazione di alcuni festival a carattere multiculturale, ad esempio, e in alcuni quartieri di Amsterdam si è cercato di adattare i progetti di costruzione alle preferenze di determinati gruppi etnici: è questo il caso del quartiere di Zuidoost, dove i palazzi sono stati costruiti con la forma di un recinto all'interno del quale si trovano gli spazi comuni, perché gli abitanti africani avevano mostrato una preferenza in questo senso. Il coinvolgimento degli utenti del social housing riveste un ruolo fondamentale sia dal punto di vista dell'integrazione sia da quello del miglioramento dei servizi offerti. Il rapporto che si cerca di instaurare è bilaterale: da un lato le *housing associations*, talvolta anche in partnership con agenzie specializzate, forniscono servizi volti a migliorare la qualità della vita dei propri utenti – ne sono esempio gli sportelli di aiuto all'ingresso nel mondo del lavoro, i centri per l'infanzia o per l'apprendimento, i servizi di assistenza domiciliare –, ma dall'altro gli utenti si fanno parte attiva e propositiva per contribuire al decoro e alla sicurezza del quartiere, e al buon funzionamento dei servizi.

⁴⁹ Dati del Ministero dell'Abitazione, Pianificazione del Territorio, e Ambiente, 2000.

Tab. 3: PAESI BASSI

settore di social housing	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone con redditi bassi e ai gruppi intermedi	<p>■ 54% proprietà ■ 11% affitto privato ■ 35% affitto sociale</p> 	
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dalle organizzazioni dei proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni (1%)		
	Forma giuridica dei providers	Società abitative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No		
	Finanziamento	Banche commerciali Fondi propri di investitori Garanzie pubbliche sui prestiti Esenzione da IVA e imposta sulle società		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale	6 811 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	35%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	77%	2005
		Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	147	2005
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	12,8%	2005	
Dinamiche di mercato	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	422	2000
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,2%	2005
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+25%	1995-2005
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+18,5%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: proprietà affitto privato affitto pubblico/sociale	+20% -21% -15%	1990-2005
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2002	
Sviluppi delle politiche abitative	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Garantire prezzi abitativi accessibili e promuovere la ristrutturazione e la rivitalizzazione delle aree centrali e dei quartieri decaduti		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,6%	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004
Dinamiche socio-demografiche	Popolazione	Crescita della popolazione	+15,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,7%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+1,2‰	2004
	Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	18,5% 67,6% 13,8%	2004

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

SVEZIA

Il sistema di social housing

Nel periodo del dopoguerra le politiche abitative si affermano in Svezia come importante componente del sistema di welfare state. Esse hanno l'obiettivo di garantire un alloggio di buona qualità all'intera popolazione, piuttosto che a gruppi specifici. Il principio alla base di tale approccio universalistico vuole che migliorando la situazione abitativa nel suo complesso, anche le condizioni dei gruppi più vulnerabili migliorerebbero. Piuttosto che di social housing, per quanto riguarda la Svezia può essere appropriato parlare di public housing: il termine svedese *allmännyttan* significa in senso letterale "utile per tutti".

Un importante cambiamento nell'ambito delle politiche abitative è intervenuto all'inizio degli anni '90, con la riforma fiscale che tagliò le sovvenzioni pubbliche e al tempo stesso ridusse l'imposta sul reddito. Ciò ha determinato un aumento dei costi abitativi e ha modificato la posizione dei diversi attori: da una parte lo Stato, che non deve più sostenere gli alti costi di un tempo e per il quale anzi il settore abitativo si è trasformato in una fonte di reddito grazie al gettito proveniente dalle imposte legate agli immobili, e dall'altra i nuclei familiari con reddito basso o nullo, che si trovano ad affrontare maggiori difficoltà.

Attualmente il governo centrale definisce le politiche abitative nel loro complesso – fissando le regole legali e finanziarie che devono essere rispettate –, mentre i Comuni sono responsabili della pianificazione e dell'offerta di alloggi a livello locale. Per creare le condizioni affinché coloro che risiedono nel territorio possano vivere in un alloggio di buona qualità a costi ragionevoli, quasi tutti i Comuni possiedono una propria compagnia abitativa.

Tali compagnie abitative pubbliche affiancano alla propria responsabilità sociale altre attività commerciali, ma con alcune restrizioni: esse devono riguardare la fornitura di beni o servizi per i residenti nel territorio, e soprattutto – essendo società senza scopo di lucro – gli eventuali profitti devono essere reinvestiti per il consolidamento della società.

Nel complesso le compagnie abitative pubbliche sono più di 300, gestiscono il 20% dello stock abitativo totale – pari a circa 830000 unità – e alloggiano 1,4 milioni di persone (dati SABO, 2007). L'associazione che le rappresenta a livello nazionale è la SABO.

Fino agli anni '90 le compagnie abitative pubbliche si dividevano più o meno equamente tra società a responsabilità limitata e fondazioni, ma i cambiamenti intervenuti nel mercato hanno fatto sì che molte fondazioni comunali fossero trasformate in società a responsabilità limitata. Oggi restano solo una trentina di fondazioni, molte delle quali di piccole dimensioni.

I capitali per la costruzione di unità abitative sono acquisiti sul mercato finanziario, e non più con prestiti statali di lungo periodo come invece avveniva prima della riforma. In genere il prestito – di 40 anni o più – copre l'80-90% dei costi di costruzione, mentre le risorse proprie della compagnia abitativa coprono il resto. Per quanto siano presenti forti differenze regionali, la situazione di tali compagnie è economicamente solida.

La riorganizzazione del sistema di finanziamento non è stata tuttavia priva di problemi, tanto che lo Stato ha lanciato nel 2001 e nel 2003 dei programmi di aiuto finanziario con l'obiettivo di aumentare il numero di nuove costruzioni destinate alla locazione di 2000-5000 unità ogni anno.

Poiché la politica abitativa svedese vuole garantire un alloggio dignitoso a tutta la popolazione, l'allocatione degli alloggi delle compagnie pubbliche non si basa su soglie di reddito bensì su liste di attesa: è data sistemazione a tutte le categorie di affittuari, cercando piuttosto di evitare fenomeni di segregazione sociale.

Le famiglie con redditi bassi possono tuttavia ottenere un aiuto finanziario individuale così da poter vivere a prezzi ragionevoli in un alloggio di buona qualità e dagli spazi adeguati. Il sistema svedese di indennità abitative comprende tre diversi schemi, validi sia per l'affitto che per la proprietà: il primo si rivolge ai nuclei familiari con figli, il secondo ai giovani nuclei familiari – nei quali tutti i membri hanno meno di 29 anni – anche senza figli, il terzo infine si rivolge ai pensionati. L'OCSE ha stimato che nel 2007 la percentuale del canone di affitto coperta dalle indennità abitative andava dal 20% al 33%, e che circa un terzo dei nuclei familiari in locazione ne beneficiava. Gli elementi

considerati per determinare il massimo ammontare delle indennità sono le caratteristiche del nucleo familiare – componenti ed età –, l’ammontare dei costi abitativi e del reddito familiare. Sono inoltre posti dei limiti massimi alla dimensione degli alloggi per i quali l’indennità viene richiesta.

Il canone di affitto degli alloggi viene fissato nell’ambito di negoziazioni – locali e collettive – tra le compagnie abitative pubbliche e le associazioni degli affittuari presenti nel territorio. Solo nel caso in cui non si riesca a raggiungere un accordo ci si rivolgerà alla SABO e alle associazioni degli affittuari a livello centrale. Innanzitutto nelle negoziazioni si fissa un livello di canone di affitto complessivo tale da coprire i costi sostenuti, e successivamente si definiscono i canoni delle singole unità dello stock abitativo in base alle loro caratteristiche, come qualità e posizione. Il principio secondo cui alloggi con uguali caratteristiche devono avere lo stesso canone d’affitto porta ad un altro turno di contrattazioni tra le associazioni locali degli affittuari e le associazioni dei proprietari, nelle quali i livelli dei canoni d’affitto nel settore pubblico sono utilizzati come benchmarks per gli affitti privati: questi ultimi possono essere superiori agli affitti pubblici al massimo in misura del 5%. Nel complesso, le differenze principali tra il settore affittuario pubblico e privato stanno nel fatto che lo stock in affitto privato tende ad essere più vecchio ma meglio posizionato, e nelle responsabilità sociali. La legislazione enfatizza in ogni caso il diritto di occupazione degli affittuari, e prevede che il proprietario locatore non possa aumentare l’affitto di un livello irragionevole per indurre il trasferimento del locatario.

Sebbene ogni tipo di nucleo familiare possa risiedere negli alloggi delle compagnie abitative pubbliche, il profilo sociale degli affittuari del settore pubblico si differenzia da quello di chi rientra negli altri diritti di occupazione. Nel settore pubblico tendono ad essere maggiormente presenti nuclei composti da un solo genitore, anziani soli, immigrati, e nel complesso nuclei il cui reddito ricade sotto la soglia di povertà (Whitehead e Scanlon, 2007).

In Svezia esiste infine un importante sistema cooperativo, che ha i suoi principali attori nelle società *Riksbyggen* e *HSB*. Gli alloggi che fanno capo a tali cooperative sono circa 700000, vale a dire il 17% dello stock abitativo totale (dati CECODHAS, 2007).

Coloro che risiedono negli alloggi cooperativi sono membri della cooperativa stessa: insieme, essi ne possiedono e gestiscono le proprietà e gli spazi comuni. Il diritto di occupazione di cui godono è illimitato, e le quote – cioè la condizione di membro – possono essere vendute, ereditate o trasferite così come altri beni economici. La cooperativa deve coprire i propri costi, che annualmente il consiglio di amministrazione provvede a ripartire tra i vari membri in base alle quote possedute.

Gli sviluppi recenti

Il mercato abitativo svedese, così come quello di molti altri Paesi europei, è messo sotto pressione dalle recenti dinamiche demografiche. La più importante è rappresentata dall’incremento percentuale degli anziani e dei pensionati, che domandano alloggi adeguati alle proprie necessità. Non a caso, la costruzione di case protette per gli anziani è oggi la sola a ricevere sussidi pubblici. Le case protette sono soluzioni abitative pensate per gli anziani che possono avere bisogno di assistenza generica, e a questo scopo prevedono la fornitura di una serie di servizi e spazi comuni.

Una seconda importante dinamica riguarda le migrazioni interne dalle aree rurali a quelle urbane, che hanno determinato squilibri nel mercato abitativo a livello regionale. Poiché la popolazione tende a concentrarsi dove le opportunità in termini di istruzione e lavoro sono maggiori, nelle grandi città tende ad esservi un’offerta abitativa insufficiente e di conseguenza prezzi più alti. Per i nuclei familiari con reddito basso ciò rappresenta un’ulteriore barriera all’integrazione, poiché l’assenza di un alloggio a prezzi accessibili ostacola la loro presenza in tali aree. Al contrario, nelle aree rurali o depresse tende ad esservi un eccesso di offerta di alloggi pubblici: circa 50000 sono quelli vacanti, e i costi ad essi legati stanno diventando insostenibili. Circa 5000 alloggi vengono demoliti ogni anno (dati CECODHAS, 2007).

Le preferenze abitative sembrano non aver subito grossi cambiamenti negli ultimi anni, e ricadono per la maggior parte sulla proprietà e sugli alloggi cooperativi. Il trasferimento a livello comunale di molti poteri decisionali in ambito abitativo ha dato inizio ad un processo di privatizzazione dello stock abitativo pubblico: i Comuni decidono autonomamente se vendere la propria compagnia

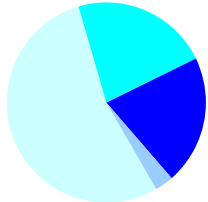
abitativa – tutta o in parte – a investitori privati o a nuove società cooperative. Spesso, però, le famiglie povere non dispongono delle risorse necessarie per riscattare l'alloggio in cui risiedono in affitto quando questo viene messo in vendita. In genere, inoltre, gli investitori acquistano gli alloggi pubblici a prezzi favorevoli e li rivendono a prezzi più alti, aumentando il rischio di speculazione nel mercato abitativo.

Il governo di centro-destra eletto nel 2006 ha voluto promuovere l'uscita dei nuclei familiari a basso reddito dal settore affittuario, attraverso la previsione di un sistema di garanzie pubbliche al credito. Gli schemi più popolari per il passaggio alla proprietà sono quelli attraverso i quali gli alloggi in affitto sono trasformati in cooperative. Il governo ha negli ultimi anni affermato che particolare importanza deve essere riservata al passaggio dall'affitto alla proprietà cooperativa nei quartieri con meno attrattive. L'obiettivo è quello di combattere la segregazione e favorire il *tenure-mix*.

L'aumento dei costi abitativi degli ultimi anni ha infatti reso più netta la distinzione tra famiglie agiate e povere. Il rischio è che alcune aree diventino sempre più depresse, se ogni famiglia di reddito medio-alto che se ne va viene rimpiazzata da una famiglia con reddito basso e spesso con maggiori difficoltà sociali.

Il ruolo degli attori che operano nel settore abitativo è ora più attivo per ciò che riguarda la creazione di una "società sostenibile". Benché gli standard tecnici degli alloggi svedesi siano comparativamente molto alti, i proprietari locatori investono nella manutenzione e nel rinnovamento al fine di mantenere gli edifici e le aree in buone condizioni e assicurare il valore dei loro beni immobili. Gli aspetti su cui è attualmente prioritario intervenire riguardano le modifiche strutturali necessarie per i bisogni espressi da disabili e anziani, così come le misure per il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente. Particolare attenzione viene riservata anche agli aspetti qualitativi, e molti attori del settore abitativo sono sempre più coinvolti nella fornitura di servizi nelle aree più esposte al rischio di segregazione sociale e spaziale. L'assistenza domiciliare a anziani e malati – si è accennato prima alle case protette per gli anziani – o servizi di pulizia sono tra i più diffusi.

Tab. 4: SVEZIA

settore di social housing*	Obiettivo	Dare a tutti una sistemazione abitativa decente e a prezzi accessibili Politica sociale che riguarda l'housing	 <p>■ 54% proprietà ■ 22% affitto privato ■ 21% affitto sociale ■ 3% altro</p>			
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa Assegnazione da parte delle organizzazioni di proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni				
	Forma giuridica dei providers	Società municipali Cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "proprietà"				
	Finanziamento	Banche commerciali Garanzie pubbliche Esenzione dall'imposta sulle società				
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative				
	Stock di social housing	Stock abitativo totale			4 351 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale			21%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto			48%	2005
Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		95	2005			
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	16%	2005			
Dinamiche di mercato	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	486	2000		
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	28,2%	2005		
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+12%	1995-2005		
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+29%	2000-2006		
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: proprietà affitto privato affitto pubblico/sociale	-2,5% +10% +5%	1990-2005		
	Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2005		
Sviluppi delle politiche abitative	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Sviluppare soluzioni abitative per giovani e anziani		2007		
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,64%	2004		
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004		
Dinamiche socio-demografiche	Popolazione	Crescita della popolazione	+8,5%	1980-2005		
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2	2004		
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	6,3%	2005		
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+2,8%	2004		
Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	17,8%	2004			
	% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	65,1%				
	% > 64 anni (media eur = 16,5)	17,2%				

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

* Il concetto di social housing non è più usato in Svezia

Riferimenti bibliografici

Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T., Padovani, L. (2004), *Housing & welfare in southern Europe*, Blackwell Publishing.

Boelhouwer P. (2003), *Social Housing Finance in the Netherlands: the road to independence* http://www.housingfinance.org/pdfstorage/hfi/0306_Net.pdf.

Bosswick W., Lüken-Klaßen D., Heckmann F., CLIP research team (2007), *Housing and integration of migrants in Europe*.

Brandsen T., Farnell R., Cardoso Ribeiro, T. (2006) *Housing associations diversification in Europe: profiles, portfolios and strategies*, The Rex Group, Coventry.

CECODHAS European Social Housing Observatory (2006) *First colloquium, Current developments in housing policies and housing markets in Europe: implications for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke.

CECODHAS European Social Housing Observatory (2007), *Housing Europe 2007, Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member State*.

CECODHAS European Social Housing Observatory (2007) *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke.

Ditch J., Lewis A., Wilcox, S. (2001), *Social housing, tenure and housing allowance: an international review*, In-house report 83.

Doling J. (2006), *Home-ownership policies in Europe: limits to growth?*, in *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke, CECODHAS European Social Housing Observatory.

Economic Commission for Europe (2006), *Guidelines on social housing, Principles and examples*, United Nations.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

FederCasa, Ministero delle Infrastrutture (2006), *Housing statistics in the European Union 2005/2006*.

Fribourg A.M. (2002), *Le logement en Europe*, Paris: DGUHC.

Fribourg A.M. (2006), *Rapports nationaux réguliers sur les évolutions en matière de politiques du logement dans les pays européens, Synthèse*.

Ghekière L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, CECODHAS-USH-Dexia. Dexia Editions. Paris.

Gruis V. e Nieboer N. (2004), *Asset management in the social rented sector. Policy and practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers.

Heino J. Czischke D. Nikolova M (2007), *Managing social rental housing in the European Union; experiences and innovative approaches*, Cecodhas.

Hills J. (2007), *Ends and means: the future roles of social housing in England*, CASereport 34

Malpass P. (2007), *The transformation of welfare and housing: reflections from a British perspective*, in *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke, CECODHAS European Social Housing Observatory.

Priemus H. e Dieleman, F. (2002), *Social housing policy in the European Union*, in «Urban Studies», Vol. 39, No. 2, 191-200.

Priemus H., Kleinman M., MacLennan D., Turner B. (1993) *European monetary, economic and political Union: consequences for national housing policies*, in *Housing and urban policy studies*, Delft University Press.

RISC Research (2008) *European housing review 2008*.

Scenari Immobiliari (2007), *Il Social Housing in Europa*.

Whitehead C., Scanlon, K. (2007), *Social housing in Europe*,
<http://www.lse.ac.uk/collections/LSELondon/pdf/SocialHousingInEurope.pdf>

<http://english.wsw.nl/>

<http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/index.htm>

<http://www.gouvernement.fr/fr/>

<http://www.housing.org.uk/>

<http://www.housingcorp.gov.uk/>

<http://www.hsb.se/hsb/jsp/polopoly.jsp?d=30332>

<http://www.logement.org/>

<http://www.riksbyggen.se/RBtemplates/GeneralContent.aspx?id=2125>

http://www.sabo.se/om_sabo/english/Sidor/default.aspx

<http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=7557>

Gli Housing Allowances in Europa

di Anita Chiarolanza

Gli strumenti di *housing policy* si dividono in due tipologie in base ai principali fruitori del finanziamento: si possono individuare forme di assistenza che intervengono dal lato dell'offerta e altre che agiscono dal lato della domanda. Il fine di questa seconda tipologia di strumenti consiste nel ridurre i costi abitativi per gli acquirenti o gli affittuari; l'assistenza che interviene dal lato dell'offerta si riferisce invece a forme di supporto per costruttori, proprietari e finanziatori. In estrema sintesi, i sussidi all'offerta possono essere diretti – i cosiddetti sussidi *bricks and mortar* (Oxley, 1987), che consistono in mutui agevolati e sovvenzioni – o anche indiretti, se ad esempio prendono la forma di sistemi di tassazione agevolata. Infine, lo Stato può intervenire regolamentando i prezzi, per esempio imponendo il controllo dei canoni di affitto.

Anche quando il governo utilizza strumenti miranti ad assistere coloro che rappresentano la domanda di abitazioni, cioè gli affittuari e i proprietari, le forme di sussidio possono essere dirette (ad esempio mutui a tassi agevolati) o indirette (ad es. riduzione della tassazione a fronte di interessi pagati per un mutuo). La forma più comune di assistenza dal lato della domanda è costituita dai cosiddetti “*housing allowances*”, traducibili come sussidi al reddito a fronte di costi abitativi (“*income related housing support*”). In Gran Bretagna corrispondono agli *housing benefits*, mentre sono noti come *housing vouchers* negli Stati Uniti. Si tratta di benefici legati al reddito attraverso una procedura di *means testing*. In quanto tali, rientrano in un approccio di tipo selettivo e non universalistico, tipico invece dei sussidi *bricks and mortar*.

Gli *housing allowances* dovrebbero permettere ai nuclei familiari a basso reddito di vivere in un'abitazione adeguata in termini di qualità e dimensioni in base alla numerosità della famiglia, e di ridurre la quota di risorse destinate all'abitare.

Quando si rende necessario un intervento da parte dei governi sul mercato delle abitazioni, tra gli economisti si è andata affermando negli ultimi decenni una preferenza piuttosto diffusa per gli strumenti che agiscono dal lato della domanda piuttosto che da quello dell'offerta. Le motivazioni di questa scelta sono principalmente legate alla maggiore libertà di scelta lasciata agli individui per quanto riguarda la fruizione del sussidio e le decisioni su come spenderlo, nonchè ai minori effetti distorsivi sul mercato. Tra gli strumenti possibili si annoverano i trasferimenti monetari e i *vouchers*. I primi consistono di un incremento di reddito disponibile non vincolato; i *vouchers* prevedono invece lo stanziamento di risorse maggiormente vincolate all'utilizzo per uno specifico fine e per questo discendono da un approccio maggiormente paternalistico.

La maggior parte dei paesi dotati di sistemi di welfare avanzati utilizza oggi strumenti di politiche per la casa che intervengono dal lato della domanda. Negli anni '60 e '70 nei Paesi dell'Europa occidentale e negli Stati Uniti si avvertì la necessità di intervenire e rinnovare le politiche abitative e gli strumenti utilizzati, in quanto *public loans* e sussidi alla proprietà si erano mostrati distorsivi ed inefficienti, e stavano creando notevoli difficoltà in termini di sostenibilità della finanza pubblica [Priemus H., Kemp P.A., Varady D.P. 2005]. Il mercato delle abitazioni soffriva delle distorsioni

causate da affitti mantenuti troppo bassi per via amministrativa, i sussidi non erano selettivi e riducevano la mobilità lavorativa ed abitativa. Questi ultimi inoltre spesso non raggiungevano i più bisognosi in quanto erano destinati prevalentemente ai nuovi affittuari e ai nuovi proprietari, che per la maggior parte erano famiglie a reddito medio-alto. L'impatto sul budget pubblico continuava a crescere e rischiava di diventare insostenibile.

Gli *housing allowances* sono stati introdotti in alcuni paesi europei dopo la Seconda Guerra Mondiale, e sono poi diventati uno strumento di uso comune negli anni '70, quando era ormai stata superata la problematica legata all'insufficiente numero di abitazioni per la popolazione esistente e si passò alla necessità di garantire a tutti cittadini la possibilità di accedere ad un alloggio "adeguato". Il ricorso alla costruzione diretta di alloggi da parte dell'operatore pubblico non era quindi più così urgente. Anche l'utilizzo di sussidi *bricks and mortars*, accusati di essere solo apparentemente uno strumento universalistico, ma che nella realtà avvantaggiava i ceti medi e non quelli maggiormente disagiati, fu progressivamente rimpiazzato da un sistema selettivo di aiuto legato al reddito.

Prima dell'introduzione di un sistema di sussidi al reddito per le famiglie in affitto, i governi utilizzavano solamente regolamentazioni sui canoni per garantire che, per gli inquilini del mercato privato dell'affitto, questi ultimi non superassero livelli difficilmente sostenibili in rapporto al reddito disponibile. Gli ultimi venti anni hanno evidenziato un chiaro passaggio nei Paesi avanzati da un tipo di politica per la casa basato su un'assistenza sul lato dell'offerta ad uno che interviene sul lato della domanda. In linea con questa tendenza, gli *housing allowances* hanno assunto un ruolo sempre più di primo piano (Ditch et al. 2001). L'insoddisfazione per i rigidi controlli degli affitti tipici degli anni precedenti e successivi la seconda guerra mondiale è ormai generale. In realtà l'esito di questa insoddisfazione non è quasi mai stato, se escludiamo gli Usa, l'approdo ad un mercato degli affitti completamente libero, ma ad un assetto che è stato definito di regolamentazione *soft*, o di seconda generazione, per distinguerlo da quello *hard* tipico di un cinquantennio fa. L'abbandono della regolamentazione dura, causato non solo dal mutato contesto ideologico ma anche dall'evidenza dei cattivi risultati ottenuti con interventi troppo invasivi, ha determinato un po' dovunque un incremento del valore degli affitti, mentre la riduzione dell'impegno nell'edilizia residenziale pubblica ha diminuito la presenza di case disponibili a prezzi moderati. Con le frequenti privatizzazioni, molti ex inquilini pubblici si sono trovati a dover pagare assai più di prima per le rate del mutuo o le spese di mantenimento. I governi hanno cercato di controbilanciare questi effetti agendo sui trasferimenti monetari rivolti agli inquilini e, spesso, anche ai proprietari a reddito basso. A partire dagli anni '90 gli *housing allowances* si sono diffusi, con modalità diverse, anche nei Paesi dell'Europa orientale, in particolare in Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Russia, Slovacchia, Slovenia e Ucraina (Kemp, 2007).

In Gran Bretagna, Olanda e Australia i sussidi vengono concessi solo per il pagamento dell'affitto, mentre in altri Paesi come Germania, Svezia e Nuova Zelanda sono disponibili anche per coloro che vivono in una casa di proprietà. Tra i costi sostenuti dai proprietari, possono rientrare nel calcolo gli interessi passivi per il mutuo di acquisto dell'abitazione ed i relativi costi accessori, i costi di manutenzione dell'immobile e in alcuni sistemi anche quelli legati al vivere (riscaldamento, luce, acqua).

In quasi tutti i Paesi gli schemi di sussidi al reddito per l'abitazione si basano su un sistema di assegnazione che considera alcuni elementi standard: le risorse economiche della famiglia (non solo il reddito da lavoro), la numerosità e la composizione per età del nucleo familiare (presenza di figli minori, età del richiedente), e la quota di spesa familiare impiegata per soddisfare le esigenze abitative. Il reddito può essere lordo o netto, dell'anno corrente o di quello passato; altri trasferimenti monetari, se percepiti, devono di solito essere considerati. E' prevista in quasi tutti gli schemi di *housing allowances* una soglia minima di contribuzione alle spese per l'abitazione, fissa o in funzione del reddito, a cui i beneficiari devono autonomamente provvedere attraverso le loro risorse economiche. Uno schema di *housing allowances* può prevedere o meno nella sua definizione una relazione con il canone di affitto pagato dal richiedente.

Un trasferimento monetario che abbia l'obiettivo di ridurre l'onere delle spese connesse alla casa

può, in termini generali, prendere la seguente forma:

$$TR = a(H - bY).$$

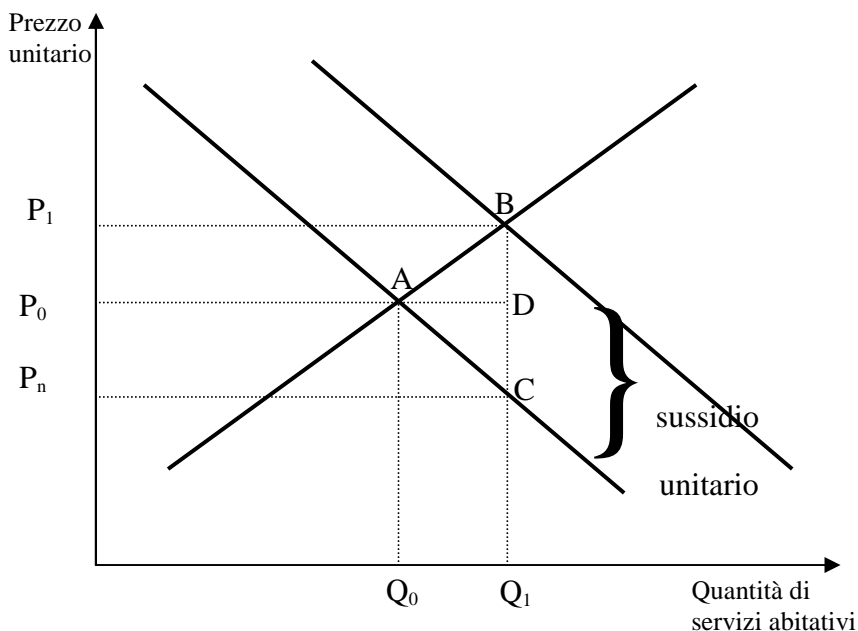
H è il valore degli *housing costs*, Y il reddito della famiglia, a è un coefficiente inferiore o uguale ad 1, b è un coefficiente minore di 1 che definisce la quota di reddito che la famiglia deve comunque destinare al pagamento dei costi abitativi. La formula mostra che il trasferimento dipende da molti elementi. Anzitutto i costi abitativi che possono essere considerati: in alcuni paesi il trasferimento è riservato agli affittuari e considera solo il canone, in altri è esteso anche ai proprietari e può includere gli interessi passivi o anche le quote di pagamento in conto capitale, in altri ancora è possibile considerare anche le spese per il riscaldamento o altre uscite associate all'alloggio. Il reddito della famiglia, Y , di solito è al netto delle imposte, e spesso viene corretto per tener conto del numero dei componenti. Il coefficiente b serve a garantire che la famiglia destini comunque ai costi abitativi una quota del proprio reddito, ad esempio il 30%. L'obiettivo dello schema non è quasi mai l'azzeramento dei costi per la casa, ma solo la loro riduzione ad una quota accettabile del reddito familiare, rappresentata appunto dal valore di b . Infine, il coefficiente a serve ad evitare comportamenti di azzardo morale da parte dei beneficiari: se il trasferimento coprisse tutta la differenza tra i costi per la casa ed una certa quota del reddito, la famiglia potrebbe essere incentivata ad aumentare eccessivamente le proprie spese abitative, ad esempio scegliendo un appartamento lussuoso con un canone o una rata del mutuo elevati. Oppure proprietario ed inquilino potrebbero accordarsi per un affitto molto alto, trasferendo il costo sui contribuenti. In aggiunta o in alternativa al coefficiente a , lo schema potrebbe prevedere un importo massimo di spese per la casa ammissibili: H in tal caso non potrebbe superare un certo livello ai fini del computo del sussidio. Questo schema si distingue da un comune meccanismo di sostegno al reddito per il riferimento al canone effettivamente pagato e ad una quota di affitto "sostenibile". Ha comunque anche una funzione di sostegno al reddito, dal momento che è tanto maggiore, dato H , quanto minore è Y .

Come tutti i trasferimenti correlati inversamente al reddito, anche questo potrebbe provocare effetti indesiderati sulla propensione della famiglia a ottenere reddito sul mercato attraverso un maggiore impegno lavorativo. Se ad esempio $b=0,3$ ed $a=0,8$, ed il reddito familiare cresce di 100 euro, il sussidio si riduce di 24 euro, quindi il reddito netto aumenta di 76 euro. Sui 100 guadagnati grava un'aliquota marginale del 24%, cioè il prodotto dei coefficienti a e b . Se la famiglia guadagna abbastanza per essere sottoposta all'imposta sul reddito, la sua aliquota marginale d'imposta si somma ad ab , quindi l'incremento di reddito netto può essere molto più contenuto di quello del reddito lordo. Più in generale, gli *housing allowances* possono contribuire al formarsi di una situazione di "trappola della povertà": se i trasferimenti monetari alle famiglie a reddito basso sono tanto più generosi quanto minore è il reddito familiare e decrescono all'aumentare di quest'ultimo, un soggetto a basso reddito può trovare uno scarso incentivo a cercare un lavoro o comunque a produrre più reddito, perché la conseguente riduzione dei sussidi renderebbe poco conveniente lo sforzo. Questo effetto può essere particolarmente ampio quando una famiglia riceve diverse forme di sussidio, perché i loro effetti possono cumularsi. E' frequente ad esempio, nel caso dei paesi europei, il caso in cui una stessa famiglia riceva sia un trasferimento a favore dei figli, spesso decrescente rispetto al reddito, sia un trasferimento destinato a coprire in parte i costi abitativi, anch'esso funzione inversa del reddito.

Oltre alle possibili conseguenze negative sull'offerta di lavoro, che possono essere valutate appieno solo considerando l'intreccio di questo schema con il complesso degli altri interventi previsti dal sistema di tax-benefit, un trasferimento che copra parte dei costi della casa può avere implicazioni anche sui prezzi di equilibrio prevalenti nel mercato abitativo. Consideriamo il caso del mercato degli affitti. Un trasferimento che riduce l'onere dell'affitto a carico della famiglia in effetti produce una riduzione del costo con cui è possibile acquistare ogni unità di servizio abitativo sul mercato. Se, in assenza del sussidio, la famiglia è disposta a spendere un prezzo unitario pari a P_0 per acquistare Q_0 unità del bene casa (fig. 2), con il sussidio è disposta a pagare, sempre per Q_0 , un prezzo uguale a P_0 più il valore unitario del sussidio, perché comunque il prezzo al netto del sussidio che paga per Q_0

è sempre P_0 . La curva di domanda si sposta verso l'alto di una distanza pari al sussidio unitario. Il nuovo equilibrio è in B, con una maggiore offerta di abitazioni in affitto. Il sussidio totale è dato dalla differenza tra P_1 e P_n , moltiplicata per la nuova quantità di case in affitto. Prima del sussidio i proprietari ricevevano il prezzo P_0 , ora ricevono P_1 , quindi una parte del sussidio si trasla a favore dei proprietari, misurata dall'area P_0P_1BD . Prima del sussidio gli inquilini pagavano un prezzo unitario di P_0 , mentre ora pagano un prezzo, al netto del sussidio, di P_n , quindi il loro beneficio è P_nP_0DC . Il sussidio ha provocato un aumento dei canoni e dell'offerta di equilibrio, ed una ripartizione del beneficio tra le due parti del mercato. Non sempre va a finire così. Se la curva di offerta è molto rigida (tendente alla verticalità), l'esito può essere solo un aumento del prezzo con scarsi riflessi sulle quantità, e con i proprietari che si appropriano del sussidio. Se invece l'offerta è molto elastica, l'aumento della domanda si riversa in maggiore offerta, scarso aumento dei canoni e benefici netti soprattutto per i consumatori. E' quindi tanto più probabile che trasferimenti in denaro a favore degli affittuari vadano in effetti a beneficiare i proprietari quanto più rigida è la curva di offerta. Ovviamente, questo effetto dipende anche dalla dimensione del sussidio. Se si tratta di pochi euro, come nel caso italiano che sarà descritto più avanti, l'impatto dovrebbe essere scarsamente percettibile. C'è poi un'altra possibilità, cioè che le famiglie, dopo la percezione del beneficio, non desiderino incrementare la propria domanda di servizi abitativi, ma utilizzino il trasferimento per acquistare altri beni e servizi. In questo caso la curva di domanda sarebbe molto ripida, e le famiglie conserverebbero buona parte del beneficio. La misura ed il segno della traslazione del sussidio dunque non possono essere definiti a tavolino, ma devono essere verificati sulla base delle condizioni concrete di ogni singolo caso.

Fig. 1 L'impatto di un trasferimento monetario a favore degli affittuari sull'equilibrio del mercato



I voucher sono un caso intermedio tra un trasferimento in denaro ed un trasferimento in natura: un voucher è un buono che dà al suo titolare il diritto di acquistare sul mercato un certo bene o servizio ad un dato valore. Famosi sono i buoni alimentari degli Usa, ma un esempio calzante potrebbe

essere anche quello dei buoni pasto utilizzati da molte imprese private per i propri dipendenti⁵⁰. La differenza rispetto al trasferimento monetario sta nel fatto che questo buono non può essere speso a piacimento, ma solo per comprare un certo bene. Se ad esempio una famiglia sta pagando un affitto mensile di 200 euro, e lo Stato le conferisce un voucher mensile di 300 euro, questa famiglia potrà usare 200 euro per pagare interamente il canone attuale, ma non potrà utilizzare i restanti 100, a meno che non si trasferisca in un nuovo alloggio più costoso. Se invece lo Stato le avesse dato 300 euro in contanti, avrebbe potuto usarne 200 per pagare l'affitto, e gli altri 100 per comprare qualsiasi altro bene. Il voucher quindi, rispetto al trasferimento in natura, limita la libertà di scelta del beneficiario. Ma sarebbe sbagliato pensare che il voucher sia assimilabile in toto ad un trasferimento in natura, nel caso specifico ad una casa popolare, perché comunque il voucher conferisce assai più libertà di scelta (non sembri una contraddizione con quanto appena detto): se lo Stato mi assegna una casa popolare, devo solo scegliere se prendere o lasciare, non ci sono altre possibilità. Ma se lo Stato mi dà un buono da spendere in affitto, allora posso scegliere la casa in cui andare, una differenza non da poco.

Il voucher si caratterizza quindi come un caso intermedio tra i trasferimenti in denaro e quelli in natura: dei secondi condivide l'obbligo di consumare solo un certo tipo di bene o servizio, quindi garantisce ai contribuenti che il loro denaro non sarà sprecato dai beneficiari, ma rispetto ai trasferimenti in natura consente ai riceventi molta più libertà di scelta, un aspetto tipico dei trasferimenti cash.

Con un voucher si ridimensiona il rischio di confinare i poveri in ghetti di case popolari, anzi si dà ai poveri l'incentivo ad uscire dai ghetti, e si mettono i proprietari in concorrenza tra loro per attirare possibili inquilini. Un esempio di voucher applicato al contrasto del disagio abitativo è fornito dal programma applicato negli Stati Uniti. La formula per il calcolo dell'importo del voucher statunitense è molto semplice:

$$V = R^* - 0,3 Y$$

Y è il reddito della famiglia, mentre R^* è l'affitto "equo" di mercato che, secondo un'agenzia pubblica, si dovrebbe pagare per un alloggio in buone condizioni in una certa area. A differenza della formula per il trasferimento monetario vista prima, l'importo del voucher statunitense non dipende dall'importo del canone pagato dal beneficiario. Se la famiglia paga un affitto inferiore al voucher, può trattenere la differenza. Ciò incentiva la ricerca di abitazioni a canoni moderati (Beltrametti, 2004). In Europa non vi sono schemi assimilabili ai voucher statunitensi, sui quali il giudizio è generalmente positivo (Green e Malpezzi, 2003, Glaeser e Gyourko 2008).

Le tipologie abitative per le quali è possibile ricevere un sussidio variano a seconda dello standard minimo definito dai vari Paesi: in Olanda per esempio sono escluse le house boat, le garden house e le case mobili, mentre nel sistema inglese sono ammesse. I sistemi di supporto al reddito per costi abitativi si differenziano in primo luogo in base alle risorse che vengono ad essi destinate, e che possono essere definite e limitate oppure open-ended. Solo nel secondo caso si è in presenza di un programma che riconosce il sussidio come un diritto di tutti i cittadini che rientrano nei parametri individuati, e per questo non lo vincola a limiti di budget: è ciò che avviene ad esempio nel sistema olandese ed inglese.

Un sistema di sussidi al reddito nel breve periodo può quindi avere come effetto un aumento dei consumi da parte delle famiglie beneficiarie. L'entità di questo effetto è determinata dall'elasticità della domanda: se elevata, l'incremento del reddito disponibile porterebbe ad un aumento del consumo di housing. Nel breve periodo questo comporterebbe un aumento del prezzo delle abitazioni sul mercato, ma nel lungo periodo – se l'industria reagisse aumentando l'offerta – il prezzo tornerebbe all'iniziale livello. Naturalmente è importante il ruolo dell'elasticità dell'offerta, in parte determinato da fattori istituzionali come la pianificazione sul territorio delle aree: maggiore è la regolamentazione, minore sarà l'elasticità dell'offerta [Winters, 2005].

⁵⁰ Si veda Beltrametti (2004) per una trattazione generale sui voucher.

La letteratura mostra come il mercato delle abitazioni non operi sempre in modo efficiente [Barr, 1998]. Le principali problematiche riscontrate sono l'informazione spesso imperfetta, la selezione avversa, la possibile presenza di discriminazione, l'asimmetria di potere tra gli affittuari e i proprietari nella definizione del canone, le esternalità negative. L'informazione imperfetta fa riferimento alla condizione di mancata conoscenza da parte degli affittuari dei diritti riconosciuti dalla legge o di elementi importanti nella definizione del canone, quali la qualità dell'abitazione. Inoltre i proprietari che affittano un'abitazione operano una selezione avversa sui possibili affittuari in modo da minimizzare i rischi legati al mancato pagamento del canone o alla cattiva conduzione della casa; a parità di condizioni preferiranno quindi, per esempio, famiglie con due lavoratori o famiglie autoctone piuttosto che nuclei da poco immigrati. I proprietari godono inoltre generalmente di un maggior potere nella definizione del canone all'aumentare del numero di anni di permanenza nella stessa abitazione degli affittuari: questo maggior potere può essere determinato da vincoli affettivi o dai costi legati al trasloco, rilevanti soprattutto per le famiglie a basso reddito. Infine si ricordano le possibili esternalità negative che una casa mantenuta in cattive condizioni può avere sulle aree circostanti, fattore che spesso non viene considerato nella definizione dei canoni di affitto. Tutte queste concause portano ad una disuguaglianza di base nelle possibilità di accesso ad abitazioni di buona qualità per le famiglie a basso reddito, soprattutto se numerose o aventi specifiche necessità (persone invalide o anziane bisognose di particolari servizi).

Negli ultimi anni si è assistito ad una crescita dell'incidenza del costo degli housing allowances sui bilanci pubblici nelle realtà nazionali che li riconoscono come diritti di cittadinanza e quindi open-ended. Il controllo del budget pubblico può essere raggiunto attraverso un sistema di regolamentazione degli affitti da parte dei governi centrali tale da limitare gli aumenti degli affitti e di conseguenza anche delle quote di housing allowances da erogare. La regolamentazione dei canoni di affitto comporta però uno squilibrio dei prezzi sul mercato privato ed un possibile disincentivo all'investimento del settore. Nel calcolo dei costi dei programmi di housing allowances è sempre necessario inoltre tenere in considerazione i costi amministrativi correlati, spesso non piccoli.

Presentiamo in seguito una discussione degli schemi di housing allowances presenti in alcuni paesi particolarmente interessanti. Seguono poi alcune considerazioni conclusive.

Paesi Bassi

Le politiche per l'affitto sono sempre state un punto fermo dell'agenda politica olandese. I sussidi legati al reddito sono stati introdotti nei Paesi Bassi nel 1970, ma investivano un ruolo in termini di housing policy molto marginale. La loro importanza ed il loro utilizzo aumentarono a partire dal 1975, quando vennero riconosciuti come diritto garantito dallo Stato, e nel 1984 quando venne approvato l'Housing Allowance Act (Huursubsidiewet). L'attuale schema di sussidi agli affitti ("huurtoeslag") risale all'inizio degli anni '90 ed è stato modificato continuamente nel corso del tempo in seguito a numerose verifiche della sua efficacia.

Possono accedere ai rent allowances tutti i nuclei in affitto sia sul mercato "pubblico" (gestito dalle associazioni) che privato, ma non le famiglie in proprietà⁵¹. Questo programma di supporto al reddito per le famiglie in affitto è un diritto riconosciuto a tutti i cittadini e in quanto tale prevede un budget di spesa non prestabilito volto a provvedere a tutte le domande che rispettino i parametri individuati. La spesa per gli housing allowances copre circa il 56% del budget nazionale per la casa. Il livello degli affitti nei Paesi Bassi è per la maggior parte regolamentato dal governo centrale: la quota di alloggi a canone controllato raggiunge infatti il 95% degli alloggi locati. Per affitto regolamentato si intende un livello di canone di partenza non superiore a 621,78 euro mensili nel 2007; questa soglia è definita limite di liberalizzazione o "liberalisatiegrens". Il restante 5% è costituito da affitti liberalizzati; i prezzi in quest'ultima categoria possono essere determinati in modo più autonomo tra le parti seguendo l'andamento del mercato. Il governo centrale stabilisce gli

⁵¹ In realtà esiste un altro programma di intervento, dal 2001, per coprire i costi legati al mutuo per l'acquisto della abitazione principale nel caso in cui questa sia stata comprata da una delle "associazioni per la casa".

aumenti massimi che possono essere applicati annualmente ai canoni, basati sui tassi di inflazione dell'anno precedente: per il 2008 è stata decisa una quota pari all'1,6% (pari cioè all'inflazione registrata nel 2007). I singoli locatari devono richiedere tramite lettera la possibilità di aumentare l'affitto, dopodiché tale richiesta viene valutata in base alla ragionevolezza fissata da un sistema di valutazione. Questo sistema ("uitgaanvennorm") è stato introdotto per evitare annualmente eccessivi rialzi dei canoni di affitto.

Il target dei possibili beneficiari dei sussidi per l'affitto è costituito dai nuclei maggiormente disagiati. Il richiedente deve essere iscritto nei registri municipali, avere nazionalità olandese o risiedere in Olanda come previsto dal Foreign Nationals Act del 2000; inoltre deve avere almeno 18 anni. La quota che una famiglia può ricevere dipende dal reddito tassabile, dal costo dell'affitto e dei servizi annessi, dalla dimensione del nucleo familiare, dall'età e dallo stock di ricchezza.

Il livello massimo di reddito al di sotto del quale i nuclei familiari diventano possibili beneficiari del sussidio nel 2007 è così articolato:

- nucleo con un singolo componente sotto i 65 anni, €20.300; over 65 € 18.250;
- nuclei con più componenti under 65, € 27.575; over65 € 24.275

Sono previsti inoltre limiti per quanto riguarda i "personal assets", che per le categorie sopra citate ammontano rispettivamente a: 19.200, 35.200, 32.850 e 45.475 euro. Ogni nucleo familiare deve essere in grado di poter far fronte con il proprio reddito ad una spesa minima definita normale ("normhuur"), pari nel 2007 a 199,52 euro al mese. Gli inquilini dimoranti in abitazioni con un canone inferiore a questa soglia non possono rientrare tra gli aventi diritto al sussidio.

E' prevista inoltre una soglia detta "di qualità" ("kwaliteitgrenzen", compresa nel 2007 fra 199.52 e 339.08 euro) all'interno della quale gli affittuari hanno diritto ad un sussidio pari al 100%. Gli affitti compresi tra questa soglia di qualità ed un tetto considerato massimo ricevono un sussidio pari al 75%. Il tetto massimo, definito "aftoppingsgrens", è legato alla dimensione dell'abitazione e alla numerosità del nucleo familiare, e nel 2007 era pari a 520.12 euro per le famiglie con tre o più componenti, e a 485.33 euro per nuclei meno numerosi. In casi eccezionali un sussidio all'affitto può essere esteso ad un valore pari al 50% della quota eccedente il tetto massimo fino a un limite di liberalizzazione "liberalisatiegrans", pari nel 2007 a 615,01 euro. I nuclei composti da una sola persona, anziani o disabili hanno quindi potenzialmente diritto ad un sussidio pari al 50% della differenza fra il tetto massimo (485.33 euro) e quello di liberalizzazione; per le famiglie con tre o più componenti il tetto massimo è pari a 520.12 euro. Le soglie previste dal sistema vengono modificate di anno in anno prendendo come riferimento l'aumento degli affitti medi.

Vengono ammesse al sussidio solo le abitazioni che rispettano alcuni standard di "non dipendenza": sono quindi escluse stanze in studentati, house boat, garden house e case mobili.

Come precedentemente messo in evidenza, possono accedere ai rent allowances tutti i nuclei in affitto sia sul mercato "pubblico" (cioè gestito dalle associazioni) che privato. Sono però previste differenze procedurali nell'erogazione del sussidio per queste due tipologie di affittuari: nel primo caso il beneficio viene accreditato direttamente dallo Stato alle associazioni per la casa, e il conduttore corrisponde la differenza rispetto al canone dovuto; sul mercato privato, invece, per motivi di privacy è il locatario a ricevere il sussidio e a pagare l'intero canone dovuto al proprietario [Priemus e Kemp, 2004].

E' prevista la possibilità che l'affittuario possa spostarsi in un'abitazione più costosa anche prima di ricevere la quota di sussidio spettante: in questo caso gli vengono corrisposti i $\frac{3}{4}$ del costo aggiuntivo. Questa agevolazione rischia quindi di essere molto garantista e di non incentivare comportamenti responsabili dei sussidiati nel limitare i costi e nel definire le priorità. Vi è un ampio consenso sul fatto che gli housing allowances nei Paesi Bassi siano uno strumento efficiente nel garantire alle fasce a basso reddito l'accesso ad abitazioni in affitto "dignitose" (Pommer, Jonker 2003). Nonostante l'estesa informazione riguardo alla possibilità di ricevere questo beneficio, esiste comunque un problema di mancato take up. Coloro che non fanno richiesta del sussidio pur avendone diritto sono per la maggior parte famiglie che avrebbero diritto ad un importo molto limitato, secondo le stime governative; alcuni studiosi sostengono inoltre che vi sia una sovrastima

del mancato take up dovuto ad errori nella simulazione dei potenziali riceventi [Rouwendal J., 2002].

Il numero dei beneficiari è aumentato di anno in anno raggiungendo nel 2007 1,03 milioni di unità, circa un terzo delle famiglie in affitto. Il 68% di essi si trova al di sotto del reddito minimo di inserimento, il 63% ha meno di 65 anni. Il valore medio del sussidio per nucleo familiare è stato nel 2007 di 1.716 euro annui, e il canone di affitto medio pagato al netto del benefit era nel 2006 pari a 365 euro al mese.

Regno Unito

Lo schema di housing benefits attualmente in vigore in Gran Bretagna, paese che vanta una lunga tradizione di politiche per la casa, è nato nel 1982-83 ed è stato riformato in modo sostanziale nel 1988. Gli housing benefits hanno sostituito i “rent rebates”, sconti sull'affitto per gli affittuari nel sistema pubblico, e i “rent allowances”, sussidi all'affitto per chi si trova nel mercato privato. Il sistema degli housing benefits è di competenza delle autorità locali in vece del dipartimento governativo centrale responsabile della sicurezza sociale, il Dipartimento per il lavoro e le pensioni (Department for work and pensions).

I parametri da cui dipende l'integrazione sono: il reddito o la pensione del richiedente o della coppia, il capitale risparmiato, il numero e l'età dei familiari a carico, ed infine il canone d'affitto pagato. Rientrano nelle tipologie abitative eleggibili le house boat e le case mobili purché occupate in affitto, cosa non prevista ad esempio nel sistema olandese. La prova dei mezzi (means test) è basata sul reddito del richiedente e, se c'è, del partner al netto della tassazione sui redditi, dei contributi per l'assicurazione nazionale e di altre indennità percepite. Nel caso di famiglie con adulti non dipendenti dal richiedente, ad esempio figli adulti, viene dedotta una quota dal canone ammissibile in proporzione al reddito del componente basandosi sull'assunto che costui dovrebbe contribuire al pagamento dell'affitto. E' importante fare questa precisazione poiché il sistema di calcolo inglese ha come unità di riferimento il reddito dell'individuo o della coppia.

La ricchezza finanziaria della coppia o dell'individuo, escluso quindi il reddito da lavoro, non può essere superiore alle 16.000 sterline; inoltre la quota del beneficio assegnata viene ridotta nel caso in cui la ricchezza sia superiore a 6.000 sterline, o a 10.000 per coloro che vivono nelle case di cura. I sussidi tengono conto delle spese per l'ascensore, la lavanderia pubblica e le aree gioco ma non i costi legati al vivere quali cibo, carburanti o altri servizi. Il sussidio è escluso per coloro che pagano un mutuo per l'acquisto della casa di residenza e per gli studenti full time, con l'eccezione degli studenti disabili o con figli.

La formula per definire la quota spettante è la seguente [Priemus H., Kemp P.A., Varady D.P. 2005]: $HB = R - 0.65 * (Y-SA)$, in cui gli housing benefit (HB) sono uguali alla differenza fra l'affitto standard in base alla zona di residenza e il 65% della differenza fra il reddito e i trasferimenti dell'assistenza sociale. In generale lo schema di housing benefit non comporta la perdita di altri trasferimenti. I richiedenti che ricevono altri benefits dal sistema di assistenza sociale – quali l'Income Support, l'Income Based Jobseeker's Allowance e il Guarantee Credit – o coloro che hanno un reddito standardizzato per numerosità ed età dei componenti del nucleo familiare e presenza di disabili inferiore alla soglia stabilita massima, pari alla quota di benefit dell'assistenza sociale, hanno diritto al 100% del canone pagato. Se il reddito è superiore ricevono la differenza fra il 65% del reddito eccedente la soglia e la quota di affitto pagato: questa differenza rappresenta il loro housing benefit.

Esistono deduzioni calcolate su base settimanale per categorie particolari di richiedenti quali disoccupati e occupati a basso reddito; per le madri single è prevista una quota di deduzioni superiore di £22.20 a settimana.

Funzionari indipendenti monitorano i mercati degli affitti locali privati, determinano quale livello di canone su base settimanale possa essere considerato ragionevole in base all'area in cui si trova l'abitazione, e stabiliscono la quota di sussidio necessario per mantenere la famiglia. Per coloro che

vivono in un'abitazione che non rispetta i parametri fissati in termini di dimensioni e di livello del canone, il sussidio viene calcolato in base allo standard considerato "ragionevole". Inoltre dal 1996 esiste una soglia massima di canone ammissibile per ricevere il benefit. Il 70% degli affittuari sul mercato regolamentato privato corrisponde un canone superiore alla soglia massima inserita nel calcolo per ottenere i benefici. Questo è dovuto principalmente alle soglie massime di affitto e all'introduzione di liste in cui vengono definiti i canoni considerati "standard" in base all'area d'appartenenza [Kemp P., Wilcox, Rhodes, 2002].

Le famiglie riceventi il sussidio hanno l'obbligo di comunicare le eventuali variazioni dei parametri intercorse nel periodo di godimento. I richiedenti con meno di 25 anni ricevono un sussidio minore (Single Room Rent) in base al presupposto che essi vivano condividendo la loro abitazione con altri giovani, quindi il benefit non sarà mai pari al costo totale dell'affitto. I cittadini con più di 65 anni hanno dei vincoli meno stringenti per il calcolo dei benefits, soprattutto per quanto riguarda i risparmi considerati. Questo fenomeno porterà forse a considerare due sistemi divisi di benefit per la casa: uno per i cittadini lavoratori e l'altro per i pensionati (Kemp, 2007).

Il sussidio per coloro che vivono in abitazioni appartenenti alle autorità locali viene erogato direttamente come sconto sull'affitto da pagare; per gli inquilini di case appartenenti a privati o ad associazioni no profit viene invece pagato direttamente ai richiedenti o ai loro locatori. A 9 inquilini su 10 in affitto presso privati il benefit viene erogato direttamente al proprietario, e nel 2002 la quota di benefits ad essi destinata era pari al 60% del totale. Studi condotti trimestralmente dal Dipartimento per il lavoro e le pensioni (DWP) mostrano come gli housing benefits in Inghilterra raggiungano livelli di take up molto elevati, pari all'83-88% nel 2006-07 in termini di numero di richiedenti e al 87-92% in termini di spesa. Sono gli affittuari delle "local authorities" che registrano un livello di adesione maggiore fra i potenziali aventi diritto, pari al 88-92% nel 2006-07 in termini di numero di richiedenti e 92-95% in termini di spesa; nel mercato privato la quota si riduce rispettivamente per i due indicatori al 68-77% e al 74-84%. Non è previsto un sistema di controllo strutturato ed esteso sulla qualità degli alloggi a parte in particolari circostanze sulle abitazioni locate da privati che non rispettano gli standard delle leggi in vigore [Priemus, Kemp, 2004].

Germania

I sussidi monetari al reddito per i costi abitativi ("Wohngeld") sono uno strumento fondamentale nella politica per la casa e più in generale nel sistema di sicurezza sociale in Germania, e soprattutto sono un diritto riconosciuto per legge. Si tratta di un sussidio per le famiglie a basso reddito che è presente nella Germania dell'Ovest dal 1965, e nella Germania dell'Est dal 1991. Il numero degli aventi diritto ha subito negli ultimi anni delle notevoli fluttuazioni a causa di riforme specifiche. Gli housing benefits dovrebbero essere teoricamente finanziati per metà dal governo federale e per metà dai singoli Länder; in realtà dal 2003 lo Stato finanzia in parte i sussidi destinati agli anziani e disabili. Esiste un benefit aggiuntivo per le "nuove regioni" appartenenti alla ex DDR che nel corso degli ultimi anni si sta tentando di ridurre, per creare gradualmente una situazione di sostanziale parità nella Germania unita. Il Ministero che ha la responsabilità dei Wohngeld è quello dei Trasporti, Costruzione e Sviluppo delle città (Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).

Nel 2005 è stata introdotta una riforma sostanziale del sistema dei Wohngeld che ha portato ad una contrazione dei fondi e dei beneficiari. Nel 2006 lo Stato centrale ha finanziato l'87% della spesa per i Wohngeld. La spesa complessiva fra Bundestag (956,2) e Länder (138) nel 2006 è stata di 1094 milioni di euro, in riduzione rispetto agli anni precedenti: rispetto al 2004 si è ridotta del 76%. I destinatari sono aumentati notevolmente dal 1996 al 2004 (+65%), poi nel 2005 hanno subito una contrazione del 75% circa rispetto all'anno precedente in concomitanza con la riduzione dei fondi e hanno raggiunto quota 810.864, pari al 2% in termini di nuclei familiari. Una delle finalità ricercate dal governo nell'utilizzo di questi sussidi monetari è il tentativo di combattere il crearsi di ghetti.

A differenza di altri Paesi europei in Germania hanno diritto al sussidio sia le famiglie in affitto che quelle in proprietà, sia sul mercato privato che su quello del social housing. Nel 2004 quasi il 9%

delle famiglie tedesche ha ricevuto un sussidio al reddito per l'abitazione di residenza, pari allo 0,24% del PIL e circa al 27% della spesa totale per i sussidi per la casa al netto degli sconti sulla tassazione.

Il meccanismo di assegnazione dei sussidi è una complessa funzione comprendente la numerosità familiare, la quota annuale pagata per l'affitto o per il mutuo di acquisto dell'abitazione, il livello degli affitti sul mercato e i redditi familiari annuali. La quota di affitto ammissibile è determinata e limitata dalle dimensioni dell'abitazione (in metri quadrati) e dal costo (prezzo per metro quadrato). Il calcolo è complesso e viene effettuato sulla base di numerose tabelle che prevedono soglie per dettagliati livelli di reddito e di affitti ammissibili, numerosità familiare, area (rental stages) e vetustà delle abitazioni. Ecco la formula per l'housing allowance:

$$HA = M - (a+b*M+c*Y) * Y,$$

dove M= affitto mensile.

N. componenti	Parametri di definizione dell'affitto			Reddito mensile	
	a	b	c	Famiglia Y	Massimo YX
1	6.3/100	7963/10000	9102/10000	120	830
2	5.7/100	5761/10000	6431/10000	150	1140
3	5.5/100	5176/10000	3250/10000	200	1390
4	4.7/100	3945/10000	2325/10000	250	1830
5	4.2/100	1483/10000	2151/10000	290	2100
6	3.7/100	3269/10000	1519/10000	320	2370

N. componenti	M	Y
1	22.5	120
2	22.5	150
3	27.5	200
4	32.5	250
5	32.5	285
6	32.5	320
7	35	355
8	35	385
9	37.5	555
10	37.5	730
11	75	1000
12	155	1175

N.componenti	Affitto massimo mensile
1	245
2	330
3	390
4	455
5	520
per ogni componente aggiuntivo	65

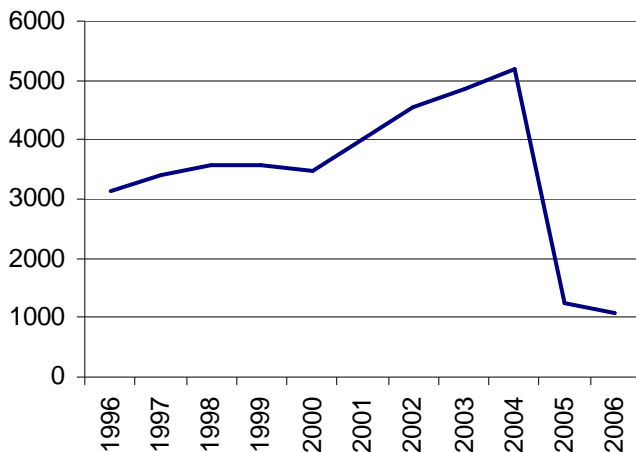
La definizione dell'affitto non include le spese per il riscaldamento e acqua calda. Sono previste deduzioni dal reddito su cui viene calcolato il sussidio che tengono conto del numero dei figli, dei componenti anziani, del numero dei percettori di reddito, della tassazione sul reddito, delle assicurazioni sulla salute e dei contributi per la pensione. Se il reddito così calcolato supera la soglia stabilita in base alla composizione familiare e all'area, la famiglia richiedente viene esclusa dal conferimento del sussidio. L'incidenza dell'affitto sul reddito a seguito del ricevimento del sussidio è stata fissata ad un livello massimo compreso fra il 12% e il 22%. Il calcolo della quota di sussidio per i proprietari comprende gli stessi fattori sopra presentati, escludendo ovviamente il canone: numerosità familiare, reddito familiare annuo, il mutuo e gli annessi costi accessori. Altre tipologie di sussidio per i proprietari (*Eigenheimzulage*, *Baukindergeld*) vengono dedotte dalla quota di sussidio stimata.

Dal 1° gennaio 2005 i requisiti per accedere al sussidio sono stati notevolmente ristretti, in particolar modo i cittadini che già ricevevano altri benefit derivanti dal sistema di welfare sono stati esclusi dal novero dei possibili beneficiari. Sono stati esclusi anche coloro che nel precedente schema ricevevano il 100% del sussidio in quanto beneficiari del Sozialhilfe. I sussidi per la casa per queste categorie sono stati integrati nei rispettivi schemi di benefit: Arbeitlosengeld II e ALG II, rivolti ai disoccupati. Questa riforma è avvenuta con l'intento di razionalizzare le fonti di sussidio in un periodo di disoccupazione elevata: nel 2006 era pari al 10,8% della forza lavoro. Il target si è ridotto a nuclei particolarmente bisognosi, agli individui fuori dal processo produttivo e ai disoccupati di breve periodo. Nel 2005 il sussidio medio è stato pari a 132 euro al mese.

Allo schema di sussidi Arbeitlosengeld possono partecipare i disoccupati che hanno lavorato almeno 12 mesi nel periodo antecedente la perdita del lavoro e hanno versato contributi per l'assicurazione sociale per almeno tre anni. E' un tipo di beneficio legato al reddito percepito prima della disoccupazione, viene erogato il 60% dell'ultimo stipendio netto – o il 67% per coloro che hanno figli – per 12 mesi.

Lo schema dell'ALG II segue l'Arbeitlosengeld con benefits più bassi perché non legati al reddito, ma che devono permettere di provvedere ai bisogni fisici e socio-culturali di base (bisogni uguali vengono pagati ugualmente – flat rate). Sono inclusi i seguenti benefits: sussidi per la casa e per i costi legati al vivere; sono inclusi benefits per donne madri sole, benefici una tantum e prestiti, contributi per l'assicurazione sociale, sussidi di reinserimento e per lavori di pubblico interesse. Nel 2005 il 9,4% delle famiglie, pari a 3,7 milioni, ha ricevuto un benefit per la casa rientrante nel programma ALG II. La spesa è stata di 12,1 miliardi di euro, pari allo 0,54% del Pil; il sussidio medio è stato pari a 275 euro contro i 132 euro dei Wohngeld. Nel 2006 5,3 milioni di persone erano beneficiarie del programma ALG II. Queste riforme si sono poste come obiettivo quello di ridurre la disoccupazione di lungo periodo o in altri termini di incentivare i disoccupati ad accettare le proposte lavorative offertegli dal sistema. I Wohngeld sembrano avere un take up molto basso, pari al 40-50% dei potenziali beneficiari, e 1/3 dei possibili riceventi ha un reddito basso (Hauser, Hubinger, 1993).

Fig. 2 Spesa per Wohngeld erogati dal 1996 al 2006 in Germania.



Fonte: *Wohngeld und Mietenbericht 2006*

USA

Negli Stati Uniti, come negli altri Paesi occidentali, dopo la Seconda Guerra Mondiale si avvertì la necessità di ampliare l'offerta di abitazioni. L'approccio seguito inizialmente fu quello di servirsi del controllo sugli affitti, dei sussidi alla proprietà e della costruzione di case pubbliche.

Nel 1937 fu approvato dal Congresso USA il Public House Act ed a livello locale le autorità pubbliche cominciarono a sviluppare politiche e piani per l'housing sociale. Nel 1972 il *Department*

of housing and urban development avviò il programma “*Experimental Housing Allowance program*” (EHAP), che durerà per 11 anni e sarà il più grande esperimento sociale condotto negli Stati Uniti, volto a studiare l’impatto degli housing allowance in termini di costi per l’amministrazione, di partecipazione degli effettivi bisognosi, di effetti sulla mobilità e sul mercato. I risultati positivi emersi portarono nel 1982 al Report of the President’s Commission on housing, che identificò gli housing allowances come lo strumento principale della politica per la casa americana orientata alle famiglie a basso reddito.

Negli Stati Uniti gli housing allowances vengono chiamati “housing vouchers” e sono destinati a supportare famiglie a basso reddito sia nel pagamento dell’affitto sul mercato privato che nell’acquisto della casa in proprietà. Al contrario di ciò che avviene in altri Paesi, come Olanda e Regno Unito, gli housing vouchers non sono un diritto garantito ai cittadini, quindi non rappresentano una risorsa open-ended (Priemus et al. 2006). A causa di questa limitazione solo un quarto delle famiglie che rientrerebbero nei parametri per l’attribuzione del beneficio in effetti lo riceve [Rice D. Sard B., 2007].

L’Housing Voucher Program è nato nel 1974 e ha subito numerosi cambiamenti fino ad oggi. L’organo di riferimento responsabile del programma federale per la casa (Federal housing programme) è l’agenzia federale US Department of Housing and Urban Development (HUD), la quale assegna ogni anno un certo numero di vouchers per l’assistenza delle famiglie in affitto alle 2400 autorità locali, statali e regionali competenti nel Paese (Public housing agencies, PHAs) e monitora il loro operato. Le PHAs comprendono autorità pubbliche autonome o dipendenti da governi locali, regionali, statali.

I criteri con cui vengono attribuiti i vouchers sono: avere un reddito non superiore all’80% del reddito mediano dell’area di mercato in cui è ubicata la casa, e fare domanda all’organo competente. Per legge le agenzie territoriali competenti devono destinare ogni anno il 75% dei nuovi vouchers ai beneficiari con un reddito inferiore o uguale al 30% del reddito mediano dell’area di residenza. L’HUD stila annualmente le liste dei redditi mediани per aree del Paese. Le PHAs definiscono la quota del pagamento basandosi sui “giusti canoni di mercato” (FMRs – fair market rents), che vengono definiti annualmente dall’HUD a livello regionale. Il FMR rappresenta il costo del canone di affitto e dei servizi per un’abitazione non di lusso standardizzata per dimensione in una particolare zona di mercato; solitamente il FMR è fissato al valore del 40 percentile della distribuzione del canone per unità non di recente costruzione, in affitto, e occupate nei precedenti 15 mesi. Le agenzie locali per la casa e lo Stato hanno la facoltà di definire quali tipologie familiari o quali situazioni abitative (es. senza tetto) privilegiare nell’assegnazione dei vouchers.

Il numero delle domande è sempre superiore ai vouchers disponibili, e per coloro che restano esclusi si formano delle liste di attesa. I tempi mediani di attesa erano di 28 mesi nel 2000; nel 2004 le liste d’attesa erano così lunghe che le agenzie per la casa avevano sospeso la possibilità di presentare ulteriori domande. I beneficiari pagano al locatore il 30% del loro reddito complessivo per l’affitto e i servizi, l’agenzia per la casa paga ai proprietari la differenza fra questo valore e la quota standard stabilita in base al mercato degli affitti in quella zona. Il sussidio viene versato dalle PHAs direttamente al proprietario in nome dell’affittuario.

Il beneficiario può mantenere il sussidio anche nel caso in cui debba cambiare casa a causa dell’aumento del numero dei componenti della famiglia o per lavoro. Questo vale anche nel caso in cui debba spostarsi in un’altra giurisdizione; l’unico vincolo imposto è quello che comunichi lo spostamento all’autorità competente, che provvederà a fare le opportune verifiche degli standard sulla nuova abitazione prescelta. I beneficiari del sussidio che cambiano giurisdizione mantengono quindi il diritto acquisito; le famiglie possono scegliere un’abitazione con un affitto superiore se ne pagano la differenza, ma le spese aggiuntive non possono essere superiori al 40% del reddito complessivo. I beneficiari del voucher hanno dai 60 ai 120 giorni per trovare un’abitazione adeguata ad un prezzo ragionevole sulla base degli standard qualitativi definiti dall’HUD. Se l’abitazione scelta rispetta questi requisiti e se il proprietario è disponibile ad affittarla all’interno del programma federale viene stipulato un contratto sottoscritto anche dall’agenzia per la casa, la quale è direttamente responsabile. Obbligo dell’affittuario è di mantenere l’abitazione in buone condizioni e

di comunicare qualsiasi variazione di reddito o di composizione familiare.

Il fatto che sia prevista una norma di standard minimi (qualitativi e di spesa) al di sotto dei quali i richiedenti vengono esclusi ha come conseguenza l'esclusione delle classi sociali più svantaggiate (anziani, minoranze etniche, famiglie numerose) che non riescono ad accedere ad abitazioni di maggior livello (Bradbury, Downs, 1981). Questo fenomeno è stato posto in evidenza anche dall'US Experimental Housing Allowance Program (EHAP).

Il bisogno di assistenza per la casa è alto: nel 2005 l'Hud evidenziava che 6,5 milioni di famiglie a basso reddito in affitto non ricevevano alcun aiuto nonostante corrispondessero più della metà delle loro disponibilità economiche per spese abitative oppure vivessero in abitazioni in condizioni scadenti. Negli Stati Uniti i senza tetto sono 3,5 milioni, e rappresentano l'1% dell'intera popolazione e il 10% dei poveri.

I vouchers erogati negli USA sono 2,1 milioni [Priemus H., Kemp P.A., Verdy D.P., 2005]. La spesa sostenuta è pari allo 0,1% del PIL, e solo il 2% delle famiglie statunitensi fruisce di questi benefits. Limitando l'incidenza dei vouchers sulla spesa per varie tipologie di sussidi per la casa si raggiunge una quota del 34%. Da sottolineare che il 30% dei riceventi il voucher per l'affitto beneficia di altre tipologie di trasferimenti monetari erogati da programmi di assistenza temporanea per famiglie bisognose o di sicurezza sociale (Social Security), dal Supplement Security Income per anziani e disabili o da programmi pensionistici (Kemp 2007).

Svezia

In Svezia vi è una lunga tradizione di politiche per la casa, risalenti agli anni della grande depressione. Per contenere l'aumento notevole di spesa registrato tra il 1990 e il 1996, nel 1997 è stata introdotta una riforma sostanziale degli housing allowances che in un quinquennio ne ha effettivamente ridotto la spesa del 50%. Il sistema di housing allowances svedese prevede schemi diversi di benefici in base ai richiedenti: famiglie con figli, giovani famiglie dai 18 ai 28 anni senza figli, pensionati. Possono accedere a questi sussidi tutte le famiglie sia in affitto che in proprietà. I parametri su cui si basa il calcolo del sussidio sono i redditi del nucleo familiare, l'età, e il canone pagato. I benefici sono calcolati su base mensile, e se minori di 100 SEK non vengono corrisposti. Gli housing allowances non precludono la possibilità di accedere ad altre tipologie di benefici, come avviene ad esempio per le famiglie con almeno due figli di età inferiore ai 17 anni o monogenitoriali.

I sussidi per la casa alle famiglie con figli si pongono come obiettivo il miglioramento del loro standard di vita, la riduzione delle differenze regionali e l'adeguamento del patrimonio abitativo più vetusto, ed in termini più generali vogliono aumentare la capacità di questi nuclei di provvedere a se stessi. Dal 1987 le quote di benefici sono inoltre state incrementate per evitare fenomeni di sovraffollamento, in modo che queste famiglie potessero permettersi abitazioni con una camera per figlio (Enqvist, 2003).

In dettaglio i parametri di ammissibilità per i nuclei con figli considerano la numerosità e composizione del nucleo familiare, la presenza di figli minori di 18 anni in coppie sposate o conviventi, il reddito familiare compresa la parte capitale, e la dimensione dell'abitazione. Il reddito considerato è basato su quello previsto per l'anno in corso: alla fine dell'anno, se il reddito risulta superiore a quello stimato, il beneficiario dovrà pagare la differenza; se invece risulta inferiore, la famiglia dovrà ricevere la differenza. Questo conguaglio a fine anno permette di aggiornare il sussidio per la casa ai reali bisogni dei beneficiari, elemento non previsto in altri sistemi di housing benefits. Rientrano nel calcolo anche i redditi netti da capitale, i redditi esteri, l'80% di sussidi allo studio, e il 15% della ricchezza netta superiore alle 100.000 SEK.

Sono incluse inoltre alcune spese per l'abitazione differenziate per tipologia di conduzione: i nuclei in affitto includono il canone pagato e le spese per riscaldamento; le famiglie in proprietà includono le tasse legate alla proprietà, il 70% delle *leashold fees*, le spese per il riscaldamento e il 70% degli interessi reali maturati sul mutuo di acquisto dell'abitazione principale; infine coloro che vivono in una casa appartenente al sistema delle cooperative indicano i pagamenti corrisposti alla cooperativa

includendo il riscaldamento e parte della spesa sul mutuo nel caso in cui la casa sia utilizzata come garanzia. Condizione essenziale per l'ammissibilità è vivere in Svezia da almeno un anno. La formula di calcolo dell'housing allowance è la seguente (per una famiglia con 1 figlio):

$$HA = ((0.75 * (SEK 24,000 < housing\ expenditure \leq SEK 36,000)) + ((0.5 * (SEK 36,001 < housing\ expenditure < SEK 63,600)) + child\ allowance (=1 * SEK 7,200) - 0.2 * ((income - SEK 117,000) for lone\ parent\ or\ 0.2 * (income - SEK 58,500\ per\ parent\ for\ parents))$$

Come si può vedere il sistema di calcolo del sussidio è composto da una parte relativa alle spese sostenute per la casa e da un'altra relativa alla presenza di figli (tab.sottostante).

Sono previsti inoltre benefici per la casa per le **giovani famiglie senza figli**, di età compresa fra i 18 e 28 anni anche se studenti purché non in grado di provvedere autonomamente al mantenimento di un alloggio "sufficientemente adeguato". Il sistema di calcolo è lo stesso di quello visto in precedenza per le famiglie con figli, la differenza deriva dalle soglie più basse.

Family composition	Housing costs (HC) (SEK per year)	Housing benefit (HB1) (before income-test)
Age < 29,	0 – 21 600	0
with no child	21 600 – 31 200	75% of (HC – 21 600)
	31 200 – 43 200	75% of (31 200 – 21 600) + 50% (HC – 31 200)
	43 200 +	75% of (31 200 – 21 600) + 50% (43 200 – 31 200)
Families:		
with 1 child	0 – 24 000	7 200
	24 000 – 36 000	7 200 + 75% of (HC – 24 000)
	36 000 – 63 600	7 200 + 75% of (36 000 – 24 000) + 50% of (HC – 36 000)
	63 600 +	7 200 + 75% of (36 000 – 24 000) + 50% of (63 600 – 36 000)
with 2 children	0 – 24 000	10 800
	24 000 – 39 600	10 800 + 75% of (HC – 24 000)
	39 600 – 70 800	10 800 + 75% of (39 600 – 24 000) + 50% (HC – 39 600)
	70 800 +	10 800 + 75% of (39 600 – 24 000) + 50% (70 800 – 39 600)
with 3 children	0 – 24 000	14 400
	24 000 – 43 200	14 400 + 75% of (HC – 24 000)
	43 200 – 79 200	14 400 + 75% of (43 200 – 24 000) + 50% of (HC – 43 200)
	79 200 +	14 400 + 75% of (43 200 – 24 000) + 50% of (79 200 – 43 200)

Fonte: Oecd – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs

I sussidi possono coprire al massimo il 93% delle spese di housing, e comunque non possono eccedere i 5000 SEK al mese per le persone non sposate e 2500 SEK per i single. Per le persone con meno di 65 anni gli housing supplements sono calcolati al 91% per una quota che non superi i 4500 SEK per gli sposati e 2250 SEK per i single. Le spese per i coniugi sono conteggiate al 50%, e le coppie conviventi accedono agli housing allowances con le stesse modalità delle coppie sposate. Alcune categorie particolari sono escluse dal beneficio: sono gli over 65 percettori di una pensione di reversibilità e coloro che ricevono una pensione di reversibilità erogata dal 2002 se nati dopo il 1945. Ricevono il benefit solo per un periodo determinato (1 anno) coloro che hanno un sussidio per malattia.

Conclusioni

Alla base dei sistemi di *housing benefits* presenti nei Paesi europei vi è l'obiettivo di garantire standard minimi considerati accettabili in termini di qualità delle abitazioni e di spazio fisico a disposizione delle persone, per evitare rischi di sovraffollamento. Questi obiettivi possono essere raggiunti intervenendo anche con altre politiche per la casa, quali il controllo dei tetti massimi

di affitto o il *social housing*; questi strumenti rischiano però di creare distorsioni ulteriori (ad esempio, per quanto riguarda il social housing, il rischio di formazione di ghetti).

Le politiche per la casa si pongono l'obiettivo di permettere a qualsiasi cittadino di poter raggiungere livelli abitativi standard indipendentemente dal reddito personale o da altre circostanze personali della vita (come il numero di figli o i livelli di affitto di mercato).

Una delle differenze più evidenti fra i sistemi presentati è l'ammissione al sussidio solo delle famiglie in affitto – come nei Paesi Bassi e in UK – o anche di quelle in proprietà – come avviene in Germania e in Svezia. Questa, che sembra una differenza sostanziale, in realtà non risulta tale: infatti i proprietari che ricevono il sussidio generalmente sono pochi perché essi tendono ricadere mediamente in una fascia di popolazione non disagiata rispetto a quella in affitto. Inoltre in quasi tutti i Paesi che non comprendono la proprietà negli schemi di housing allowances sono presenti altri incentivi ad essi dedicati.

In gran parte dei Paesi europei concorrono al calcolo dei benefici per la casa anche i costi accessori (come l'ascensore o altre spese condominiali) e legati al vivere, quali riscaldamento ed acqua. Ciò rappresenta una presa di coscienza dell'incidenza di tali quote di spesa sul reddito, soprattutto per le famiglie a basso reddito.

È importante, per un sistema di benefici, mantenere una coerenza tra il trasferimento erogato e la reale condizione economica del ricevente nel corso dell'anno. Utile in questo senso è l'esperienza svedese, che prevede alla fine dell'anno un conguaglio sulla quota di benefit in base all'effettiva condizione economica registrata dai riceventi: se il reddito risulta superiore a quello stimato il beneficiario dovrà pagare la differenza, se invece risulta inferiore la famiglia dovrà ricevere la differenza. Questo conguaglio a fine anno permette di attualizzare il sussidio per la casa ai reali bisogni dei beneficiari, elemento non previsto in altri sistemi di housing benefits. La tabella che segue mostra l'incidenza della spesa per *housing allowances* sul PIL, il numero e la percentuale di famiglie beneficiarie sul totale in alcuni Paesi: si nota un'ampia variabilità non riconducibile a categorizzazioni legate ai modelli di welfare così come definiti da Esping Andersen.

Spesa e numero dei beneficiari per i programmi di *housing allowances* in alcuni paesi

	Numero famiglie beneficiarie (e % sul totale)	Spesa totale in % del pil	Ammessi anche i proprietari?
Italia (2009)	0,4 mil. (1,7%)	0,025%	No
Usa (2005)	1,8 mil. (1,7%)	0,1%	No
Uk (2003)	3,96 mil.(15,8%)	1,3%	Si
Francia (2003)	6 mil. (24%)	0,91%	Si
Germania (2006)	3,7 mil. (9,2%)	0,43%	Si
Olanda (2003)	1 mil. (14%)	0,52%	No
Svezia (2003)	0,63 mil. (13%)	0,6%	Si

Fonte: Kemp (2007) e ns elaborazioni per l'Italia.

La letteratura recente sugli *housing allowances* si è concentrata sull'analisi del legame tra i sussidi e l'aumento dei prezzi delle locazioni, una possibile conseguenza negativa legata all'aumento della domanda e ad una risposta tipicamente lenta da parte dell'offerta. Studi condotti negli Stati Uniti e in Francia mettono in evidenza l'effettiva presenza di questo fenomeno (Susin, 2002; Laferrere, Le Blanc, 2004, Fack, 2006). Il sistema di regolamentazione degli affitti, come nei Paesi Bassi, può rappresentare uno strumento per limitare questo tipo di effetto. Un'ampia offerta di alloggi per l'affitto agisce nella stessa direzione.

Gli *housing benefits*, come tutti i programmi di trasferimento monetario alle famiglie a basso reddito, possono inoltre disincentivare l'offerta di lavoro, soprattutto quella femminile, se il sussidio decresce velocemente all'aumentare del reddito familiare. Solo la ricerca empirica su singoli casi nazionali, comunque, può verificare l'importanza effettiva di questi rischi. Nel nostro paese essi sono, al momento, sicuramente assenti o molto bassi, visto l'importo estremamente contenuto del trasferimento medio ad ogni famiglia beneficiaria ed il suo carattere aleatorio, nel senso che la sua

fruizione non è, a differenza di quanto accade negli altri paesi europei, un diritto acquisito, ma dipende dalle risorse stanziare di anno in anno.

Si potrebbero inoltre verificare comportamenti di azzardo morale da parte dei riceventi l'integrazione al reddito nel caso in cui le risorse assegnate siano utilizzate per vivere in un'abitazione di dimensioni o qualità superiori allo "standard necessario". Tuttavia, in alcuni Paesi, tra gli obiettivi posti per questi schemi è espressa chiaramente la volontà di migliorare lo standard qualitativo medio degli alloggi in cui le persone in condizioni economiche precarie vivono: se non vengono introdotti parametri efficaci diventa difficile stabilire quale sia il confine fra standard qualitativo adeguato e "sovraconsumo".

La letteratura documenta anche possibili disincentivi legati alla condizione lavorativa, se l'incremento del reddito non riesce a compensare la perdita del sussidio (Priemus Kamp, 2004; Stephens, 2005; Priemus et al., 2006). Un altro aspetto potenzialmente problematico legato agli *housing allowances* si presenta in quei Paesi (Gran Bretagna, Olanda) in cui l'intervento è *open-ended*: rischia cioè di essere una spesa difficile da sostenere nei periodi di recessione. Negli stessi termini si articola la discussione sulla scelta di indicizzazione dei sussidi all'aumento degli affitti, per adeguare il beneficio al costo reale della vita. La critica principale che viene mossa a questo meccanismo di adeguamento è quella di contribuire all'aumento dei costi di questi schemi all'aumentare, più o meno giustificato, degli affitti. D'altra parte nei Paesi dove questo adeguamento viene fatto meno regolarmente (in Germania ogni 4 anni) l'inflazione rischia di erodere il potere di acquisto dei beneficiari e quindi l'efficacia del sussidio stesso. Si tratta in fondo quindi di un trade-off fra contenimento del budget o adeguamento del beneficio.

In alcuni sistemi come quello statunitense sono previsti come criteri di ammissione al sussidio standard minimi di qualità e di spesa: in questo modo si corre il rischio di escludere le classi più povere ed emarginate della società che proprio a causa di questa loro condizione disagiata spesso non riescono ad accedere ad abitazioni di livelli adeguati.

Un altro punto di criticità deriva dal rischio, a seconda dello schema di *housing allowances*, che vengano discriminate alcune categorie come studenti (UK), single e coppie senza figli con più di 28 anni (Svezia), persone in proprietà (Olanda); in realtà queste esclusioni sono frutto nella maggior parte dei sistemi di precise scelte politiche da parte dei governi, e presentano sicuramente implicazioni in termini redistributivi. Il funzionamento efficiente di uno schema come gli *housing allowances* deriva dalle modalità con cui si inserisce in un contesto più ampio.

Nonostante queste potenziali problematicità, il sistema degli *housing allowances* rimane uno dei più efficaci meccanismi di sostegno alla domanda di abitazioni. Non può essere definito uno strumento ottimale di per sé, ma deve essere valutato ed adattato ad un contesto di politiche sociali che è diverso per ogni Paese (Kemp, 2007).

	Paesi Bassi	Gran Bretagna	Germania	Svezia	USA
Risorse open-ended	si	si	No	Si	no
Indicatori di reddito	Si	si	Si	Si	
Controllo Qualità abitazione nel programma di HA	no	No	No	No	Si da parte dell'HUD
Limiti di ammissioni per canone elevato	si	No	No		
Soglia minima di contribuzione degli affittuari	si	No	No		
Definizione canone standard per zona	No-ma il 95% degli affitti e regolamentato	Si	Si		
Tipologia occupazione	Affitto	Affitto	Affitto e proprietà	Affitto e Proprietà	Affitto e proprietà
Costi accessori		Si	Si	Si	
Regolamentazione affitti	Si – 95% delle casi in affitto	No	No		
Quota beneficiari(a)	1/3 delle famiglie in affitto	<60 sulle abitazioni in affitto sociale e 25 nel mercato privato	<10	31	5
Limite tipologie abitative ammesse	Si – no house boat,garden house,mobile home, studentati	No	No	No	
Abitazione disponibile al momento della domanda	si	Si	Si		No – limite Massimo per ricerca 60-120 giorni
Ministero responsabile degli HA	Ministerie van housing	Department of work and pension	Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Ministry of Health and Social Affairs	Department of housing and urban development
Spesa per gli housing allowance (% sul PIL)(b)	0.35	1.10	0.23	0.57	0.10
Target	Soggetti e famiglie a basso reddito	Soggetti e famiglie a basso reddito	Soggetti e famiglie a basso reddito	Famiglie con figli, giovani famiglie senza figli, pensionati	Soggetti e famiglie a basso reddito

(a) Haffner M.E.A., Boelhouwers P.J., 2006 “Housing allowances and economic efficiency”, International Journal of urban and regional research, vol.30.4 944-5

(b) Country chapter, Uhry, 2006; OECD Social Expenditure Database

Riferimenti bibliografici

- Barr N. (1998), *The economics of the welfare state*, 3rd edition, Oxford University Press.
- Bradbury K.L. e Downs A. (1981), *Do housing allowance work?* Washington D.C, Brookings Institution.
- Chen J. (2008), *The Effects of Housing Allowance benefit Levels on Recipient Duration: Evidence from the Swedish 1997 Reform*, in «Urban Studies», Vol. 45, No. 2, 347-366.
- Ditch J., Lewis A., Wolconox S., (2001), *Social Housing, Tenure and Housing Allowance: an international review*, York University, York, UK.
- Enqvist C. (2003), *Botstadsstandard m. m. for barnfamiljer med bostadsbidrag (Housing standard for families with children receiving housing allowance)*, mimeo, Karlskrona, Boverket.
- Fack G. (2006), *Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France* Labour economics 13, 747-771.
- Forsakringskassan, Housing supplement for pensioners
<http://www.forsakringskassan.se/sprak/eng/engelska.pdf>.
- Gibbons S. e Manning A. (2006), *The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reform*, in «Journal of public economics» 90, 799-822.
- Hills J. (2007), *Ends and means: the future roles of social housing in England*, February 2007 Case Report 34.
- Laferrere A. e Le Blanc D. (2004), *How do housing allowance affect rents? An empirical analysis of the French case*, in «Journal of housing economics» 13, 36-67.
- Kemp (2007), *Housing allowance in comparative perspective*, Policy press, Bristol Uk
- Oxley M. (1987), *The aims and effect of housing allowance in western Europe*, in W. Van Vliet (ed.) *Housing market and policies under fiscal austerity*, London, Greenwood Press.
- Pommer E. e Jonker J. (2003), *Profijt van de overhead. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en –inkomsten in 1999*. SCP-publicatie 2003/16. the Hague, Nederlands, Social en cultureel planbureau.
- Priemus H. e Kemp P.A. (2004), *The present and the future of income-related housing support: debates in Britain and the Netherlands*, in «Housing studies», vol.19, No 4, 653-668.
- Priemus H., Kemp P.A., Varady D.P. (2006), *Housing voucher in the United States, Great Britain, and the Netherlands: current issues and future perspectives*, in «Housing policy debate», vol 16 issues ¾.
- Rice D. e Sard B. (2007), *The effect of the federal budget squeeze on low income families*, Center on Budget and policy priorities, note 21.

Susin S. (2002), *Rent voucher and the price of low income housing*, in «Journal of housing economics», 83, 119-152.

Steele (1984), *Canadian housing allowance: an economic analysis*, Toronto, University press.

Steele (1998), *Canadian housing allowance inside and outside the welfare system*, in «Canadian Public Policy – Analyse de Politiques», vol 24 no2 pp 209-232.

Turner B. e Whitehead C.M.E. (2002), *Reducing Housing Subsidy: Swedish Housing Policy in an International Context*, in «Urban Studies», vol.2, 39: 201-217.

Winters S. (2005), *Are there grounds for housing allowance in Flanders (Belgium)?*, in «European Journal of Housing Policy», vol 5, no2, pp 167-185.

Problemi di fattibilità delle politiche di social housing

di Giuseppe Fiorani

Premessa

Qualsiasi politica di social housing deve fare i conti con le concrete modalità di finanziamento. Da un lato un incremento dell'offerta di abitazioni a canoni calmierati sembra necessario: se infatti è vero che l'80% delle famiglie possiede la casa, è altrettanto vero che il 42% delle famiglie in condizioni di povertà vive in affitto. Un affitto che – esclusi gli alloggi ERP (edilizia residenziale pubblica) – è parametrato al rendimento dei beni immobiliari: per queste famiglie, il sollievo fornito dal Fondo Regionale per l'Affitto è quindi irrisorio, rappresentando in media circa un ottavo del canone pagato. Oggi politica per la casa e politica per contrastare la povertà in larga parte coincidono, non solo per la relazione diretta tra affitto e reddito, ma anche per quella indiretta tra disponibilità di alloggi in affitto, mobilità e contrasto della disoccupazione.

Dall'altro lato la riduzione delle risorse pubbliche disponibili induce a cercare di sfruttare le modalità di finanziamento meno onerose e anche a sperimentarne di nuove.

Le modalità del finanziamento pubblico degli investimenti in social housing sono molteplici. In Italia gli investimenti si sono tradizionalmente basati su contributi a fondo perduto erogati da vari livelli di Governo agli operatori o alle famiglie, in conto capitale o in conto interessi.

Alternativamente, il settore pubblico può finanziare gli investimenti nel social housing attraverso agevolazioni fiscali, agevolazioni nell'acquisizione dei terreni – ad esempio cedendo aree a basso costo o in diritto di superficie, oppure può imporre vincoli normativi per il reinvestimento totale o parziale degli utili in nuove costruzioni o nel calmieramento degli affitti. Esistono anche dei contributi ai costi operativi, cioè una forma di sussidio – ad oggi non molto utilizzato – volta a compensare le perdite di esercizio.

Per quanto l'investimento nel social housing si caratterizzi per un rendimento inferiore a quello di mercato, ciò non lo affranca da un'importante componente di rischio. Anzi, la gestione del rischio associato all'investimento di social housing è un'attività complessa, per diversi motivi. Innanzitutto perché gli investimenti – e dunque anche i finanziamenti – sono a lungo termine, e il lungo termine rende le previsioni più difficili. Inoltre il loan-to-value – la quota del mutuo sul valore dell'immobile – è in genere elevato. In particolare, nel settore del social housing agiscono fattori di rischio di diversa natura che se mal valutati si ripercuotono negativamente sulla redditività dell'investimento: si tratta di rischi immobiliari – intendendo per tali quelli legati alla morosità degli inquilini, alla perdita di valore degli immobili e alla loro manutenzione, ma anche di rischi sociali – legati cioè ai danneggiamenti e alla criminalità, e infine di rischi di natura finanziaria e politica. Anche in questo caso l'intervento pubblico può contribuire a mitigare il rischio.

A parte l'aspetto fiscale, discusso diffusamente nel rapporto, esistono dunque essenzialmente tre leve per sviluppare progetti di edilizia sociale dal lato dell'offerta.

Questo contributo illustra in primo luogo la leva dell'intervento pubblico diretto: in sostanza, la storia delle politiche abitative in Italia dall'esperienza Inacasa alla recente formulazione di edilizia residenziale sociale.

In secondo luogo, il capitolo si occupa della leva urbanistica, ovvero delle modalità con cui un'amministrazione comunale può reperire le aree necessarie alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, in aggiunta agli standard urbanistici di legge (urbanizzazioni primarie e secondarie). La regolazione dei suoli è la principale attività dei comuni; in tale attività confluiscono diverse tecniche specialistiche quali la pianificazione urbanistica; il regime giuridico delle proprietà; gli interessi collettivi ai servizi essenziali, i bisogni sociali e di qualità della vita; la tecnica costruttiva e la funzione di produzione del settore edile; la valutazione estimativa economica e finanziaria; le politiche fiscali e distributive dello stato. Al fine di rendere comprensibili anche ai non addetti ai lavori le implicazioni delle soluzioni proposte, si forniranno alcuni cenni elementari sui principali fattori che vengono considerati alla stregua di vincoli/opportunità/leve nelle discipline suddette, e che concorrono a determinare l'esito del processo di pianificazione.

In terzo luogo, il capitolo si sofferma sulla leva finanziaria, costituita dai fondi immobiliari.

Pertanto, in dettaglio, il paragrafo 1 ripercorre le vicende dell'edilizia residenziale pubblica dal dopoguerra ad oggi. Il paragrafo 2 si sofferma innanzitutto sulla natura della rendita fondiaria urbana, quale elemento che regola l'accessibilità ai fattori produttivi (potenziale di mercato, risorse umane e informazioni). Trattandosi di un elemento differenziale nello spazio e nel tempo, è difficile da isolare e regolare; nel seguito, il paragrafo – dopo un accenno al funzionamento del piano urbanistico e ai problemi nella sua attuazione, dovuti anche a difficoltà nel ricorso allo strumento dell'esproprio – prende in esame gli elementi che spingono per l'introduzione di nuove esperienze nella pratica urbanistica, quali la perequazione, e che derivano sia dalla crisi fiscale dello stato e dei comuni, sia dalla esigenza di flessibilità nella applicazione del piano. Il paragrafo 3 è dedicato ai fondi immobiliari quali strumenti per realizzare la leva finanziaria: dagli aspetti più generali si passa ad approfondire le modalità che attraverso le quali i fondi possono realizzare iniziative di social housing. Il paragrafo 4 applica i concetti illustrati nei paragrafi precedenti al tema della sostenibilità tecnica ed economica dei principali progetti di social housing presentati recentemente in Italia, mettendone in luce le potenzialità applicative e i limiti. Il paragrafo 5 illustra la simulazione della redditività di un progetto di social housing, condotta con un modello di simulazione appositamente messo a punto dal CAPP. Con l'ausilio del modello si determina il tasso interno di rendimento di un progetto sostenibile, effettuando l'analisi di sensibilità su tale variabile dei principali fattori tecnici, dimensionali, manageriali e finanziari del progetto. Infine, il paragrafo 6 trae alcune conclusioni sugli temi trattati nel capitolo e sugli aspetti ritenuti di interesse, di apprendimento e meritevoli di approfondimento.

1. L'edilizia residenziale pubblica e il suo esaurimento

1945. Finisce la Seconda Guerra Mondiale e la gran parte dei Paesi europei avvia la ricostruzione. In Italia i vani di abitazioni civili distrutti o danneggiati gravemente erano circa tre milioni, pari a circa il 10% della disponibilità totale esistente prima della guerra – e almeno altrettanti erano i vani danneggiati in una qualche misura; anche in Francia il 20% delle abitazioni era distrutto o danneggiato, e in Germania il 20% delle case di abitazione era andato completamente distrutto. I trent'anni che seguono sono considerati l'età dell'oro del social housing, in termini di quantità ma anche di qualità (Whitehead e Scanlon, 2008): il modello che si afferma è quello del social housing “di massa”, che si rivolge non solo ai poveri e al proletariato, ma anche al ceto medio, agli impiegati statali e ai cosiddetti “key-workers” – cioè coloro che svolgono un servizio di pubblica utilità come gli assistenti sanitari, gli insegnanti e le forze di polizia.

In Italia la prima legge importante per la ricostruzione edilizia e lo sviluppo dell'edilizia popolare è approvata nel 1949, e dà avvio al piano Ina-casa. Almeno due sono gli obiettivi della legge, correlati: incrementare l'occupazione operaia e costruire case per lavoratori. La necessità della ricostruzione si combina con considerazioni di politica economica: il settore edilizio è riconosciuto come lo strumento in grado di contribuire al riassorbimento della disoccupazione e al rilancio dell'economia, e agevolare la costruzione di case per lavoratori è lo strumento adottato dalla legge per stimolare il settore edilizio. L'attività del piano dura per due settenni, finanziata – in un'ottica di

solidarietà nazionale – attraverso un sistema di trattenute e contributi che coinvolge lavoratori dipendenti, datori di lavoro, e lo Stato. Che l'esperienza Ina-casa si sia caratterizzata per un avvio rapido e una buona operatività è ormai opinione consolidata (Di Biagi, 2001; Giustiniani, 1981): in 14 anni sono stati costruiti quasi due milioni di vani – corrispondenti a 355.000 alloggi, e a quasi il 10% dell'intera produzione edilizia – per un importo di 936 miliardi di lire; sono stati aperti circa 20.000 cantieri, in oltre il 60% dei Comuni, occupando l'equivalente di oltre 40.000 lavoratori stabili all'anno; sono state effettivamente migliorate le condizioni abitative di migliaia di famiglie, addirittura i due terzi degli alloggi nel secondo settennio sono assegnati in proprietà. Le implicazioni in termini di equità sono evidenti: attraverso un programma finanziato dall'intera collettività alcune famiglie sono diventate proprietarie a prezzi decisamente bassi di un alloggio che pochi anni dopo è stato possibile rivendere a prezzi molto più alti, mentre lo Stato – cedendone la proprietà – si precludeva la possibilità di allocarlo di volta in volta secondo criteri di bisogno.

Nel 1963 il patrimonio edilizio della gestione Ina-casa viene liquidato, e a tutti gli assegnatari viene concessa la possibilità di passare dall'affitto alla proprietà. I proventi della liquidazione vanno a finanziare il nuovo piano decennale per la costruzione di case popolari, il piano Gescal – Gestione case per lavoratori, alimentato da ritenute sui salari dei lavoratori dipendenti e sulle retribuzioni erogate dai datori di lavoro, e da un ulteriore contributo statale. Per la loro consistenza, i contributi Gescal hanno rappresentato il più importante canale di finanziamento dell'edilizia pubblica fino agli anni '90, prima di essere dirottati alla spesa pensionistica e di esaurirsi. Cito il documento programmatico sulle politiche abitative redatto dal Ministero delle Infrastrutture nel 2007: "...è prioritario che si giunga a finanziare in modo consistente il nuovo piano di edilizia residenziale...con annualità di finanziamento certe da prevedere nella legge finanziaria, essendo cessato il prelievo ex Gescal che aveva garantito al comparto dell'edilizia residenziale pubblica un flusso finanziario costante nell'acquisizione e consistente nell'entità (oltre 3.000 miliardi di vecchie lire l'anno...il dimensionamento dell'impegno finanziario per l'attuazione del programma nazionale – sostitutivo del canale di finanziamento ex Gescal – si deve attestare tra 1,2 e 1,5 miliardi di euro/anno". Una grande disponibilità di fondi, quindi, ma una scarsa operatività: nei primi sei anni di attività il piano Gescal avrà all'attivo solo 40.000 case, per costruire le quali è stato investito solo il 40% dei fondi. A fine 2001 esistevano ancora quasi 900 milioni di euro di fondi residui non attribuiti – di cui oltre 500 provenienti dai contributi Gescal.

In Europa come in Italia il ciclo positivo del settore delle costruzioni iniziato nel dopoguerra prosegue, ma a partire dalla metà degli anni '70 il modello di social housing "di massa" cede il passo al modello "residuale": diminuiscono gli investimenti, lo stock viene in buona parte privatizzato, il gruppo target si restringe ai nuclei familiari più disagiati socio-economicamente.

Quanto all'Italia, le politiche per l'affitto si sono articolate nei passaggi seguenti. Il regime di blocco dei fitti perdurante dalla fine della prima guerra mondiale ha generato forti squilibri tra un mercato regolato degli affitti – con alloggi a canoni bloccati e irrisori, ma introvabili – e il mercato libero – con alloggi disponibili ma a canoni difficilmente sostenibili per buona parte dei lavoratori. Dichiarato incostituzionale negli anni '70, viene sostituito nel 1978 dal regime dell'equo canone: equo perché vuole garantire agli inquilini canoni sostenibili e stabilità dei contratti, e ai proprietari una rendita adeguata a premiare il risparmio (pari al 3,85% del valore locativo attribuito all'immobile, calcolato come il prodotto tra superficie convenzionale dell'immobile e costo unitario di produzione). Le conseguenze sulla legge dell'equo canone sono oggi tendenzialmente giudicate in modo negativo (Minelli, 2004), in particolare perché i proprietari avrebbero risposto ai vincoli imposti dalla legge contraendo l'offerta di abitazioni in affitto, e creando quindi un incentivo implicito all'acquisto della casa. Il regime di equo canone viene di fatto abolito nel 1992 in favore dei patti in deroga, e nel 1998 è infine realizzata la liberalizzazione degli affitti. Da allora sono previsti due tipi di contratti locativi: le parti possono fissare liberamente i canoni secondo le condizioni di mercato – contratti liberi – oppure sottoscrivere un contratto in cui le condizioni sono preventivamente fissate da accordi tra associazioni degli inquilini e dei proprietari – contratti concordati, che garantiscono agli inquilini affitti inferiori ai livelli di mercato e ai proprietari maggiori sgravi fiscali.

Le tendenze di lungo periodo che hanno caratterizzato il mercato abitativo italiano sono state due: mentre da un lato è progressivamente aumentata la quota di famiglie residenti in proprietà, dall'altro il settore sociale è diventato sempre più residuale. Queste due tendenze non sono indipendenti l'una dall'altra: il progressivo disimpegno delle politiche pubbliche ha determinato una drastica riduzione dell'offerta di abitazioni a canone agevolato, il fallimento delle esperienze di regolazione degli affitti sul mercato privato ha spinto verso la soluzione proprietaria le famiglie che se lo sono potute permettere, e la sistematica politica di cessione degli alloggi di edilizia pubblica ha rappresentato un importante canale di accesso alla proprietà a basso prezzo. Sistematica perché ha avuto inizio con le esperienze Ina-casa e Gescal, ed è continuata ad esempio anche nel 1993 per recuperare risorse economiche per il rientro di bilancio. Non ha risparmiato neppure il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali di natura pubblica, la cui dismissione è stata regolata da una legge del 1996 prima, ed è passata attraverso due cartolarizzazioni poi. Per inciso: la vicenda delle cartolarizzazioni – iniziata nel 2001 – si è conclusa nel febbraio scorso con la liquidazione della società veicolo Scip e il ritrasferimento agli enti previdenziali degli immobili rimasti invenduti dietro il pagamento di un corrispettivo pari al debito residuo di Scip, di circa 1,7 miliardi di euro. Nel 2001, anno del censimento sulle abitazioni, il patrimonio delle Aziende casa assommava a meno di 812.000 alloggi, pari in termini percentuali al 3,8% dell'intero stock abitativo a livello nazionale e al 18,8% dello stock in affitto (Dexia Crediop, 2008). Percentuali molto basse, che sono state raggiunte proprio con il contributo significativo del processo di dismissione degli immobili residenziali pubblici. La dismissione del patrimonio di ERP voleva da un lato produrre risparmi di spesa alleggerendo la gestione e dall'altro reperire risorse utili al finanziamento del settore, ma il processo è stato tanto consistente nel numero quanto povero nei ricavi: tra il 1993 ed il 2006 sono stati ceduti oltre 150.000 alloggi con un ricavo unitario medio di soli 23.700 euro (Dexia Crediop, 2008). Un patrimonio pubblico, quindi, sempre più modesto e ben poco “rinnovabile” con le risorse incassate dalla sua dismissione; una gestione resa più difficile dalle situazioni di “condomini misti” che si sono venute a creare – quando la proprietà pubblica dell'unità immobiliare si trova a coesistere con la proprietà privata dell'assegnatario che ha acquistato l'alloggio; infine un settore dell'affitto nel quale hanno finito col concentrarsi le famiglie economicamente più fragili. In sostanza le peculiarità del sistema abitativo italiano coincidono con quelle che Esping-Andersen (1990) ha attribuito più in generale ai sistemi mediterranei di welfare: da un lato la residualità dell'edilizia pubblica, dall'altro la grande diffusione della soluzione proprietaria; da un lato il ruolo marginale delle politiche per la casa nella spesa per il welfare state, dall'altro il ruolo fondamentale delle reti familiari e dei trasferimenti intergenerazionali per l'accesso alla proprietà, nonché il favore delle politiche alla soluzione proprietaria.

Quello delle risorse per l'ERP è comunque un problema ampio, che non inizia né si esaurisce con gli scarsi ricavi dalle cessioni del patrimonio. La componente fondamentale di entrata per gli enti gestori degli alloggi di ERP è rappresentata dai canoni di locazione, ma i canoni medi hanno livelli decisamente bassi e sono lontani dai valori economici degli alloggi: la Corte dei Conti (2007) ha calcolato che nel 2003 i canoni medi di locazione degli alloggi con sede nei comuni capoluoghi di Regione andavano dai 42,12 € di Napoli ai 160,22 € di Bolzano e ai 116,00 € di Bologna. Le ricadute sugli equilibri finanziari degli enti sono inevitabili e aggravate dal fenomeno della morosità, assai diffuso benché differenziato: la percentuale di morosità sui canoni dovuti si attesta su valori intorno al 5% in città come Bergamo, Firenze e Bologna, supera il 30% a Torino e Palermo, e raggiunge il 92,5% a Catania (Dexia Crediop, 2008). Almeno altri due fenomeni – in genere inversamente proporzionali tra loro – determinano una mancata produzione di reddito per gli enti gestori: sono la mancata occupazione degli alloggi o la loro occupazione senza titolo, che è diffusa soprattutto al Sud. La relazione di causa-effetto tra insufficienza di risorse finanziarie e mancata occupazione degli alloggi può essere tra l'altro valida in entrambe le direzioni: un alloggio sfitto non genera reddito per l'ente gestore, ma a sua volta la sfittanza può essere causata dall'assenza di risorse necessarie per adeguare gli alloggi agli standard richiesti. A questi aspetti si devono poi aggiungere le implicazioni sociali e funzionali legate al fatto che l'alloggio è di fatto sottratto alla sua destinazione o che le graduatorie vengono scavalcate illegalmente. Ciò che tuttavia rileva dal

punto di vista economico è che tutti questi fenomeni concorrono a determinare la mancata copertura dei costi con i canoni da locazione, quando invece il momento gestionale dovrebbe seguire logiche economiche e il momento assistenziale essere demandato al sussidio pubblico.

Anche le gestioni virtuose che riescono a conseguire risultati di bilancio positivi, devono poi confrontarsi con un trattamento fiscale in grado di assorbire buona parte degli utili attraverso le imposte. In effetti il luogo comune secondo il quale le Aziende casa sono strutture burocratiche dai bilanci poco sani non è del tutto vero, ma è sicuramente vero che esistono forti differenze territoriali e che le imposte rappresentano un onere consistente. Dexia-Crediop (2008) ha analizzato i bilanci relativi al 2006 di un campione di 33 Aziende casa che adottano una contabilità di tipo economico e aderiscono a Federcasa, e se da un lato l'evidenza è che il risultato di esercizio di queste Aziende è stato positivo, dall'altro non può essere trascurato il fatto che il campione selezionato ha escluso in blocco le Aziende casa del Mezzogiorno e anche l'ATER di Roma. Di un risultato positivo di 35,7 milioni di euro quello che resta è un utile netto di 1 milione: praticamente queste 33 Aziende casa hanno versato allo Stato e alle Regioni quasi 35 milioni di euro di imposte sul reddito di esercizio – IRES, IRAP. L'ICI versata ai Comuni – da aggiungersi ai 35 milioni – ha sempre rappresentato un altro gravoso onere fiscale per le Aziende casa, prima che il DL 93/2008 riconoscesse loro il regime di esenzione. Questo aspetto della tassazione non è irrilevante neppure ai fini di una valutazione del processo di vendita del patrimonio degli ex-Iacp, che ha conseguenze sul bilancio statale in termini di una riduzione del gettito da imposte sul reddito degli enti – che si aggira attorno ai 200 milioni di euro l'anno – e di aumento delle detrazioni sui mutui per la prima casa (Federcasa, 2009).

I pagamenti delle imposte dovute dalle Aziende casa costituiscono un flusso monetario importante e costante nel tempo verso le casse di Stato e le Regioni, ma il flusso di risorse che dallo Stato e dalle Regioni va all'edilizia pubblica non è altrettanto sicuro e sistematico. A lungo si sono spesi i fondi ex-Gescal, e ora si fatica a trovare nei bilanci nazionali e regionali risorse adeguate da destinare alle politiche per la casa.

Le competenze in materia edilizia: dal decentramento all'ultimo piano casa

Le politiche per la casa non solo devono conciliarsi con altre normative – in particolare quelle che regolano l'urbanistica e i lavori pubblici, ma devono anche rispettare la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di Governo, centrale e locale. Il processo che ha visto il passaggio delle competenze in materia di ERP dallo Stato alle Regioni ha avuto inizio negli anni '70: il primo decentramento risale infatti alla legge n. 865/1971, che ha introdotto il concetto di "edilizia residenziale pubblica" ed ha avviato lo scioglimento dei vari enti pubblici edilizi ad esclusione degli Iacp. Le più grandi trasformazioni in termini di riparto delle competenze avvengono però nel corso della XIII legislatura con l'emanazione del Decreto Legislativo n. 112/1998 – che ha reso operative le leggi Bassanini del 1997 – e con la riforma del Titolo V della Costituzione – legge n. 3/2001.

Le funzioni mantenute allo Stato e quelle conferite alle Regioni sono definite agli articoli 59 e 60 del D. Lgs 112/1998: è competenza dello Stato la determinazione dei principi generali dell'ERP e la definizione di livelli minimi e standard di qualità; l'elaborazione di programmi di ERP di interesse nazionale; la definizione dei criteri per l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti; l'attività dell'Osservatorio della condizione abitativa. Tutte le competenze che non rientrano tra queste sono conferite alle Regioni, in particolare: le Regioni determinano le linee e le tipologie di intervento, programmano le risorse finanziarie, attuano gli interventi, fissano i criteri per l'assegnazione degli alloggi e i relativi canoni.

Nel 1998 quindi lo Stato decentra la programmazione in materia di ERP, e nello stesso anno abolisce le trattenute Gescal sugli stipendi dei lavoratori dipendenti. Le Regioni finiscono di fatto con l'aver maggiori poteri normativi ma scarse risorse a disposizione, e almeno inizialmente spenderanno soprattutto i fondi ex-Gescal resi disponibili alla chiusura della sezione autonoma di edilizia residenziale presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Le modifiche al testo costituzionale intervenute nel 2001 sanciscono definitivamente la contrazione del ruolo statale, di fatto ridotto a livello di legislazione-quadro di principi e dal punto di vista operativo a soli interventi speciali (Ombuen, 2006), ma resta la questione delle risorse.

Le nuove norme costituzionali in materia di politiche abitative riconoscono infatti agli enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e la responsabilità del finanziamento delle funzioni pubbliche. Sono inoltre definite le sfere di competenza dei vari livelli di Governo: è competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale; è invece materia di legislazione concorrente il governo del territorio – ciò significa che i principi fondamentali sono determinati a livello centrale, ma la potestà legislativa spetta alle Regioni; infine, le Regioni hanno competenza su tutte le materie che non sono di legislazione esclusiva dello Stato.

Se Governo o Regioni ritengono sia stata lesa la propria sfera di competenza, possono promuovere questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale. E in effetti le Regioni lo hanno fatto diverse volte: si ricorda in particolare la sentenza n. 94 del 2007, che ha accolto i ricorsi regionali contro alcune norme relative all'alienazione degli immobili (ex)Iacp contenute nella finanziaria 2006.

Di fatto si è venuta a creare una situazione in cui i confini tra competenze esclusive e concorrenti sono molto sottili e per questo diventano oggetto di controversia su cui viene chiesto alla Corte Costituzionale di pronunciarsi, il che determina ritardi che finiscono col ripercuotersi negativamente sull'efficacia delle politiche per la casa. L'altra questione spinosa è quella delle risorse: le Regioni possono anche avere competenze in materia di politiche abitative ma senza un canale di finanziamento le politiche non potranno essere particolarmente efficaci. Anzi, rischiano inevitabilmente di finire con l'occuparsi solo delle emergenze abitative.

Prima del decentramento le risorse statali destinate all'attuazione dei programmi regionali erano quantificate e ripartite con Delibere CIPE, dopo è stato previsto il loro trasferimento alle Regioni, ma in entrambi i casi si è trattato sostanzialmente delle risorse provenienti dai fondi Gescal: praticamente, delle risorse extra-bilancio che dal 1998 hanno cominciato ad esaurirsi. La mancanza di una spesa consolidata per le politiche abitative nel bilancio pubblico e la difficoltà di inserire nelle finanziarie seguenti nuovi capitoli di spesa sono gli aspetti che portano a dire che alle Regioni sono state trasferite le funzioni senza la copertura finanziaria. Ora le Regioni devono cercare nei loro bilanci le risorse da destinare all'edilizia abitativa: da un sistema di finanza decentrata si è passati ad un sistema di finanza autonoma, che prova a ovviare alle difficoltà finanziarie delle Regioni sviluppando strumenti di finanza innovativa e forme di partenariato pubblico/privato per realizzare progetti di housing sociale ed affrontare l'emergenza abitativa (Dexia Crediop, 2008). La categoria delle voci di bilancio che fanno riferimento al tema della casa distingue in genere tre livelli: l'edilizia residenziale sociale; i programmi di recupero urbano; l'edilizia residenziale privata e il sostegno alla persona. In particolare, l'entità delle risorse destinate all'ERP dipende da tre ordini di fattori (Corte dei Conti, 2007): dall'interesse della Regione verso gli interventi di ERP; dallo stato di salute del bilancio regionale, che in situazioni di emergenza utilizza le risorse ERP ad altri fini; dallo stato di salute degli enti gestori, i cui disavanzi finanziari assorbono risorse anche ingenti distogliendole dalle finalità di sviluppo dell'edilizia abitativa.

Con il decentramento delle competenze in materia abitativa le Regioni hanno avviato anche un processo di riforma che ha notevolmente cambiato il quadro degli operatori di ERP. Gli enti riformati hanno innanzitutto cambiato denominazione, includendo in genere nei nuovi acronimi i termini "agenzia" e/o "edilizia"; restano denominati Iacp solo gli enti di alcune Regioni del Sud – Campania, Sicilia, Puglia, Molise – che non sono ancora stati oggetto di riforma. In genere comunque le Regioni hanno optato per aziende casa con competenze su bacini provinciali. Quanto all'assetto istituzionale, le scelte dei legislatori regionali sono andate sostanzialmente in tre direzioni: le aziende casa hanno mantenuto la forma tradizionale di enti pubblici non economici, oppure hanno acquisito la configurazione giuridica di enti pubblici economici – con l'obbligo di pareggio costi-ricavi, oppure infine sono state trasformate in società di capitali (Toscana). Tre sono anche le situazioni venutesi a creare per ciò che riguarda la gestione del patrimonio ERP, la cui proprietà si divide tra Comuni e (ex)Iacp (Corte dei Conti, 2007): in alcuni casi – Friuli Venezia Giulia, Marche e Liguria – gli (ex)Iacp sono gli unici o prevalenti gestori del patrimonio regionale di ERP; più diffusa è la situazione in cui gli enti proprietari provvedono in genere alla gestione degli

alloggi di cui sono proprietari o si avvalgono di strutture esterne all'ente – Comuni di Milano e Napoli – piuttosto che degli (ex)Iacp; infine in Emilia-Romagna e Toscana i Comuni sono proprietari degli alloggi di ERP e contemporaneamente titolari delle funzioni gestionali, in vario modo poi delegate ed esercitate.

E' quindi evidente che il processo di decentramento ha contribuito ad accrescere le differenze territoriali in materia abitativa. I Comuni hanno finito con l'essere i maggiori responsabili della crescita e della gestione del patrimonio abitativo pubblico, ma rivestono un ruolo importante anche per ciò che riguarda le scelte urbanistiche.

Nel dibattito che si è sviluppato riguardo all'ultimo piano casa ritroviamo buona parte degli aspetti trattati fin qui. Le disposizioni relative al Piano Casa sono contenute all'art. 11 della legge n. 133/2008, mentre all'art. 13 della stessa legge sono prescritte misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico. Il Decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 191 del 19 agosto 2009, dopo l'intesa tra Governo e Regioni. Obiettivo dichiarato del piano è quello di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo, la determinazione dei quali spetta allo Stato – alle Regioni è affidata invece l'individuazione del fabbisogno abitativo, come chiarito anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 166/2008. Meno immediato è chiarire quali siano tali livelli essenziali; comunque, per garantirli, il piano si propone anzitutto di incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi destinati prioritariamente a prima casa per nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, e immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Il piano è strutturato su varie tipologie di interventi, che sono indicativi della volontà di coinvolgere settore pubblico e privato: si prevedono la costituzione di un sistema integrato di fondi immobiliari e la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale. Per l'attuazione di questi ultimi si può intervenire sui diritti edificatori, prevedendone il trasferimento a favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo, oppure prevedendone incrementi premiali finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e miglioramento della qualità urbana, oppure infine la cessione – in tutto o in parte – come corrispettivo per la realizzazione anche di unità abitative di proprietà pubblica da destinare alla locazione a canone agevolato o all'alienazione in favore delle categorie svantaggiate. Nell'ambito dei diritti edificatori occorre però muoversi con cautela, innanzitutto perché coinvolgono temi di legislazione concorrente quali l'urbanistica, poi perché la loro cessione dovrebbe commisurare specificamente il valore dei titoli ceduti a quello del valore pubblico creato (Ombuen, 2008).

Sono previsti dal piano anche provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione, agevolazioni alle cooperative edilizie, e l'alienazione di alloggi di edilizia pubblica per reperire risorse – intervento controverso, quest'ultimo, e contrastato dalle Regioni.

Viene sostanzialmente a delinearsi un quadro in cui gli operatori privati possono essere soggetti promotori e titolari delle proposte – e in questo caso negoziano in via diretta con l'ente locale e l'amministrazione statale la partecipazione al piano – oppure possono partecipare in partenariato ai programmi promossi dall'ente locale.

Infine, uno dei nodi principali del piano casa: la questione delle risorse. Per l'attuazione degli interventi previsti dal piano casa è istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel quale confluiscono le risorse finanziarie di cui: 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di ERP sovvenzionata [art. 1, co. 1154, L. 296/2006]; 550 milioni di euro per l'anno 2007 per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica [art. 21, L. 222/2007]; le risorse originariamente destinate al programma straordinario di ERP per favorire la mobilità dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnate nella lotta alla criminalità organizzata poi destinate ai Contratti di quartiere II, non meglio quantificate [art. 21-bis, L. 222/2007]; infine, 100 milioni di

euro per la costituzione di una società di scopo per promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari a totale o parziale partecipazione pubblica [art. 41, L. 222/2007]. Il tema delle risorse è stato oggetto di un duro scontro con le Regioni. Al centro della contesa erano in particolare i 550 milioni di euro della legge n. 222/2007, già ripartiti tra le Regioni con il Decreto Ministeriale del 28 dicembre 2007 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 17 gennaio 2008) e ora fatti invece confluire nel Fondo. Già il DL anticrisi 185/2008 interverrà destinando un importo pari a 100 milioni di euro – a valere su quei 550 milioni – per l'avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata di competenza regionale, volti alla risoluzione delle più pressanti esigenze abitative.

Il DPCM stabilisce infine che la dotazione finanziaria del piano casa sia utilizzata per quegli interventi di competenza degli ex-Iacp rientranti nel piano straordinario di ERP del 2007 fino ad un importo massimo di 200 milioni di euro – così come voleva l'accordo Stato-Regioni del marzo 2009; prevede poi che fino ad un massimo di 150 milioni siano destinati al sistema di fondi immobiliari e che le risorse residue siano utilizzate per concedere contributi per il finanziamento delle diverse linee di intervento. Il contributo statale per tali tipologie di intervento non può superare il 30% del costo di realizzazione per quegli alloggi offerti in locazione a canone sostenibile alle categorie sociali svantaggiate; il 50% per gli alloggi offerti in locazione a canone sostenibile per oltre 25 anni; il 100% per gli alloggi ERP a canone sociale. Ancora una volta, comunque, non si tratta di nuovi capitoli di spesa ma sempre delle stesse risorse che passano da una destinazione all'altra.

La questione delle risorse è centrale anche per poter fare stime sulla leva finanziaria e sugli alloggi potenzialmente realizzabili con il piano. Esistono stime previsionali effettuate dell'ANCE nel settembre del 2008, sulla base delle bozze di DPCM circolanti allora, secondo le quali la dimensione del piano potrebbe raggiungere tra i 17 e i 21 miliardi di euro, e il numero di alloggi realizzati attestarsi tra le 100.000 e le 110.000 unità – di cui 34.000 di edilizia residenziale sociale. Le stime dell'ANCE fondano sulle seguenti assunzioni: che i finanziamenti pubblici disponibili ammontino a 850 milioni di euro e che, di questo ammontare, 150 milioni siano utilizzati per il finanziamento del Fondo di investimento nazionale e i restanti 700 milioni siano utilizzati, nel limite massimo del 30% del costo degli investimenti, per la realizzazione di alloggi a canone sostenibile; che gli interventi di edilizia sociale rappresentino il 40% (ipotesi a) o il 30% (ipotesi b) degli interventi residenziali complessivi ricompresi nei programmi; che il Fondo abbia una disponibilità iniziale di 1000 miliardi – cui concorreranno le Fondazioni bancarie per 250 milioni, le risorse statali per 150 milioni e la Cassa Depositi e Prestiti per i restanti 600 milioni – e che la partecipazione di altri investitori istituzionali realizzi una leva finanziaria pari al 50% della dotazione iniziale; infine, che il Fondo nazionale partecipi a molteplici fondi locali con una quota non superiore al 40% della loro dotazione.

Quanto visto finora è il piano casa nella sua definizione legislativa e nelle stime previsionali. Emanato il DPCM, ora deve mettersi in moto nella realtà. Nel frattempo non si è ancora usciti dalla crisi, che sul piano casa può avere l'effetto di ridimensionare la leva finanziaria e rendere più difficile il coinvolgimento dei privati. Anzi, la volontà di dare risposte alla crisi economica ha portato alla luce anche un altro piano casa, che prevede possibilità di ampliamento delle volumetrie e misure di semplificazioni procedurali dell'attività edilizia. L'effettiva applicazione si rivela molto eterogenea sul territorio italiano, per tempi e metodi: sono infatti le disposizioni normative degli enti locali a definire gli indirizzi operativi. Nel complesso, la territorialità gioca un ruolo non indifferente nel determinare i risultati dell'uno e dell'altro piano, perché tali risultati dipendono dalle opportunità presenti nel territorio.

La definizione di alloggio sociale nella normativa italiana

La legge n. 9/2008 all'art. 5 (Definizione di alloggio sociale), comma 1, stabilisce che “al fine di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali dalla decisione 2005/842/CE, della Commissione europea, del 28 novembre 2005, il Ministro delle infrastrutture, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce con

proprio decreto [...] le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea." La Decisione della Commissione europea cui fa riferimento il testo di legge era intervenuta a precisare che l'edilizia sociale è un servizio di interesse economico generale, e in quanto tale esentato dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. La determinazione delle caratteristiche degli alloggi sociali esenti da tale obbligo deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, e dunque rientra nella sfera di competenza dello Stato (Corte Costituzionale, sentenza n. 166/2008). Prima del Decreto Interministeriale, la legge finanziaria del 2008 – legge n. 244/2007 – ha definito "residenze di interesse generale destinate alla locazione" i fabbricati composti da abitazioni non di lusso situati in comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione ad uso abitativo per almeno 25 anni. Di fatto introduce il principio secondo il quale gli edifici destinati alla locazione di lunga durata, anche se di proprietà privata, rappresentano un servizio economico di interesse generale e come tali rientrano nella definizione di alloggio sociale. Il Decreto Interministeriale che definisce l'alloggio sociale è datato 22 aprile 2008. E' alloggio sociale l'unità abitativa in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di quei gruppi sociali svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione a canoni di mercato, salvaguardando in questo modo la coesione sociale. L'alloggio sociale così definito è elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale, che è costituito dall'insieme dei servizi abitativi volti a soddisfare esigenze primarie. Sparisce, nel DM, la condizione di localizzazione nei comuni ad alta tensione abitativa che era stata posta dalla legge n. 244/2008.

Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente attraverso l'offerta di alloggi in locazione ma è prevista anche l'offerta di alloggi in proprietà: l'obiettivo è perseguire l'integrazione di fasce sociali diverse. Rientrano nella definizione di alloggio sociale gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici o privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche, e destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà [art. 1, comma 3]. Le caratteristiche di servizio pubblico sono dunque mantenute a prescindere dalla natura del soggetto che le realizza. Viene introdotto un limite minimo di durata della locazione pari a otto anni (che attualmente è la durata di un contratto libero di affitto 4anni+4anni): un limite, quindi, tutt'altro che di lungo periodo. Questo può porre problemi in termini di sostenibilità urbanistica delle politiche abitative, se non si afferma il principio di simmetria nella durata dello scambio (INU, 2008). Secondo tale principio, impegni temporanei nell'uso degli immobili dovrebbero essere favoriti solo con incentivi reversibili, come agevolazioni fiscali; misure permanenti, quali incentivi urbanistici o l'assegnazione di aree, dovrebbero invece accompagnare l'offerta di alloggi in locazione permanente o comunque di lungo periodo.

In quanto servizio di interesse economico generale, l'alloggio sociale costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali [art.1, comma 5]. Le aree di standard costituiscono la città pubblica, sono cioè gli spazi destinati ad attività collettive, verde pubblico e parcheggi, sono attrezzature sanitarie, ospedaliere, universitarie, parchi urbani e territoriali che fungono da contrappeso urbanistico rispetto ai pesi insediativi. Le aree per l'edilizia residenziale sociale hanno una natura diversa rispetto allo standard per spazi e servizi pubblici o di uso pubblico: anche quando è di proprietà pubblica, l'edilizia sociale serve per un uso privato quale l'abitare e costituisce comunque un peso insediativo da controbilanciare con altri standard di spazi pubblici. Le aree a standard, in genere espropriate, sono inoltre vincolate alla proprietà pubblica e costituiscono patrimonio indisponibile dell'ente locale: questo regime può comportare limiti di operatività per l'edilizia sociale (INU, 2008).

Le Regioni, in concertazione con le ANCI regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e quelli per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà, nonché il canone di locazione e il prezzo di vendita. Il canone, che deve comunque coprire i costi fiscali, di gestione e di manutenzione ordinaria del patrimonio, è determinato in base alle capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio [art. 2, commi 1, 2 e 5]. Si riconosce agli operatori pubblici che erogano il servizio di

edilizia sociale di locazione permanente e agli operatori privati selezionati mediante un procedimento ad evidenza pubblica per la realizzazione di alloggi sociali una compensazione costituita dal canone di locazione più eventuali diverse misure stabilite dalle Pubbliche Amministrazioni, e che non può eccedere quanto necessario per la copertura dei costi e un eventuale ragionevole utile [art. 2, comma 4]. Per particolari programmi di intervento gli enti locali possono – se la disciplina regionale lo permette – stabilire specifici canoni, criteri di accesso e di permanenza assumendo a proprio totale carico i costi delle compensazioni spettanti agli operatori, che possono essere coperti anche con valorizzazioni premiali di tipo urbanistico [art. 2, comma 6].

Le caratteristiche che l'alloggio sociale deve avere sono adeguatezza, salubrità e sicurezza. Nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare (e comunque non superiore a cinque), oltre ai vani accessori quali bagno e cucina. L'alloggio sociale deve infine essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, dove possibile, fonti energetiche alternative [art. 2, comma 7].

2. La pianificazione urbanistica

È noto che in Italia la quota di immobili pubblici (aree o edifici) disponibili per usi urbanistici è minima, rispetto a paesi quali la Francia. Il ricorso all'esproprio è limitato – soprattutto nelle aree urbane – dalla scarsità di risorse finanziarie pubbliche e dalla ricerca del consenso da parte delle amministrazioni. L'uso delle aree a standard è vincolato a obiettivi di qualità urbana, e il ritardo nella loro utilizzazione dipende di nuovo da scarsità di risorse e dal loro impiego per altri fini⁵². Lo stato non è in grado – si veda l'ultimo piano casa – di intervenire in modo decisivo per aumentare lo stock di abitazioni per edilizia sociale e avvicinarlo a quello di Germania, Francia, Olanda, Inghilterra ecc.

In mancanza di cospicue risorse centrali, la pianificazione urbanistica può produrre parte delle risorse necessarie. La gestione del patrimonio ERP, pur in presenza di esperienze provinciali eccellenti, non è in grado di generare un volume di risorse sufficiente ad estendere l'offerta ERP in modo significativo. Né si intravede come a ciò possa provvedere il restante patrimonio pubblico, data l'esperienza delle cartolarizzazioni Scip1 e 2, tra l'altro finalizzate a ridurre il debito pubblico e non ad aumentare l'offerta del servizio casa in affitto. Chi poi pensava che dopo i reiterati annunci di questi anni fosse in preparazione un sostanzioso “piano casa” statale, capace di rilanciare l'esperienza IACP degli anni '60, si sarà ricreduto di fronte alla comparsa del recente piano casa: le prospettive di massicce risorse pubbliche da destinare alla casa sono perlomeno scarse.

Forse allora l'unico modo per dotare le città italiane di una tipologia edilizia di buona qualità costruttiva ed energetica e capace di fornire il servizio casa a persone e famiglie che non possono comprare l'abitazione, né spendere per l'affitto più di 350-400 euro mensili (25-30% del reddito), è la tipologia di moduli abitativi per l'affitto, in cui sia minimizzato il rendimento atteso per la rendita fondiaria. Ciò può essere possibile con diverse formule, dalla messa a disposizione di suolo pubblico già nelle disponibilità dei comuni al suo reperimento attraverso operazioni urbanistiche di riqualificazione e trasformazione urbana.

2.1 La rendita fondiaria e urbana

Cos'è e come si forma la rendita?⁵³ Da un punto di vista economico, i beni immobili - le case, i centri commerciali, i complessi direzionali, etc. si compongono di due parti distinte. La prima riguarda il manufatto edilizio, che è il risultato di un processo di produzione assimilabile ad un processo industriale. La seconda è costituita dal terreno, una risorsa disomogenea e scarsa. Il terreno

⁵² I comuni possono utilizzare i proventi degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente: la maggior parte dei comuni usa circa il 50% di questi fondi per chiudere i bilanci in equilibrio.

⁵³ In questo paragrafo si descrive in modo sintetico la formazione della rendita, seguendo i contributi di Micelli (www.criticamente.com) e Salzano (Principi di Urbanistica, Laterza, 2003).

è disomogeneo per struttura o per posizione, ed è fisicamente limitato.

Il mercato immobiliare è diverso dai mercati dei beni di consumo, in cui il prezzo è inversamente correlato alla quantità. Vi opera una molteplicità di operatori, ma il numero dei potenziali agenti interessati allo scambio di case o di terreni è ristretto, il che talvolta lo rende simile all'oligopolio. È un caso particolare di mercato di concorrenza imperfetta, in cui l'accesso alle risorse necessarie alla produzione è vincolato e in cui i beni prodotti risultano strutturalmente disomogenei. Il che comporta l'emergere di rendite. Per i terreni urbani la rendita di posizione (dovuta all'idiosincronicità) è molto più consistente delle rendite assolute (dovute alla scarsità), dato che le differenze di qualità dei terreni sono notevolissime. Inoltre l'immissione nel mercato di una consistente quantità di nuove aree edificabili non abbassa i prezzi, ma determina un innalzamento generale del valore (e quindi della rendita) in tutte le aree che erano già riconosciute edificabili. Le case non sono care perché il suolo è caro; sono invece i prezzi delle case in una certa posizione che consentono alla risorsa suolo di raggiungere determinati prezzi.

La rendita come criterio economico di allocazione del suolo

David Ricardo ha per primo legato l'emergere di rendite alla diversa fertilità dei suoli. La terra meno fertile (marginale) fornisce un prodotto capace di remunerare solo i fattori della produzione, cioè la forza lavoro, il capitale investito e il profitto normale dell'imprenditore. Il prodotto delle terre più fertili si ripartisce nella remunerazione dei fattori di produzione e nella rendita al proprietario del fondo. All'aumentare della fertilità dei suoli, la rendita cresce. Il regime di proprietà dei suoli - pubblico o privato - non ha alcuna incidenza sulla formazione della rendita; ma solo sulla sua distribuzione.

Von Thünen estende l'intuizione di Ricardo alla differente accessibilità dei luoghi rispetto al centro e quindi ai costi di trasporto che la produzione deve sostenere per accedere ai mercati. Il centro è caratterizzato da costi nulli di trasporto, mentre quanto più ci si sposta in periferia, tanto più i produttori sopportano costi di trasporto crescenti. Nella formazione della rendita incidono tre variabili: il prezzo di vendita del prodotto finale, il costo di trasporto delle merci, il costo complessivo della produzione al netto del trasporto. La rendita nasce da un vantaggio relativo dell'area - nel modello di Ricardo dovuto alla superiore fertilità, nel modello di von Thünen alla superiore accessibilità - di cui si appropria il proprietario fondiario. La rendita è detta differenziale poiché sorge per la differente localizzazione del suolo in relazione ad un centro di scambio. Seguendo la spiegazione di Micelli, la funzione della rendita è così rappresentata:

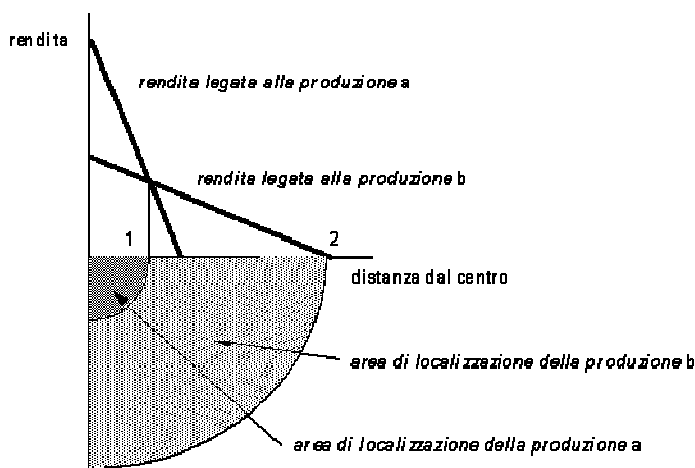
$$r(d) = px - cx - tdx$$

dove: r è la rendita per unità di superficie; d rappresenta la distanza dal centro; p costituisce il prezzo per unità di prodotto; c sono i costi generali al netto dei costi di trasporto per unità di prodotto; t è il costo di trasporto per unità di prodotto; x è la quantità di prodotto generata dall'unità di superficie.

Come verrà ripartita la risorsa suolo fra produzioni agricole in competizione fra loro? Immaginiamo due coltivazioni a e b in concorrenza. La coltivazione a si caratterizza per costi di trasporto e margini superiori, mentre la coltivazione b si distingue per le caratteristiche opposte, ovvero più contenuti margini e costi di trasporto. La funzione di rendita della coltivazione a si distingue da quella della coltivazione b per la maggiore inclinazione (per essa infatti sono stati supposti superiori costi di trasporto) e per un'intercetta di valore superiore (la coltivazione a si caratterizza per un margine superiore a quello della coltivazione b).

Come avverrà la localizzazione delle attività sul territorio? Il grafico riportato in figura 1 viene in aiuto. Dal centro sino al punto 1 i produttori del bene ad alti costi di trasporto e ad alti margini si aggiudicano le terre, dal momento che sono in grado di offrire ai proprietari fondiari rendite superiori alla concorrenza. Al contrario, dal punto 1 fino al punto 2, è la coltivazione con margini e costi di trasporto più contenuti che si aggiudica le aree poiché in grado di offrire più elevati livelli di rendita alla proprietà fondiaria.

Fig. 1 Rendita e localizzazione delle attività nello spazio nel modello di von Thünen. Fonte: E.Micelli.



E' dal mix dei due fattori, costo di trasporto e margine unitario, che si determina l'offerta di rendita di ciascuna produzione. Il modello di von Thünen evidenzia il legame fra rendita fondiaria, allocazione dei suoli fra produzioni alternative e costruzione del territorio: la rendita costituisce il fattore organizzatore della localizzazione delle attività sul territorio.

Sono ancora validi questi modelli, nati in un contesto agricolo o di prima industrializzazione? Micelli, e noi con lui, ritiene di sì. Per le funzioni terziarie e commerciali, le città consentono livelli di domanda elevati e assicurano alle imprese localizzate livelli superiori di ricavo. La fertilità va intesa come indicatore del potenziale di mercato. Anche l'accessibilità, considerata non solo come sbocco fisico ai mercati ma come possibilità di ottenere "informazione" a costi contenuti, mantiene una importante funzione esplicativa.

Urbanizzazione e regolazione della rendita

La rendita fondiaria urbana è il reddito che deriva dalla proprietà del terreno in relazione non al suo uso agricolo, ma all'uso edilizio urbano. L'utilizzabilità di un terreno a fini agricoli è un connotato naturale del terreno. Viceversa, i terreni urbani sono quelli nei quali è avvenuto un processo storico di urbanizzazione.⁵⁴ La scarsità del bene "terreno urbano" non è naturale, ma deriva dal fatto che solo un numero limitato di terreni è storicamente dotato di quei requisiti che ne rendono possibile una utilizzazione edilizia. Si tratta di una scarsità regolabile.

Riassumendo, la rendita è legata a vantaggi localizzativi dati dall'accesso all'informazione o al livello di domanda, e interagisce con il processo di costruzione collettivo della città e del territorio. La regolazione degli interventi di infrastruttura pubblica della città valorizza aree prima sfavorite e ne penalizza altre; l'aumento del valore di terreni e fabbricati che ne consegue è percepito da una sola categoria di cittadini - i proprietari fondiari, in virtù del diritto di proprietà di un bene. Pertanto la legislazione si propone di governare la rendita secondo gli obiettivi di efficienza e di equità che la società intende promuovere.

Esiste - ed è distinta dalla rendita fondiaria - un'altra forma di rendita urbana, ed è la rendita edilizia⁵⁵. La rendita sorge in quanto esiste un vantaggio reale che genera un extraprofitto, a prescindere dal fatto che la proprietà dei suoli sia pubblica o privata. Anche in caso di proprietà totalmente pubblica, si dovrebbe comunque ricorrere ad un criterio di assegnazione del suolo, un bene scarso. Ammettiamo che le aree edificabili non siano di proprietà privata, e che la mano pubblica le ceda in uso a un prezzo uguale a zero. In questo caso la rendita fondiaria urbana sembra

⁵⁴ Salzano, E., *Fondamenti di urbanistica*. Laterza, Bari, 2003.

⁵⁵ Salzano, E. *op.cit.*

scompare. Ma chi ha ricevuto in uso il terreno può costruirvi o utilizzare il costruito a suo piacimento. Quindi, dopo un po' di tempo, avremo una nuova categoria di beni scarsi appartenenti a qualche proprietario, e la rendita si formerebbe sia in termini assoluti (scarsità) sia in termini differenziali (specificità). Di qui la natura ambigua della rendita, che consente a pochi di incamerare l'incremento di valore dovuto al miglioramento dell'ambiente urbano; ma che comunque consente di allocare una risorsa scarsa. Di qui la necessità di regolarla.

Le forme di controllo della rendita sono essenzialmente tre. In primo luogo si può rendere minima la scarsità aggregata di suoli destinati ad uso urbano, imponendo che il costo della produzione di beni che rispondono alla "domanda di città" sia sostenuto da coloro che ne beneficiano (onerosità della concessione edilizia). In secondo luogo, la rendita può essere ridistribuita tramite infrastrutture in grado di rendere centrali luoghi svantaggiati. Infine, la fiscalità immobiliare rappresenta lo strumento per catturare le plusvalenze fondiari e immobiliari legate all'intervento pubblico. Questa funzione è svolta dal processo di pianificazione urbanistica, su cui si sofferma il paragrafo seguente.

2.2 Gli strumenti della pianificazione urbanistica

Per comprendere il ruolo della pianificazione così come definita dalla legge 1150/1942 occorre chiarire i meccanismi fondamentali della costruzione della città, la quale è il prodotto d'un processo economico in cui agiscono diversi protagonisti: la proprietà fondiaria, l'impresa di costruzione e i lavoratori del settore delle costruzioni; la proprietà edilizia, cioè i soggetti che hanno acquistato i manufatti costruiti dall'impresa di costruzione; il capitale finanziario; il decisore, cioè il soggetto che stabilisce quali sono i suoli urbanizzabili ed edificabili⁵⁶.

Le imprese e le famiglie "domandano" il bene città. Le imprese chiedono spazi attrezzati, dotati di vie d'accesso e di collegamenti alle reti dell'energia, e dotati di una urbanizzazione generale (strade, stazione ferroviaria, scalo merci, ecc.); inoltre domandano una forza lavoro istruita, la disponibilità di informazioni sui mercati di approvvigionamento, di sbocco e finanziari, sulle tecniche e le tecnologie dei processi di produzione, sulla dotazione di capacità di cura. Analoga è la domanda che viene dalle famiglie, che chiedono in primo luogo residenza e attrezzature, i servizi di urbanizzazione generale; e opportunità di lavoro.

Le diverse domande generano interessi contrastanti. Con i piani urbanistici l'intervento pubblico determina quali e quante aree sono potenzialmente edificabili (rendita fondiaria); con l'inserimento delle aree nei programmi urbanistici e con il rilascio delle concessioni edilizie (rendita edilizia), le aree diventano concretamente edificabili e acquisiscono una configurazione di qualità edilizia e urbanistica, che incide sul loro valore (rendita immobiliare). La legge urbanistica del 1942 stabilisce le coordinate essenziali del sistema di pianificazione in Italia:

- una legge unica per tutta l'urbanistica;
- il Piano regolatore comunale, come strumento principale ma non esclusivo;
- la distinzione tra piano generale e piano attuativo;
- infine, la possibilità di condurre una politica fondiaria anche mediante lo strumento dell'espropriazione delle zone d'espansione.

Se ne riportano in breve i tratti essenziali, utili a comprendere i margini del regolatore nel perseguire politiche abitative sociali.

Il Piano regolatore

L'art.7 della legge 1150/42 stabilisce che il PRG del territorio comunale deve indicare le infrastrutture per i trasporti e la comunicazione; la zonizzazione del territorio con le destinazioni d'uso ed i vincoli da osservare; le zone destinate ad uso pubblico; le aree destinate per edifici pubblici o di pubblica utilità; i vincoli per le aree d'interesse storico, ambientale e paesistico; le norme tecniche d'attuazione. I criteri sono il miglioramento delle condizioni di vita e degli aspetti igienici, culturali, sociali e produttivi, seguendo i suggerimenti delle circolari emanate dal Ministero

⁵⁶ Salzano, E., op.cit.

dei Lavori Pubblici. Il Decreto Ministeriale del 2 aprile 1968, n. 1444, ha dettato la suddivisione in zone del territorio comunale onde assicurare la congrua dotazione degli spazi da riservare ai fini pubblici nella redazione degli strumenti urbanistici sia generali che di attuazione. Il territorio risulta suddiviso in diversi tipi di zona omogenea e precisamente:

- A) centri storici: agglomerati urbani con carattere storico, artistico o di pregio ambientale.
 - B) zona di completamento: territorio totalmente o parzialmente edificato diverso dalla zona A;
 - C) zona di espansione: territorio destinato a nuovi complessi insediativi;
 - D) zone industriali: territorio destinato a nuovi insediamenti per impianti industriali;
 - E) zone agricole: territorio destinato ad usi agricoli;
 - F) zone di pubblico interesse: territorio destinato ad attrezzature ed impianti di interesse generale.
- Le tabelle allegate riportano i parametri di densità abitativa e di standard per ogni zona, al fine di preservare l'omogeneità territoriale e indirizzare il posizionamento e la struttura degli edifici.

Zona	Carattere e/o destinazione	Densità edilizia in mc/mq	Altezza di edificazione in metri
A	Parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.	<50% della densità media della zona con massimo del 5%	< dell'altezza media degli edifici storico-artistici situati in prossimità
B	Le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A: si considerano parzialmente edificate le zone in cui il rapporto di copertura fondiario non si inferiore al 12,50% della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore a 1,5 mc/mq	Da Prg	Minore dell'altezza degli edifici circostanti, salvo pianificazioni esecutive planivolumetriche
C	Le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle zone B	Da Prg	Da Prg. Nelle zone in rapporto visuale con le zone A le altezze devono essere compatibili
D	Le parti di territorio destinate a nuovi insediamenti o per impianti industriali o ad essi assimilati	Da Prg	Da Prg
E	Le parti di territorio destinate ad usi agricoli escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C	Da Prg. Per le abitazioni < o uguale a 0,03	Da Prg
F	Le parti di territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale		

Fonte : Fiocco, F. Processi valutativi e urbanistica negoziata: nuove modalità di finanziamento e realizzazione delle opere pubbliche. Tesi Dottorato Ingegneria Gestionale ed Estimo, Università Padova, Rel. Stanghellini, S., 2008

Zona	Carattere e/o destinazione	Assistenza scolastica dell'obbligo	Attrezzature di interesse comune	Verde attrezzato (escluse le fasce di rispetto stradale)	Parcheggi pubblici
		mq/ab.	mq/ab.	mq/ab.	mq/ab.
A	Esistente con caratteristiche storiche, artistiche od ambientali; zone circostanti le zone definite di tipo A, integrative del carattere della zona A	4,50	2,00	9,00	2,50
B	Esistente e totalmente edificata senza le caratteristiche della zona A; parzialmente edificata o con rapporto di copertura fondiario superiore al 12,50% e con densità territoriale a 1,5 mc/mq	4,50	2,00	9,00	2,50
C	Inedificata;	4,50	2,00	9,00	2,50
	parzialmente edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B;	4,50	2,00	9,00	2,50
	inedificata o parzialmente edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in rapporto o contigua con presenze storiche, artistiche o archeologiche;	4,50	2,00	15,00	2,50
	inedificata o edificata con caratteristiche che non consentono la classificazione B, in comuni con popolazione totale prevista inferiore a 10.000 abitanti;	4,50	2,00	4,00	2,00
D	inedificata in comuni con popolazione totale prevista superiore a 10.000 abitanti, quando la densità fondiaria non superi 1 mc/mq	4,50	2,00	4,00	2,00
	Insedimenti di carattere industriale o assimilabili	Le superfici per spazi pubblici o per attività collettive, a verde o parcheggi deve essere minimo il 10% dell'intera superficie destinata all'insediamento. Ogni 100 mq di superficie lorda a pavimento 80 mq di spazio (escluse le sedi viarie) di cui almeno metà a parcheggi			
E	Agricola				6,00
		Insedimenti di carattere commerciale e direzionale			
		Attrezzature per l'istruzione superiore dell'obbligo (escluse le università)	Attrezzature sanitarie ed ospedaliere	Parchi pubblici urbani e territoriali	
Tutta la città	Attrezzature pubbliche di interesse generale	mq/ab. 1,50	mq/ab. 1,00	mq/ab. 15,00	

Fonte : Fiocco, F. op.cit.

*Gli strumenti attuativi*⁵⁷

Mentre il PRG attribuisce al territorio le “destinazioni funzionali” residenziale, produttiva ecc, il piano urbanistico attuativo attribuisce le utilizzazioni e i valori alle singole proprietà.

Diversi piani urbanistici attuativi si sono aggiunti, nel tempo, all’originario “piano particolareggiato

⁵⁷ Salzano, E. op.cit.

d'execuzione", come risposta a esigenze della società. Con la legge 167/1962 si introducono i piani per l'edilizia economica e popolare e gli analoghi piani per gli insediamenti produttivi. Con la "legge ponte" del 1967 si introducono i piani di lottizzazione convenzionata. Con la legge 457/1978, finalizzata a rilanciare la programmazione dell'intervento pubblico nell'edilizia e a favorire il recupero dell'edilizia abitativa esistente, si introducono i piani di recupero.

Il piano particolareggiato (Ppe)

Prima della formazione del piano particolareggiato, tutti i proprietari compresi in un ambito di cui il PRG prevede la trasformazione hanno un'aspettativa di edificabilità, espressa dagli indici. Dopo l'approvazione del Ppe, le proprietà risultano divise in due categorie, quelle destinate alla realizzazione di spazi pubblici (strade e piazze, verde pubblico, attrezzature collettive ecc.), e quelle a cui è attribuita una possibilità di edificazione privata. Le prime sono soggette ad espropriazione; le seconde sono valorizzate della differenza tra il valore agricolo del loro suolo e il valore derivante dalla quantità e qualità della costruzione attribuita. Quindi alcuni proprietari sono privati della loro proprietà, contro il ristoro di una somma variabile ma inferiore a quella che otterranno gli altri proprietari. Questi ultimi non solo resteranno proprietari della loro area, ma otterranno un forte vantaggio derivante dalla previsione certa di edificazione, e dalla valorizzazione indotta dalla realizzazione di servizi sulle aree dei primi proprietari.. "Il piano particolareggiato d'execuzione funziona quindi come strumento di valorizzazione della rendita e di suo trasferimento da una parte all'altra dei proprietari"(Salzano, 2003).

Il piano per l'edilizia economica e popolare

Da un punto di vista tecnico il Piano per l'edilizia economica e popolare (Peep) è identico al Ppe. La differenza sta nel fatto che tutte le aree in esso comprese vengono espropriate ed urbanizzate dal comune, il quale le cede poi, in proprietà o in uso, a soggetti abilitati a realizzare edilizia "di tipo economico e popolare": enti pubblici, cooperative, singoli soggetti beneficiari di contributi o agevolazioni pubbliche, imprese di costruzione. Inoltre la legge consente ai comuni di stipulare, con gli assegnatari delle aree, convenzioni nelle quali essi assumono determinati impegni circa il livello degli affitti e dei prezzi di vendita⁵⁸.

Il Peep consente di intervenire sulla rendita immobiliare urbana, poiché l'indennità espropriativa tende a ridursi alla rendita agricola, e il convenzionamento dei prezzi regola la rendita edilizia. In pratica però, tranne alcune eccezioni, esso è sempre meno usato per la difficoltà di procedere ad espropri, come si illustrerà successivamente. Caratteristiche analoghe a quelle dei Peep hanno i Piani per gli insediamenti produttivi, (Pip) successivamente introdotti con la "legge per la casa" 865/1972.

Il piano di lottizzazione

Anche il Piano di lottizzazione convenzionato è, sotto il profilo della tecnica progettuale, uguale al Ppe, ma di iniziativa privata: sono i proprietari, in accordo tra loro, che lo redigono e lo propongono al comune. Dopo la firma della convenzione, le aree per gli spazi pubblici vengono cedute gratuitamente al comune dai proprietari, i quali realizzano anche, a loro carico, le opere di urbanizzazione primaria e una quota delle opere di urbanizzazione secondaria (asili, scuole, sport ecc.). Il Plc è uno strumento che trasferisce in modo perequato alla rendita edilizia la cubatura teorica del Prg a ciascuna proprietà, che acquisisce così una cubatura reale. L'area ceduta al comune non ha alcun valore, poiché tutta la cubatura che le afferiva è stata trasferita alle aree edificabili.

Il piano di recupero

Il Piano di recupero (Pdr) è stato introdotto dalla legge 457/1978, che si proponeva, oltre al rilancio dell'edilizia di tipo economico e popolare, anche la promozione degli interventi finalizzati al recupero dell'edilizia esistente, tramite finanziamenti e procedure snelle. La legge introduce il Piano di recupero come un piano particolareggiato, d'iniziativa sia pubblica che privata, da applicare nelle zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio

⁵⁸ Salzano, E. op.cit.

esistente.

Programmi complessi e Programmi Integrati di Intervento

La legge n.179/1992 istituisce i Programmi Integrati di Intervento, e si riferisce a interventi promossi da soggetti pubblici o singoli privati, associati o riuniti in un consorzio, finalizzati alla riqualificazione urbana o ambientale di aree in tutto o in parte edificate o anche di nuova edificazione. “In presenza di un mercato immobiliare molto dinamico e di una vasta dote di aree dismesse in zone attrezzate e appetibili, la municipalità può negoziare una congrua fornitura di beni e servizi di interesse generale attraverso accordi sui maggiori interventi, in quanto l’assegnazione dell’edificabilità – almeno per i Programmi integrati – non è sancita nel piano, ma deriva dalla proposta e quindi consentirebbe una trattativa concludente” (Curti, 2006).

Oggi la legislazione regionale, competente per materia, adotta un nuovo tipo di piano regolatore comunale strutturale (PSC) che stabilisce i limiti e le condizioni delle trasformazioni ma non localizza gli interventi pubblici e privati, rimandati al piano operativo (PO). Qui si svolge la negoziazione, ma in base a plafond edificatori e premi di volumetrie fissati preventivamente dal piano.

2.3 L’esproprio e le difficoltà della pianificazione

Nel paragrafo precedente si sono illustrati sommariamente gli standard urbanistici e il processo di piano. I piani urbanistici generali ed attuativi, per dimensionare le superfici minime per attrezzature scolastiche, di verde attrezzato e parcheggi pubblici, devono vincolare alcune aree private, da acquisire con l’esproprio o con una convenzione.

La modalità normale di acquisizione dei suoli urbani in Italia è stata l’esproprio, anche per la scarsità di patrimoni fondiari pubblici nelle aree urbane. A differenza di altri paesi europei infatti, i processi di espansione delle città non sono stati anticipati da politiche pubbliche di acquisizioni dei terreni agricoli, realizzati tramite enti o società strumentali dei comuni; perciò il valore dei suoli è diventato il freno principale alle politiche pubbliche sull’abitazione e alla realizzazione delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse generale. Ripetute sentenze della Corte Costituzionale infatti hanno ribadito che l’esproprio va indennizzato in modo congruo.

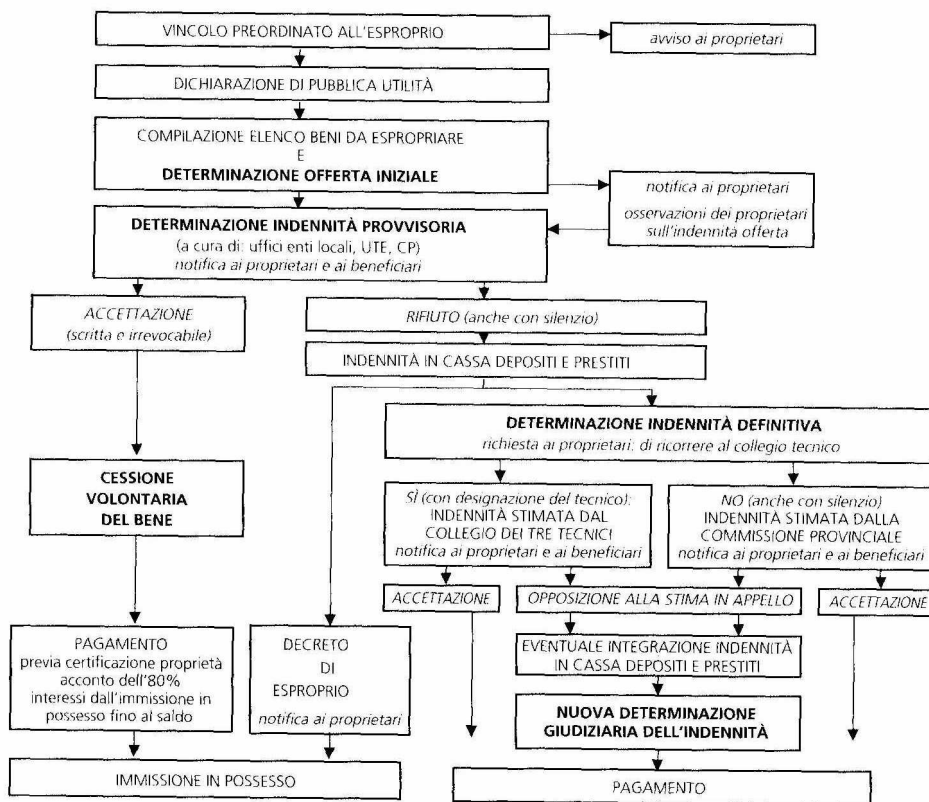
Come funziona l’esproprio? L’espropriazione, cioè la privazione forzata del diritto di proprietà, può essere fatta per motivi di pubblico e generale interesse. La Costituzione garantisce il diritto alla proprietà privata, ma lo tempera all’articolo 42 “..La proprietà privata può essere, nei limiti previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale”.

Il processo di esproprio ha dato luogo a complicati iter giuridici, che partono dalle esperienze della legge per Napoli del 1885 per giungere, sotto successive sentenze della Corte Costituzionale e della Corte Europea di Strasburgo, al Testo Unico del 2001, di nuovo modificato con la Legge Finanziaria 2008. I punti del contendere sono sostanzialmente due: l’efficacia della dichiarazione di pubblico interesse e l’indennità di esproprio. Il Testo Unico in materia di esproprio, aggiornato nel 2002, raccoglie tutta la normativa preesistente.

In sostanza, il decreto esecutivo di esproprio può essere emanato a tre condizioni: a) l’opera da realizzare deve essere prevista in uno strumento urbanistico generale, e sul bene da espropriare deve sussistere un vincolo urbanistico; b) occorre la dichiarazione di pubblica utilità; c) va determinata l’indennità di esproprio. La dichiarazione di pubblica utilità ha durata di cinque anni (reiterabili ripetendo i procedimenti e dopo aver indennizzato il proprietario) altrimenti decade il vincolo preordinato all’esproprio. L’indennità di espropriazione, in base al TU, incentiva la cessione volontaria e distingue tra tre regimi immobiliari: se l’area è edificabile, l’indennità è pari alla semisomma tra il valore di mercato e dieci volte il reddito dominicale; se l’area è edificata, va corrisposto il valore di mercato; se l’area non è edificabile, ma è coltivata, il valore medio agrario va aumentato del 50%. L’effetto pratico nel caso di terreni è che la riduzione dell’indennità arriva fino a quasi il 50%, dato che per la preminenza dell’interesse pubblico l’indennizzo non può rappresentare un integrale risarcimento, bensì solo il massimo contributo di riparazione che l’Amministrazione può

garantire. Solo se l'indennizzo è irrisorio o puramente simbolico oppure non rappresenta un serio ristoro l'amministrazione incorre in una violazione.

Figura 2 Il procedimento di esproprio



Fonte: C.M. Torre, Corso Estimo e Catasto, Politecnico Bari

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.348/2007, che dichiara illegittimo art.37 T.U. 2001 sugli espropri per pubblica utilità, la Finanziaria 2008 dispone che nel Testo Unico all'articolo 37, i commi 1 e 2 siano sostituiti dai seguenti: “L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.”

L'esproprio non è visto di buon occhio dall'espropriato, sia perché il valore dell'indennità di esproprio è inferiore al quello di mercato, sia perché il pagamento sarà posticipato negli anni, mentre la perdita della rendita è immediata; inoltre le imposte sull'area espropriata rimangono a carico del vecchio proprietario fino al decreto definitivo di esproprio rilasciato dal Prefetto.

D'altra parte, l'esproprio è sempre meno usato dalle amministrazioni: come abbiamo visto, se nel recente passato l'indennità di esproprio si aggirava mediamente all'incirca al 50% del valore venale del bene, oggi non può essere meno del 75%. Il ricorso all'esproprio per l'attuazione di un piano comunale rappresenta una procedura complicata e costosa, sia per il comune che per il proprietario. Di fronte a vincoli stringenti di bilancio, l'attuazione dei piani ricorre a strumenti alternativi, in modo da controllare la rendita fondiaria e l'acquisizione di aree per l'edificazione della città pubblica senza grossi esborsi finanziari.

La crisi del piano

Alle difficoltà giuridiche legate all'entità dell'indennizzo, si sono aggiunte quelle derivanti da alcuni limiti nella applicazione del processo di pianificazione. Sommarariamente, i principali elementi di criticità del PRG tradizionale consistono in una assenza di priorità nella realizzazione delle opere, dato che non c'è legame tra le opere e le risorse finanziarie; in secondo luogo, lo sviluppo del piano è sfasato rispetto allo sviluppo socioeconomico; infine, i privati sono coinvolti solo a scelte già

definite, con le forti differenze già citate tra proprietari di aree destinate a funzioni pubbliche e aree destinate a edificazione⁵⁹. Talvolta il contrasto con i privati ha rallentato o fermato opere pubbliche fondamentali per il funzionamento dell'intera città. Le coalizioni politiche che guidano le amministrazioni, spesso, cambiano durante l'iter di approvazione del piano; sovente, anche in situazioni politicamente omogenee, le persone che hanno il compito di concretizzarlo non concordano con gli obiettivi e le scelte effettuate dei predecessori. A dimostrazione di come siano numerosi i piani datati, basti considerare il numero delle varianti generali e specifiche: le ripetute modifiche sono la manifestazione di problemi di inadeguatezza tecnica o politica.

Lo zoning, ovvero la separazione delle destinazioni d'uso del suolo che divide lo sviluppo della città per aree monofunzionali (residenziale, industriale, terziario), è un criterio di piano non più adeguato, e a cui la letteratura attribuisce conseguenze quali la crescita di città dormitorio esterne al centro storico, la separazione tra i ceti sociali, la terziarizzazione dei centri storici con l'emigrazione della residenzialità e del piccolo commercio a causa degli affitti elevati, i problemi del trasporto casa-lavoro e il bisogno di ulteriore infrastrutturazione, la separazione delle aree produttive dal tessuto economico urbano.

Si parla perciò di scarsa incisività dell'azione pubblica nell'urbanistica: il piano particolareggiato di iniziativa pubblica è poco adottato per la cronica mancanza di risorse della PA, per le lunghe procedure di esproprio, per la necessità di redigere i progetti delle opere di urbanizzazione, il fine di avviare gli appalti pubblici. I comuni hanno reiterato i vincoli sulle aree a standard, lasciando libera l'iniziativa privata nella realizzazione dei piani di lottizzazione. Le città, quindi, oggi si trovano a possedere opere a standard originate dalle lottizzazioni private, senza spesso un disegno organico e coerente degli spazi pubblici, sovente tra loro slegati perché legati a specifici interventi.⁶⁰

Per dare una idea di come la questione degli standard richiede un impegno enorme di risorse economiche, Fiocco riporta una stima effettuata nel 1996 da Franco Prizzon per il Comune di Milano, che quantificava in 5.473 miliardi di lire gli investimenti che il Comune doveva effettuare per acquisire i suoli che il Prg destinava a servizi e in 5.848 miliardi gli investimenti necessari per costruirli. Oggi la somma attualizzata sarebbe pari a 7,3 miliardi di euro circa. Se si operasse su aree libere, si potrebbe ricorrere all'edificabilità pubblica. Invece nelle grandi aree urbane si tratta di trasformare ambiti che dispongono di diritti edificatori, riguardanti beni sul mercato oggetto di compravendite.⁶¹

Le città come motore di sviluppo endogeno e il finanziamento della città pubblica

I limiti della pianificazione sono emersi di fronte al processo di trasformazione dell'economia e della società, e delle sue conseguenze sull'uso del territorio e della città. Una economia e una società in cui diminuisce il ruolo dell'industria tradizionale e cresce quello dei servizi, della informazione, delle relazioni, dell'innovazione, mette in rilievo il ruolo delle città come promotrici di opportunità e come bacini di cultura e di informazione.

La città è un motore della crescita economica, in una economia in cui non sono più decisive le dotazioni naturali di materie prime, ma la vicinanza ai mercati e il know-how. Oggi contano maggiormente gli elementi di prossimità, sia per le relazioni tra le persone, sia per le imprese. L'agglomerazione genera effetti di interazione tra le risorse produttive e i fattori culturali, alla base della dinamica dell'innovazione. Basti richiamare l'attenzione ai fenomeni che determinano la competitività del tessuto produttivo locale, quali ad esempio la forte imprenditorialità, l'interazione e la cooperazione tra imprese, le esternalità costituite dai mercati specializzati del lavoro. È noto che l'agglomerazione tra imprese contribuisce a ridurre l'incertezza e dà sostegno all'innovazione: sono minori i costi di raccolta e di transcodifica delle informazioni rilevanti, e le tecnologie migliori si selezionano e si socializzano anche con comportamenti di scambio, di imitazione e di

⁵⁹ Fiocco, F., *op.cit.*

⁶⁰ Fiocco, F. *op.cit.* Si veda anche Urbani, S.

⁶¹ Fiocco, F., *op.cit.*

cooperazione⁶².

La città è un ambiente con condizioni favorevoli per la nascita e il successo di nuove imprese. Le imprese in genere partono individuando nicchie di prodotto, sono legate all'esistenza di una domanda locale. A seconda del tipo di domanda, la nascita dell'impresa si verificherà nei settori tradizionali o in quelli più moderni. Nei settori che adottano tecniche tradizionali, le barriere all'entrata tecnologiche, commerciali e finanziarie sono più deboli; in questo caso infatti le tecnologie sono note e non si modificano rapidamente. Inoltre, le regole organizzative sono più facili da apprendere e il finanziamento è meno rischioso. Diverso è il meccanismo che funziona nei settori in sviluppo, in cui le tecnologie sono recenti e meno collaudate. In questo caso conta la disponibilità di venture capital, di human capital e la domanda di innovazione⁶³.

In Italia, negli ultimi anni, il basso tasso di crescita dell'economia e la presenza di ingenti capitali finanziari alla ricerca di buoni rendimenti hanno dirottato parte degli investimenti produttivi verso l'edilizia, le utilities e i servizi. Le aree urbane hanno grande necessità di investimenti, sia per un potenziamento delle infrastrutture per la mobilità, sia per adattare l'economia locale ai cambiamenti dell'economia, in cui il peso del sistema industriale tradizionale si riduce, a causa dello spostamento dei vantaggi competitivi tra zone del mondo. Il tema rimane quindi come agire sui fattori endogeni dello sviluppo.

In tutto il mondo sviluppato l'investimento immobiliare è non solo ricerca del bene rifugio e della rendita, ma anche il volano per la capacità di attrarre per le risorse direzionali, tecnologiche, culturali, turistiche. La stessa Comunità Europea incentiva questi processi di riconversione urbana, in quanto parte delle politiche di sviluppo regionale.⁶⁴

Negli anni '80 e '90, all'interno delle città, si sono accumulate aree industriali dismesse, spesso nelle zone ferroviarie o portuali; o immobili pubblici quali i vecchi ospedali e gli edifici militari, per i quali gli investitori privati intravedono l'opportunità di guadagno attraverso trasformazioni edilizie. Ma l'opportunità si trasforma in progetto concreto il mix di funzioni e di volumi assegnati rendono conveniente economicamente l'investimento. Da qui la spinta ai programmi complessi o programmi integrati d'intervento, in pratica accordi tra poteri pubblici e interessi privati sul diverso assetto urbanistico da dare a queste aree, anche in deroga al piano urbanistico. Qual è l'interesse pubblico nel consentire tali interventi privati? Di solito i comuni subordinano l'accoglimento delle proposte di trasformazione alla realizzazione a carico dei privati di opere pubbliche oltre gli standards urbanistici, che Paolo Urbani chiama opere di mecenatismo. Si tratta di urbanistica consensuale, ove tuttavia molto spesso si realizzano scambi ineguali e non scambi leali, per la debolezza delle amministrazioni nella negoziazione, poiché sono disposte a concedere funzioni e volumetrie in eccesso pur di coprire il fabbisogno di opere di urbanizzazione a carico dei privati.⁶⁵

La funzione del piano è regolare sul territorio le diverse attività economiche, migliorare i luoghi di vita e di lavoro e la conservare e riprodurre le risorse naturali e culturali, e questo richiede anche soluzioni urbanistiche flessibili e rapide, in collaborazione con gli interessi privati. Il punto cruciale, sottolinea Urbani, è che il contenuto della concertazione pubblico/privato deve essere fissato preventivamente dal piano urbanistico, altrimenti il piano è sostituito dal contratto, e ciò da un lato è contrario alla tutela degli interessi pubblici⁶⁶, e dall'altro rende del piano un insieme di soluzioni senza coordinamento.

Quindi la capacità di analisi del valore della trasformazione immobiliare è fondamentale per prevedere lo scambio tra opere private e opere pubbliche per la città, e questo introduce il capitolo seguente, in cui ci si sofferma sul ruolo della perequazione urbanistica anche a sostegno delle politiche abitative e per l'affitto.

⁶² Fiorani, G., *Modena e le città europee*. Comune di Modena, 1996.

⁶³ Camagni, R., *Il finanziamento della città pubblica*. In Baioni, M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea Firenze 2008.

⁶⁴ Urbani, P. *Concertazione e perequazione urbanistica*. Intervento alla Conferenza sulla Perequazione, 17-18 giugno 2008, Lisbona.

⁶⁵ Urbani, *op. cit.*

⁶⁶ Urbani, P. *op. cit.*

2.4. Aree a costi contenuti: la Perequazione Urbanistica

I programmi complessi e i programmi integrati di intervento – per i quali si sono resi disponibili anche specifici finanziamenti – sono forme di pianificazione adottate nel caso di grandi riconversioni urbane. Ma nella città non esistono solo aree di grande attrattività economica: in tutti gli ambiti della città è necessario garantire un adeguato spazio per gli interessi pubblici e un plafond di dotazioni territoriali collettive.

Abbiamo visto come la disciplina italiana prevede che il permesso di costruire sia oneroso, cioè che il privato paghi gli oneri di urbanizzazione in rapporto alle volumetrie concesse e – se non sono già esistenti – realizzi direttamente le opere di urbanizzazione primaria (reti idriche, fognarie, stradali, elettriche). Agli oneri primari si aggiungono quelli secondari per fornire pro-quota alla città gli spazi pubblici collettivi (verde, parcheggi, asili, chiese), la cui realizzazione sarebbe a carico del comune, che però non dispone di sufficienti fondi pubblici per realizzarli. Da un lato in media la metà delle entrate per oneri concessori viene usata per la spesa corrente, invece che per l'investimento. Dall'altro il ricorso all'esproprio presenta i problemi accennati nel paragrafo 3, in cui abbiamo visto che gli espropri e la reiterazione dei vincoli anche per 20 anni ha prodotto situazioni di grande disparità di trattamento tra proprietari e l'Italia è stata più volte censurata dalla Corte di Giustizia e dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Da qui il ricorso da parte dei comuni ai tecniche di perequazione urbanistica che mirano a creare una indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte di pianificazione per determinate parti del territorio comunale. Cosa s'intende per perequazione urbanistica? Significa attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà coinvolte nella trasformazione urbanistica di una porzione del territorio comunale, indipendentemente dalla capacità edificatoria delle singole proprietà e dai vincoli di inedificabilità per le opere collettive. I proprietari partecipano in misura uguale alla distribuzione dei valori e degli oneri della trasformazione urbana. L'attuazione degli interventi è affidata ai proprietari riuniti in consorzio, che cedono le aree per servizi e realizzano le opere di urbanizzazione, spostando le proprie volumetrie virtuali sulle aree edificabili. In tal modo le amministrazioni possono disporre di un patrimonio fondiario pubblico senza ricorrere all'esproprio. Non esiste una legge nazionale che la regoli, e questo pone problemi di trasparenza, e di rischio di "cattura" del regolatore da parte dei regolati. Le leggi regionali e la giurisprudenza l'hanno però consolidata come via per attuare i piani regolatori.

Lo sviluppo delle città è condizionato dalla qualità dei piani e dai vincoli finanziari dei comuni. La cooperazione con il privato nasce dalla necessità di reperire nuove fonti di finanziamento. La perequazione può anche essere vista come modalità equa di distribuire il valore legato alle scelte di piano, evitando forti differenze di rendita tra proprietà espropriate e no. Il reinvestimento delle rendite prelevate nel miglioramento della città genera benefici per lo sviluppo economico, di cui di nuovo la proprietà potrà beneficiare.

L'attuazione del principio perequativo è materia specialistica dell'urbanistica e dell'estimo. Diversi autori ne hanno ampiamente trattato, anche con prospettive differenti o critiche⁶⁷. Micelli (2004), dal cui testo prevalentemente attingeremo, spiega che la sua attuazione richiede alcuni passaggi obbligati: individuare le aree, articularle in classi, attribuire gli indici edificatori, definire gli strumenti di gestione. L'attribuzione degli indici edificatori è cruciale: più l'indice è contenuto, maggiore è la quota di valore trattenuta dall'amministrazione. Se la perequazione preleva quote del valore della proprietà immobiliare, perché quest'ultima dovrebbe accettare una simile politica? Perché comunque diminuisce l'incertezza, cioè il rischio di avere in sorte dal piano una destinazione edificatoria poco vantaggiosa. La proprietà come la maggior parte degli agenti economici è avversa al rischio e preferisce una valorizzazione inferiore ma certa. La maggior certezza compensa il minor reddito. Abbiamo visto che la rendita immobiliare è generata da scelte pubbliche, non si forma in

⁶⁷ Per una rassegna del dibattito, si consulti il sito dell'INU, www.eddyburg.it, Stefano Pompei e il sito www.perequazioneurbanistica.it, www.fondazioneastengo.com e Stefano Stanghellini, Federico Oliva, Ezio Micelli, Paolo Urbani e il sito della Rivista Pausania.

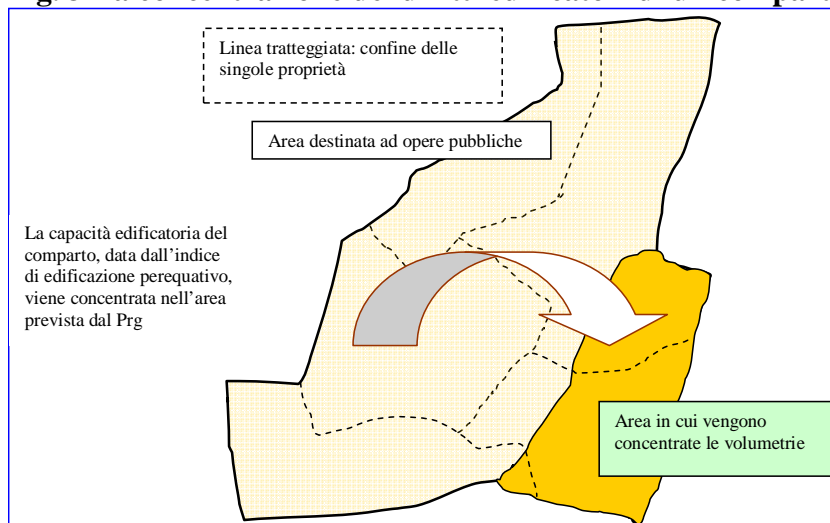
modo indipendente. Per la teoria economica la distribuzione equa del reddito immobiliare generato dalle scelte di piano si ottiene con lo strumento fiscale. Ma anche la perequazione può essere intesa come uno strumento fiscale, in quanto preleva la quota del plusvalore consentita dal piano sotto forma di suoli, opere e attrezzature collettive.

Certo vi sono fondate critiche sui rischi insiti in un uso disinvolto della perequazione. Ma questa modalità è resa necessaria dal fatto che le amministrazioni non dispongono di risorse sufficienti per tutti gli espropri necessari per la città pubblica, soprattutto quando si tratta di aree già urbanizzate ad alto valore patrimoniale. Il vincolo finanziario inoltre impedisce alle amministrazioni di operare come in qualsiasi altro imprenditore del settore immobiliare. Si tratta quindi di ridurre il rischio di cattura del regolatore attraverso le buone pratiche professionali, la trasparenza del processo decisionale, la partecipazione dei cittadini singoli o associati.

Micelli opportunamente specifica che non è uno strumento applicabile o adatto per ogni contesto: la perequazione interviene solo sulle aree destinate a trasformazione urbanistica, e non in quelle in cui è prevista la conservazione urbanistica. Quindi il comune individua le aree destinate a trasformazione urbanistica e attribuisce una edificabilità, espressa dall'indice perequativo. Togliendo la distinzione fra aree destinate a valorizzazione privata e aree pubbliche da espropriare la perequazione rende indifferenti le singole proprietà. L'edificabilità possibile, cioè i volumi edilizi, dipende sempre dalle scelte del piano. I risultati attesi dello strumento sono che l'amministrazione acquisisce senza costi i suoli necessari al pubblico; che le proprietà interessate sono sostanzialmente in condizione di parità; che si può pianificare con minori pressioni da parte della proprietà immobiliare.

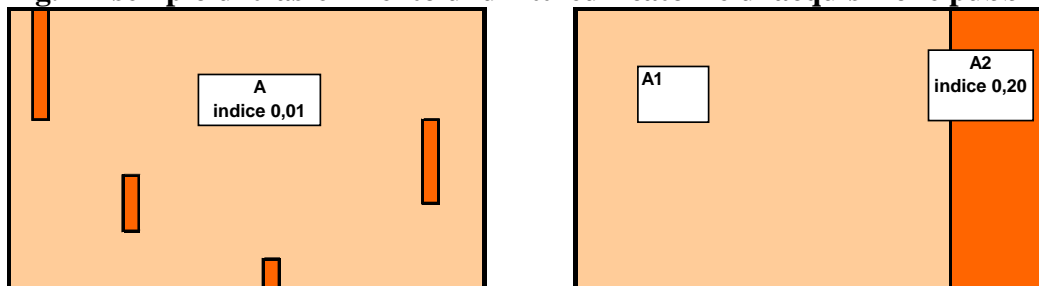
La figura 3 schematizza tale processo. La capacità edificatoria del comparto viene concentrata nell'area prevista dal piano, mentre l'area restante diventa pubblica. Le singole proprietà, indipendentemente dalla localizzazione originaria, partecipano pro-quota alle volumetrie consentite.

Fig. 3 La concentrazione dei diritti edificatori di un comparto



È forse opportuno a questo punto fornire un esempio di come opera il meccanismo del trasferimento della capacità edificatoria, prendendo spunto da un testo di C.M.Torre (2008).

Fig. 4 Esempio di trasferimento di diritti edificatori e di acquisizione pubblica



La parte sinistra della figura 4 rappresenta un'area privata di 10.000 mq a destinazione agricola, con indice 0,01 mq/mq. La figura destra della figura 3 rappresenta la stessa area dopo il trasferimento dei diritti edificatori. A seguito della perequazione, l'area A1 è ceduta al pubblico, in cambio di una maggior capacità edificatoria concentrata nell'area A2, privata. Nell'area A2, pari a 2.000 mq, si concentra il valore dato dal passaggio dall'indice di edificabilità 0,01 mq/mq della zona agricola (esteso su tutta l'area A) all'indice di edificabilità 0,2 mq/mq. Poniamo che i valori medi per mq di un'area agricola siano pari a 10 euro/mq, e di un'area per residenza civile periferica siano pari a 50 euro/mq, grazie al maggior indice di edificabilità. Quindi A1 varrà $10 \times 8.000 = 80.000$ euro e A2 varrà $50 \times 2.000 = 100.000$ euro, mentre prima dell'attribuzione dell'indice 0,2 valeva $10 \times 2.000 = 20.000$ euro. A2 ha avuto un incremento di valore pari alla differenza tra 100.000 euro e 20.000 euro, cioè 80.000 euro; quindi la cessione di A1 al pubblico è compensata dal valore acquisito da A2.

Spiegato come funziona il meccanismo, si riporta l'esempio di una applicazione fornito da Micelli e riguardante l'acquisizione dell'area da destinare a parco all'Ippodromo di Cesena. I diversi proprietari hanno convenuto di cedere l'85% dell'area, ognuno per la propria quota parte, in cambio di un aumento dei diritti edificatori nel restante 15%.

Esempio: Cesena Ippodromo

proprietà	superficie territoriale	Superficie edificabile (indice territoriale = 0,03 mq/mq)	Superficie edificabile (indice territoriale = 0,15 mq/mq)	superficie ceduta
A	83.662	2.509	12.543	71.119
B	8.295	249	1.244	7.051
C	13.037	391	1.956	11.081
D	5.546	166	832	4.714
E	12.503	375	1.872	10.631
F	4.136	124	620	3.516
Totale	127.139	3.814	19.070	108.112

Fonte: Micelli, op.cit.

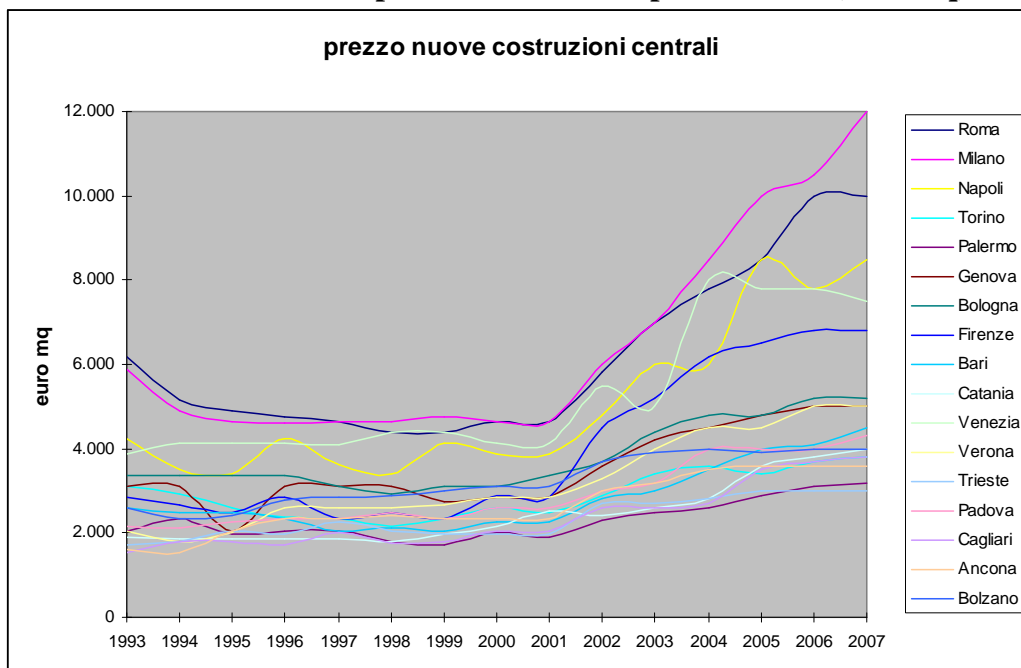
La tecnica estimativa ricorre , a seconda dei problemi, a diversi strumenti per giungere ad una stima del valore dell'area e ad una corretta valutazione della perequazione. Un procedimento sintetico di grande praticità consiste nel far riferimento a valori medi di mercato unitari per tipologie omogenee. Il valore di un'area si può approssimare attraverso l'incidenza dell'area sul valore totale della trasformazione urbanistica⁶⁸. Dato che il valore dell'area $V_a = V_{mp} * I_a / (1+r)^n$, dove I_a è l'incidenza percentuale dell'area sul valore dell'edificazione (generalmente 10%-30%, ma nei centri urbani può raddoppiare) e V_{mp} = valore di mercato post trasformazione, si può dimostrare che questo valore V_{mp} è il prodotto del prezzo unitario di mercato di edificazione, moltiplicato per il rapporto tra superficie dell'area e l'indice di edificabilità. In breve, $V_{mp} = V_e * I_f * S$, con $V_e =$

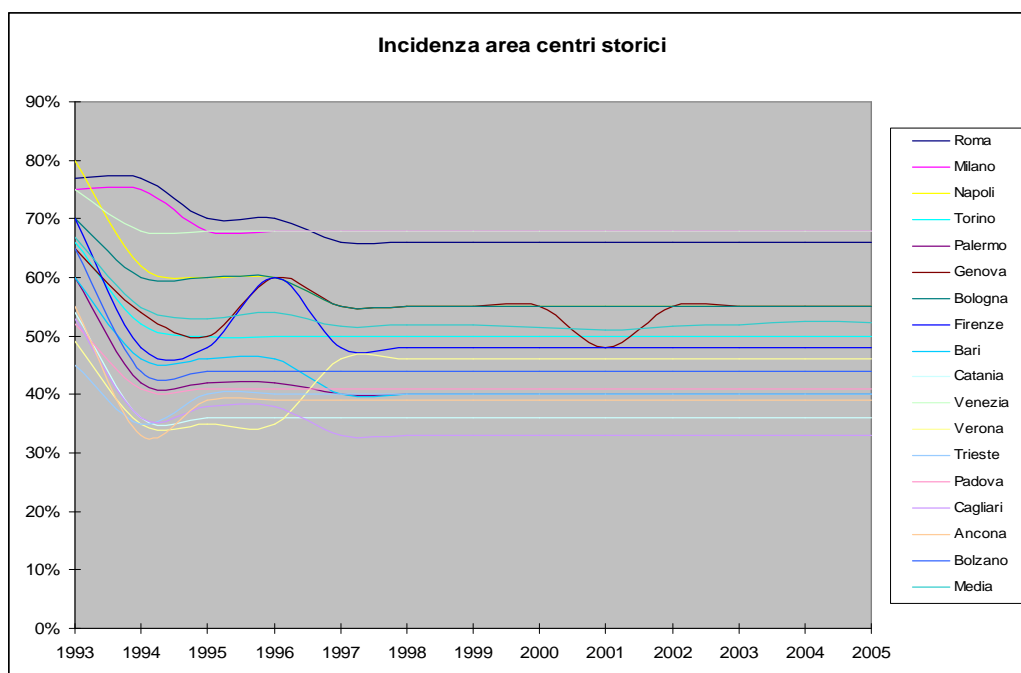
⁶⁸ L'esempio è tratto dai materiali del Corso di Estimo del prof Stefano Stanghellini, www. iuav.it.

valore di mercato dell'edificazione, I_f = indice di edificabilità (territoriale o fondiario), S = superficie dell'area. Per cui, se disponiamo di un'area edificabile di 100 m di lato, la cui capacità edilizia è espressa da un indice fondiario (I_f) di 0,3 mq/mq, potremmo realizzare 3.000 mq di superficie utile lorda ($100\text{ m} * 100\text{ m} * 0,3\text{ mq/mq} = 3.000\text{ mq}$). Supponiamo che il costo totale di costruzione sia di 2.000 euro/mq, date le caratteristiche dell'area in questione. Allora, il valore di mercato della trasformazione (V_{mp}) sarà di $3.000\text{mq} * 2.000\text{ euro/mq} = 6.000.000\text{ euro}$; e, data una incidenza media dell'area (I_a) del 15% , il valore dell'area (V_a) sarà pari a $6.000.000\text{ euro} * 0,15 = 900.000\text{ euro}$.

La figura 5 rappresenta visivamente l'importanza dell'incidenza dell'area e la stabilità di questo parametro, quindi la sua utilità nella stima del valore immobiliare. Nella figura vi sono due grafici. Il primo illustra la serie dei prezzi unitari delle nuove residenze costruite in zona centrale nelle principali città italiane dal 1993 al 2007. Si possono notare due fenomeni, le differenze strutturali dei prezzi tra città e la loro dinamica; circa la differenza si osserva che per la maggior parte delle città lo scarto nel 1993 si aggirava attorno ai 1.000 euro, mentre per 4-5 città raggiungeva i 4.000 euro; in termini di dinamica, essa mostra per tutte un forte aumento dei prezzi a partire dal 2001, aumento che allarga di molto le differenze di prezzo. Nel grafico sottostante si mostra l'incidenza percentuale dei prezzi delle aree sul prezzo totale; essa si mantiene sostanzialmente stabile o aumenta lievemente, assorbendo totalmente l'incremento dei prezzi. Tale incidenza varia fortemente da città a città, in funzione non solo della dimensione, ma di fattori di ricchezza e di specificità: l'incidenza più elevata infatti è a Venezia.

Fig. 5 Prezzo unitario delle nuove costruzioni in zona centrale nelle principali città italiane dal 1993 al 2007. Incidenza del prezzo dell'area sul prezzo totale (euro mq).





Fonte: Elaborazioni su dati Scenari Immobiliari.

I passaggi necessari

Abbiamo detto, seguendo il lavoro di Micelli, che i passaggi necessari alla realizzazione del meccanismo perequativo sono tre.

1. classificazione delle aree e dei beni immobili. Possono essere aree della città esistente che si trasforma (aree dismesse) o aree della città che si espande, riducendo il suolo agricolo. Le qualità sono diverse, e l'attribuzione degli indici deve avvenire in modo trasparente.

2. attribuzione degli indici. L'indice è un rapporto tra quantità di edificazione realizzabile e la superficie, e riguarda solo l'edificabilità privata. Il valore di un'area cresce in funzione dei mc o mq attribuiti. Qui ci sono due posizioni:

a) attribuire indici bassi (minimizzare le quantità edificatorie per la proprietà, quindi la rendita), in base all'esperienza francese del *plafond legale de densité*, che predetermina i diritti edificatori del proprietario; se l'indice è basso, di fatto si separa il diritto di edificazione da quello di proprietà.

b) attribuire indici alti (cooperazione con la proprietà), per indurre il privato a finanziare la città pubblica. Un indice elevato consente più stabilità al processo di trasformazione anche quando il mercato non è vivace; o maggiore qualità nei progetti di interesse generale.

Nella negoziazione molto dipende dalla capacità dell'amministrazione di promuovere un progetto di città, per cui l'indice non è altro che un riflesso quantitativo del progetto.

3) la gestione operativa della trasformazione, basata sul comparto fabbricabile. Formato il comparto dei proprietari, il sindaco chiede se vogliono procedere alla trasformazione da soli o in consorzio. Per decidere occorrono i tre/quarti dei proprietari del valore del comparto, gli altri saranno espropriati. Di fatto questa procedura ha trovato modesta applicazione, si promuove la capacità di auto-organizzazione dei privati, grazie anche alla crescita del settore real estate che comporta la presenza di soggetti specializzati capaci di coordinamento (*developer*) diversi dalla mera proprietà immobiliare. Certo se non vi fosse la concreta possibilità dell'esproprio la posizione negoziale pubblica sarebbe inconsistente. Ma il pubblico deve rispettare la struttura proprietaria, altrimenti il danno è sia il blocco delle aspirazioni private sia di quelle pubbliche. La dimostrazione è fornita dal successo dei piani di lottizzazione e piani particolareggiati di iniziativa privata, descritti nel capitolo precedente.

Si è detto che non c'è una legge di riferimento nazionale. Ma diversi TAR, assimilando la perequazione alla programmazione integrata, la giudicano sovraordinata rispetto ai diritti dello zoning tradizionale, per cui il proprietario "favorito" non voleva dividerli con gli altri nel comparto.

Il principio perequativo è quindi parte integrante della pianificazione integrata, il cui riconoscimento giuridico è confermato da importanti sentenze della consulta.

Una interpretazione economica del meccanismo perequativo

Dal punto di vista economico, la perequazione è una negoziazione che si propone di superare l'esproprio nell'acquisizione dei suoli pubblici, o per ottenere opere pubbliche, e che dal giuridicamente rientra nei programmi complessi promossi dalla legge 179/1992.

Micelli, op.cit., esemplifica il funzionamento economico del meccanismo perequativo. Immaginiamo una città che si espande, destinando una parte di nuove aree a residenza, commercio o a uso produttivo, e una parte a un parco. Senza perequazione, abbiamo che i privati possono vendere la loro parte, scontando il potenziale edificatorio del piano, oppure possono realizzare l'edificazione prevista. L'area destinata a parco è destinata a esproprio per pubblica utilità. L'allargamento della città comporta la formazione di nuovo valore, che è dato da valore edificabile V_e e valore di esproprio V_v , meno Valore agricolo precedente:

$$\Delta R = [V_e + V_v] - V_a$$

V_e dipende da tre variabili: l'indice edificatorio; il valore di mercato degli immobili prodotti; il valore dell'incidenza area (valore fondiario / valore complessivo dell'immobile). L'incidenza dell'area è minima in aree periferiche e massima in aree centrali, e rappresenta perciò il valore dei suoli. Sia V_v l'indennizzo per l'esproprio, pari al valore agricolo del suolo. È chiaro che l'area destinata a parco è penalizzata nella attribuzione del valore.

Col principio perequativo viene meno la distinzione tra aree suscettibili di valorizzazione immediata e aree vincolate: tutti i privati hanno lo stesso indice perequativo. Allora il plusvalore del piano perequato ΔR_p è dato dal valore edificatorio generato dall'indice perequativo V_{ep} meno il valore delle aree agricole:

$$\Delta R_p = V_{ep} - V_a$$

Se i mq o mc edificabili dai privati rimangono uguali, tra V_{ep} e V_e non c'è differenza (cambia la distribuzione interna tra proprietari). Il developer acquista i diritti edificatori dalla proprietà, indifferente rispetto alla specifica collocazione del suolo, supponendo che non vi sono costi di transazione nel comparto. La differenza tra le due equazioni fornisce il seguente risultato:

$$\Delta R - \Delta R_p = V_v$$

Cioè il valore perequato è inferiore al valore tradizionale in quanto l'amministrazione non deve indennizzare gli espropri. L'amministrazione distribuisce meno valore al privato, a cui si chiede un contributo al finanziamento della parte pubblica. I proprietari hanno comunque interesse a cooperare: rinunciano a una quota di plusvalore fondiario in cambio di un capital gain con meno rischi e incertezza.

Il negoziato tra pubblico e privato nei programmi integrati

Un'altra forma di negoziato molto simile tra pubblico e privato per ottenere la realizzazione di opere, ad esempio nel nostro caso la realizzazione di una percentuale di alloggi da destinare a locazione calmierata, avviene nei programmi integrati. In questo caso l'oggetto della negoziazione non è lo spostamento perequato di diritti edificatori, ma il beneficio pubblico di una trasformazione immobiliare che genera valore. Si tratta di piani attuativi che variano le destinazioni d'uso e le volumetrie private, la cui approvazione è subordinata al negoziato tra ente locale e proprietà privata, e che generano un effetto leva per il pubblico, consentendo la realizzazione di importanti progetti collettivi. Lo schema economico della negoziazione, secondo Micelli, è il seguente.

Il beneficio del proprietario interessato alla trasformazione (B_{pr}) è dato dal valore di mercato (V_m) meno i costi trasformazione (C_o) e meno il valore dell'area prima della trasformazione (V_{aa}). I costi di trasformazione sono quelli di costruzione (costruttore) e di sviluppo (developer), più il beneficio aggiuntivo agli standard e oneri concessori per l'amministrazione (B_{pu}). Quindi

$$B_{pr} = V_m - B_{pu} - C_o - V_{aa}$$

C_o è l'insieme dei costi della produzione immobiliare: costruzione, oneri, spese tecniche, generali e vendita, utile:

$$Co = Cc + On + St + Sg + U$$

Le tecniche di valutazione sono quelle standard internazionali dell'analisi costi-benefici, compreso il discounted cash flow analysis, per cui il valore dell'operazione ($V_m - Co = V_{ap}$) è il valore dell'area dopo l'approvazione del programma integrato. Quindi $B_{pr} + B_{pu} = V_{ap} - V_{aa} = \Delta R$, la variazione di rendita degli immobili destinati a trasformazione urbanistica. Perciò la somma dei benefici pubblici e privati non è altro che il capital gain immobiliare generato dalla variazione degli strumenti urbanistici, la cui attribuzione viene negoziata tra pubblico e privato. Insomma, la modifica della qualità dei suoli decisa dal pubblico genera una rendita che il negoziato deve gestire, recuperando parte del plusvalore determinato dal piano, non solo con terreni ma anche con opere.

Riassumendo, la perequazione è un dispositivo che preleva quote di rendita nella forma di aree eccedenti lo standard di legge, funzionali agli interventi pubblici previsti dal piano. La programmazione complessa è invece un dispositivo che consente al pubblico di ottenere aree o opere. Diverso è il caso delle società di trasformazione urbana (127/97 Bassanini) e del project finance (415/98, Merloni). Tali strumenti sono adottati quando l'amministrazione da sola non riesce a mobilitare le risorse necessarie alla costruzione di un'opera. Il privato si incarica di costruire e anticipare i capitali, in cambio dei proventi della gestione per un congruo numero di anni. Anche qui c'è comunque una relazione tra rendimento dell'opera e valore del terreno su cui il privato opera. Se il rendimento finanziario è appena in linea con quello atteso, il privato è disposto a collaborare col pubblico a condizione che il suolo abbia valore nullo. Se è superiore, pagherà un valore positivo alla proprietà dei suoli. Se negativo (la maggior parte dei casi) l'amministrazione deve concorrere al progetto, attribuendo diritti edificatori come cofinanziamento. In questo caso c'è uno scambio.

Convenienze pubbliche e private nella ripartizione del valore immobiliare

A questo punto è legittimo porsi la domanda di quale validità generale siano questi processi negoziale, che presentano grandi margini di discrezionalità e lasciano spazio a fenomeni di adverse selection o di moral hazard. Perché mai il privato dovrebbe collaborare volontariamente, a quali condizioni? Non si rischia in questo modo pur di ottenere un aumento delle dotazioni pubbliche di utilizzare l'espansione immobiliare come una leva fiscale? Le obiezioni sollevate sono che il privato collaborerà solo in cambio di chiari vantaggi, per cui lo scambio negoziale è per il pubblico sempre svantaggioso. A esemplificazione di tale discussione – del tutto aperta negli esiti sia nella disciplina economica che in quella urbanistica – si riportano i ragionamenti di Micelli⁶⁹ e di Camagni⁷⁰.

Micelli formalizza lo scambio tra i due attori della negoziazione e, a certe condizioni, dimostra che il punto di caduta può essere più vantaggioso per il pubblico che il metodo tradizionale. Le condizioni sono che non esistano costi di transazione (pochi proprietari) e che i proprietari siano a conoscenza delle strategie di rinnovo urbano, ma non delle decisioni sui propri beni (questa condizione è forte).

Per la proprietà la condizione di convenienza è $V_{mp} \geq V_{mt}$ (il valore perequativo è almeno uguale alla procedura tradizionale). Ma il valore perequativo è certo (tutte le aree della trasformazione hanno stesso indice) mentre quello tradizionale è incerto, dipendendo dalla probabilità di essere destinato a esproprio (V_{es}): $E(V_{mt}) = Pr V_{me} + (1 - Pr) V_{es}$.

La probabilità che il suolo abbia destinazione vantaggiosa è data dal rapporto tra la superficie destinata a edificazione privata e su quella totale $Pr = Se / Su$. Si può riscrivere allora

$$V_{mp} \geq V_{me} (Se / Su) + V_{es} (1 - Se / Su)$$

Abbiamo già illustrato le variabili che influiscono sul valore di mercato privato: l'indice edificatorio espresso in mq o mc (I_t); il valore degli immobili finale (V_i); il valore di incidenza dell'area, espresso dal valore suolo sul valore immobili (I_a). È noto quindi che all'aumentare del valore degli immobili o dell'indice edificatorio cresce il valore del suolo. Pertanto un'area privata col procedimento tradizionale si valorizza con l'indice edificatorio della singola proprietà ($V_{me} = V_i I_a I_t$); mentre con perequazione si applica l'indice perequato ($V_{mp} = V_i I_a I_p$). La differenza sta nel fatto che con la perequazione l'area oggetto di sviluppo privato è tutta quella di trasformazione

⁶⁹ Micelli, E., op.citata

⁷⁰ Camagni, R., *Il finanziamento della città pubblica*. In Baioni, M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea Firenze 2008.

urbana. A parità di volumetria privata, l'indice perequativo è più basso di quello tradizionale, perché si applica anche ai suoli destinati al pubblico. Possiamo riformulare il valore del privato secondo lo schema tradizionale scomponendolo nella componente che può edificare e in quella soggetta ad esproprio : $V_{i ia it} (Se / Su) + V_{es} (I - Se / Su)$.

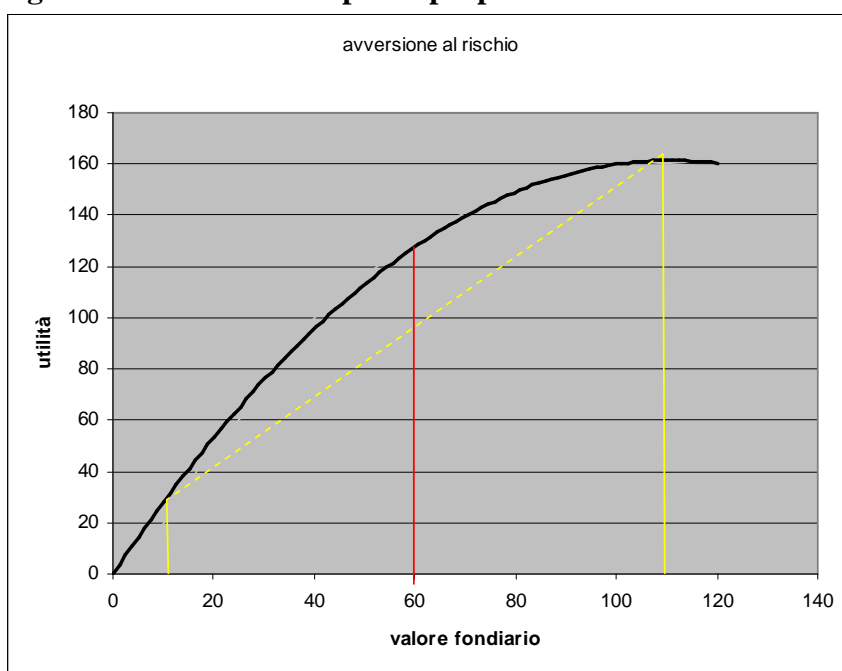
Poiché $it = Vol / Se$, cioè l'indice edificatorio è rapporto tra Volume e superficie privata edificabile, mentre l'indice perequativo $ip = Vol / Su$ è uguale al rapporto tra volumetria e superficie totale, abbiamo che $ip = it Se / Su$. E sostituendo nella condizione di indifferenza avremo che

$$V_{i ia ip} \geq V_{i ia ip} + V_{es} (I - Se / Su)$$

Il che sembra impossibile, dato che il valore di esproprio non può essere nullo. Ciò, conclude Micelli, significa che la perequazione non può mai essere conveniente per il privato. Ma con la perequazione la valorizzazione è certa, mentre con il sistema tradizionale è legata al rischio per alcuni di avere molto e ad altri poco.

Micelli propone perciò di distinguere tra valore atteso del piano e utilità per la proprietà, la quale è una funzione che varia in base al rischio. Sia l'utilità una variabile dipendente, e il valore fondiario la variabile indipendente. Poiché la proprietà è avversa al rischio, la funzione di utilità è marginalmente decrescente. Accettando il meccanismo perequativo, un valore di 60 euro/mq fornisce alla proprietà una utilità di 130, superiore a quella del metodo tradizionale; infatti, nell'ipotesi che metà dei suoli sia destinata a edificazione a un valore di mercato di 110 euro/mq, e metà ad esproprio a valore di 10 euro/mq, in questo caso l'utilità attesa è di 95 ($30 + 0.5 + 160 * 0,5$), a parità di valore. Se la funzione di utilità fosse lineare, ci sarebbe indifferenza al rischio e le due soluzioni darebbero la stessa utilità. Ma per la maggioranza dei proprietari vale l'ipotesi di avversione al rischio: meglio un plusvalore inferiore ma certo, rispetto ai rischi e tempi della pianificazione tradizionale. Ma inferiore di quanto? Inferiore al premio di rischio del settore, rappresentato dalla varianza dei prezzi di mercato per zone e per tipologie analoghe.

Fig. 6 Funzione di utilità per la proprietà immobiliare.



Fonte: Micelli, op.cit.

In conclusione, la perequazione è conveniente per il privato quando opera uno scambio tra valore e rischio. Per il pubblico è sempre vantaggiosa, poiché riduce la rendita finanziaria distribuita alla proprietà. Ciò vale finché tengono le due ipotesi iniziali: assenza di costi di transazione (n. proprietari non eccessivo) e assenza di informazioni dettagliate sul destino urbanistico dei beni posseduti (ipotesi piuttosto ottimistica).

Problemi emergenti nel finanziamento della città pubblica

La convenienza nella ripartizione del valore della rendita tra interesse pubblico e privato è lo stesso punto da cui parte l'analisi di Camagni, il quale effettua una comparazione internazionale sulle modalità di finanziamento della città pubblica. La città è un grande bene pubblico, fatto di strade, parchi, stazioni, reti di mobilità e di comunicazione, servizi; elementi che sono frutto della spesa pubblica. Il valore dell'unità privata dipende dagli investimenti che la pubblica amministrazione realizza nel contesto urbano nonché dagli investimenti che altri soggetti privati realizzano nell'intorno, e pertanto esso deve essere almeno parzialmente tassato. Ma lo stato non è in grado di realizzare tutti gli investimenti pubblici necessari, dato il peso del debito; di qui il ricorso alla tariffazione dell'uso e alla realizzazione a carico di privati (project financing, parking o road pricing, earmarket), o attraverso forme di tassazione degli incrementi di valore patrimoniale che si vengono a manifestare per effetto degli investimenti pubblici.

L'autore si sofferma sul project financing, che è anche lo schema che adatteremo nella stima della sostenibilità economica di progetti di social housing. Infatti si tratta di una tecnica di finanziamento basata sulla certezza del flusso di cassa che un progetto può generare per pagare il debito e fornire rendimenti accettabili al capitale proprio, anziché su garanzie patrimoniali fornite dal promotore/debitore. L'ente pubblico non è impegnato in un investimento diretto, e il privato migliora il proprio rendimento se è efficiente nella realizzazione e gestione del progetto. È importante, afferma Camagni, che l'eventuale supporto pubblico per una insufficiente redditività sia definito ex-ante, altrimenti si ricrea una posizione di rendita. Nel caso che le strutture pubbliche diano sufficiente garanzia di efficienza, il project finance appare maggiormente costoso.

L'equilibrio nella ripartizione della rendita fondiaria tra pubblico e privato è molto difficile da accertare, per la scarsa raccolta e trasparenza delle informazioni rilevanti. Ma alcune ricerche sostengono che le entrate pubbliche sono basse rispetto agli incrementi di valore dalla trasformazione urbana; i prezzi immobiliari fino al 2008 sono fortemente cresciuti, mentre i costi della produzione edilizia, cui si rifanno le tariffe per gli oneri concessori e di urbanizzazione, sono stabili in termini reali⁷¹. Camagni riprende le ragioni che anche in Italia hanno portato all'enorme incremento di valore degli immobili: tra tutti la caduta del costo dei mutui immobiliari (dal 14% al 5% fra il 1996 e il 1998 grazie all'euro), e i capitali rientrati in Italia a seguito della introduzione dello "scudo fiscale". Si è riversato sul mercato un incremento di domanda e le compravendite annue sono aumentate in Italia in modo continuo da 600.000 nel 1997 a 1 milione nel 2006. A Milano i prezzi per appartamenti centrali, semicentrali e periferici sono aumentati in media rispettivamente del 64%, del 54% e dell'83% in termini reali (e cioè deflazionati; dati Megliomilano) fra il 1998 e il 2005. E tutto ciò a fronte della costanza, se non della riduzione dei costi di costruzione in termini reali, grazie anche alla manodopera immigrata. Dopo aver confrontato la pianificazione in diverse città europee, Camagni conclude che tali negoziazioni in Italia non sono realizzate da parte pubblica con la necessaria fermezza, anche per l'assenza di adeguate professionalità e di un quadro normativo adeguato. La conclusione a seguito di un confronto fra un Programma Integrato di Intervento a Milano e simili programmi a Monaco di Baviera, in cui appare evidente che a Milano l'introduzione di una procedura di negoziazione urbanistica non ha inciso sulla storica sottotassazione degli incrementi di valore generati da trasformazioni urbane. Il pubblico ottiene solo un terzo di quanto realizzato a Monaco.

Conclusioni

Il valore immobiliare è una rendita del fattore suolo, risorsa limitata per ragioni fisiche e amministrative. Oltre alla scarsità, sulla rendita incide la diversità di ogni porzione di suolo, in termini di qualità e accessibilità ai mercati, ai servizi, ecc. Il valore degli immobili dipende dalle esternalità presenti nella città. Una parte di tali esternalità è data dalle economie di agglomerazione, e l'altra dai beni pubblici realizzati dalle amministrazioni. I beni immobili trattengono le esternalità

⁷¹ Fiorani, G. *Contributo ai problemi del decentramento. Spesa standard e dati catastali*. CAPP, Modena, 2009.

generate dai beni pubblici e le trasformano in valore privato. La rendita quindi è un reddito non guadagnato, dipende dal sito e non dall'attività del proprietario. Essa è ineliminabile anche in un regime pubblico, in quanto vi è una domanda disposta a pagare un valore addizionale per i benefici che un luogo offre. La rendita è un dispositivo di selezione tra usi del suolo in competizione, e resta il problema di regolare e distribuire il suo valore con la tassazione. Oltre alle imposte, vi sono prelievi di tipo "urbanistico" una tantum: la tassazione del developer è la forma più seguita a livello internazionale, tramite appunto la perequazione o i programmi integrati. Con l'Ici, che ha sostituito l'Invim e i contributi di miglioria (consigliati dall'INU), si era raggiunto un equilibrio che è oggi è saltato. Il problema dell'ICI era ed è la sua non equità, dovuta alle modalità di calcolo delle basi imponibili fatte dal catasto.

Il rischio è l'impiego dell'urbanistica come leva fiscale per finanziare le politiche urbane, senza tener conto di costi collettivi più generali. Un secondo rischio è la mancanza di un quadro di regole entro cui negoziare, per cui nel tempo si generano sperequazioni a seconda della forza contrattuale. Si tratta di un campo aperto al miglioramento delle pratiche negoziali da parte dei comuni, spesso inerti o incapaci di difendere adeguatamente l'interesse pubblico (Camagni). Le pratiche partecipative ai processi di trasformazione urbana, attraverso il coinvolgimento sistematico dei cittadini e la trasparenza dei termini delle negoziazioni, darebbero un grande contributo al riequilibrio delle eventuali asimmetrie della negoziazione urbanistica.

3. I fondi immobiliari

A fronte di una disponibilità di risorse pubbliche che è andata diminuendo, i Paesi europei hanno cercato nuovi strumenti finanziari per realizzare iniziative di social housing. In particolare, si cerca di coinvolgere soggetti privati: nei Paesi in cui tale coinvolgimento è più scarso – come Italia e Spagna – l'allocazione delle risorse per il social housing risulta meno efficiente.

Dal momento che il social housing ha come scopo ultimo la locazione di lungo periodo a canoni inferiori a quelli di mercato, due aspetti in particolare caratterizzano gli investimenti nel settore: una redditività modesta e una limitata liquidità. Gli investitori devono quindi accettare un rendimento modesto e dilazionato nel tempo, come ad esempio possono fare dei soggetti etici.

Il fondo immobiliare viene individuato come uno strumento particolarmente idoneo a raccogliere e mobilitare tali risorse private. Il piano casa reso attuativo dal DPCM del 16 luglio 2009 lo mette al primo posto tra le linee di intervento: "costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la locazione di immobili per l'edilizia residenziale". Vedremo nel seguito come si sta articolando questo intervento e con quali modalità può realizzarsi. Le prossime sezioni saranno invece dedicate ad una breve analisi del regime giuridico e tributario dei fondi immobiliari, e ad una breve descrizione del mercato dei fondi in Italia.

3.1 Regime giuridico e tributario

I fondi immobiliari sono Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio (OICR) regolamentati dal Testo Unico della Finanza del 1998. In generale, il fondo comune di investimento è un patrimonio autonomo, suddiviso in quote che hanno pari valore e pari diritti e sono sottoscritte da una pluralità di investitori. La gestione del patrimonio è riservata ad una Società di Gestione del Risparmio (SGR), assoggettata al controllo della CONSOB e alla vigilanza prudenziale della Banca d'Italia. Pur non avendo autonoma personalità giuridica, i fondi sono caratterizzati da un regime di separazione patrimoniale rispetto al patrimonio della SGR e dei singoli detentori delle quote di partecipazione.

I fondi immobiliari si distinguono dagli altri fondi comuni di investimento perché investono almeno i 2/3 del patrimonio complessivo in beni immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari. La partecipazione al fondo può comunque essere assimilata ad un titolo finanziario sintetico che – pur ancorato a dinamiche immobiliari – presenta tutte le caratteristiche (positive) di trasparenza, fungibilità e liquidabilità tipiche di un investimento finanziario. Si tratta tipicamente di un investimento di lungo periodo e meno esposto alle normali fluttuazioni dei mercati

finanziari. La tabella 1 riporta una classificazione dei fondi immobiliari per macro-caratteristiche.

Tab. 1 Classificazione dei fondi immobiliari

Sottoscrittori delle quote	<p>FONDI RETAIL: dedicati alla generalità del pubblico dei risparmiatori</p> <p>FONDI RISERVATI: riservati ad investitori qualificati</p> <p>FONDI SPECULATIVI: non oltre 200 sottoscrittori, per quote dal valore minimo non inferiore a 500.000 euro</p> <p>FONDI AD APPORTO PUBBLICO: sono istituiti con l'apporto di beni immobili o diritti reali immobiliari, per almeno il 51%, da parte di Stato, enti previdenziali pubblici, Regioni, enti locali e loro consorzi, nonché da società interamente possedute, anche indirettamente, dagli stessi soggetti. E' previsto l'obbligo, per l'ente apportante, di procedere alla cessione a terzi delle quote del Fondo entro 24 mesi dalla data di emissione</p>
Modalità di partecipazione al fondo	<p>FONDI AD APPORTO: la sottoscrizione avviene mediante l'apporto di immobili da parte degli investitori</p> <p>FONDI A RACCOLTA: la sottoscrizione avviene attraverso il versamento in denaro</p> <p>FONDI MISTI: apporto + sottoscrizioni in denaro</p> <p>FONDI A RICHIAMO DEGLI IMPEGNI: gli importi sottoscritti vengono versati progressivamente e in funzione degli investimenti, evitando che si formi della liquidità in eccesso</p>
Modalità di rimborso delle quote	<p>FONDI CHIUSI: rimborso solo a scadenza</p> <p>FONDI SEMI-CHIUSI: possibilità di rimborsi parziali di quote a fronte di disinvestimenti e/o rimborsi</p> <p>FONDI EX DM n. 47/2003: possibilità di rimborsi anticipati di quote in corrispondenza di emissioni successive, nei limiti delle nuove risorse raccolte sul mercato</p>
Destinazione degli immobili	<p>FONDI DIVERSIFICATI: la destinazione del portafoglio immobiliare è diversificata</p> <p>FONDI SPECIALIZZATI: gli immobili rientrano prevalentemente in una tipologia di prodotto</p>
Modalità di distribuzione dei proventi	<p>FONDI AD ACCUMULAZIONE DEI PROVENTI: i proventi vengono reinvestiti automaticamente</p> <p>FONDI A DISTRIBUZIONE DEI PROVENTI: distribuisce periodicamente il dividendo all'investitore</p>
Durata	<p>MINIMA: coerentemente con la natura degli investimenti</p> <p>MASSIMA: 30 anni, fatto salvo un ulteriore periodo di proroga non superiore a 3 anni per il completamento dello smobilizzo degli investimenti</p>

I fondi comuni di investimento sono istituiti con delibera del Consiglio di Amministrazione della SGR promotrice, che contestualmente ne approva il regolamento di gestione. La Banca d'Italia è chiamata ad approvare il regolamento entro 90 giorni, cosicché la SGR possa procedere con il collocamento del prodotto sul mercato finanziario.

Il regolamento di gestione identifica le politiche di investimento e di gestione del fondo, e disciplina il sistema di governance del fondo. Le politiche dei fondi si distinguono tra loro per livelli di rischio e di redditività attesa. Nel caso dei fondi immobiliari etici, la strategia di investimento del fondo prevede vincoli di selezione degli investimenti sulla base di criteri etici o di finanza sostenibile, cioè criteri di investimento non finalizzati alla massimizzazione del valore del fondo ma ad altri scopi di natura non finanziaria.

Quanto al sistema di governance, in genere il Consiglio di Amministrazione è affiancato da due organi rappresentativi degli investitori o anche di altri stakeholders: un'Assemblea dei partecipanti e un Comitato consultivo. In genere l'Assemblea si esprime per le decisioni di natura straordinaria o per quelle che possono incidere sull'impianto originario del rapporto partecipativo, ma anche rispetto all'individuazione dei membri del Comitato; il Comitato può invece essere chiamato ad esprimere pareri su buona parte delle decisioni riguardanti la gestione del fondo, e in alcuni casi ha anche diritto di veto. Possono inoltre essere individuati dal regolamento altri eventuali Comitati di indirizzo cui attribuire funzioni consultive per ciò che riguarda l'individuazione delle modalità esecutive per la realizzazione delle finalità sociali.

Il fondo può dotarsi dei mezzi necessari per attuare la propria strategia di investimento utilizzando i proventi della sottoscrizione iniziale delle quote oltre che – se previsto dal Regolamento e soprattutto se sostenibile da un punto di vista finanziario – con indebitamento non superiore al 60% del complesso degli investimenti immobiliari (ad eccezione dei fondi speculativi, che possono superare tale soglia) e al 20% dei valori mobiliari.

I fondi immobiliari non sono soggetti alle imposte sui redditi né all'IRAP. I proventi derivanti dalla gestione del patrimonio del Fondo vengono assoggettati a tassazione soltanto al momento della distribuzione, applicando un'aliquota del 20%. Lo stesso DL che ha tratteggiato il piano casa – DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 – ha previsto l'introduzione di un'imposta patrimoniale in misura pari all'1% del valore netto del fondo (calcolato come media annua dei valori periodici risultanti dai prospetti periodici) applicabile ai fondi immobiliari per i quali non sia prevista la quotazione dei certificati in un mercato regolamentato e che abbiano un patrimonio inferiore ai 400 milioni di euro; e che sussista almeno uno dei seguenti requisiti: a) le quote del Fondo siano detenute da meno di 10 partecipanti; b) le quote del Fondo siano possedute, per più di 2/3, da persone fisiche legate tra loro da rapporti di parentela ed affinità.

E' opportuno tuttavia osservare che l'introduzione dell'imposta patrimoniale non dovrebbe compromettere il vantaggio tributario derivante dalla costituzione di fondi immobiliari (Cittalia, 2008). La prima ipotesi infatti non trova applicazione se almeno il 50% è detenuto da enti pubblici (Comuni, Regioni), fondi comuni di investimento e SICAV, imprenditori individuali, società ed enti per le partecipazioni relative all'impresa commerciale, forme di previdenza complementare, soggetti non residenti cd. white listed, enti di previdenza obbligatoria. Quanto invece alla seconda ipotesi, essa è diretta tipicamente a contrastare la costituzione di Fondi a carattere spiccatamente familiare e non dovrebbe, se non eccezionalmente, assumere rilievo nelle operazioni di housing sociale.

3.2 Uno sguardo al mercato dei fondi in Italia

Nel panorama finanziario italiano i fondi comuni di investimento immobiliare si sono imposti come un nuovo e affidabile strumento di gestione del risparmio. Da un lato l'evoluzione normativa ha favorito l'espansione del comparto in termini di numero di fondi attivi e di patrimonio gestito, e dall'altro gli interventi di regolamentazione e vigilanza sono riusciti a garantire uno sviluppo prudentiale ed equilibrato del sistema: per quanto possa avere risentito della crisi – soprattutto nell'ultimo anno – il settore ha saputo difendersi. Nel complesso, al 2008 il numero dei fondi immobiliari italiani era di 238 (Scenari immobiliari, 2009). Secondo le stime di Scenari immobiliari il loro patrimonio netto complessivo si attestava intorno ai 28 miliardi di euro, mentre il patrimonio immobiliare detenuto direttamente consisteva in quasi 35 miliardi di euro e circa 20 milioni di mq. Gli incrementi percentuali rispetto all'anno precedente sono rispettivamente del 7% e del 15%. L'asset allocation dei fondi immobiliari vede una netta prevalenza degli immobili destinati ad uffici. La destinazione residenziale rappresenta solo l'1% del totale. L'offerta di fondi immobiliari si rivolge per la gran parte a investitori qualificati: i fondi riservati sono oltre l'80% del totale. I fondi dedicati alla generalità del pubblico dei risparmiatori rappresentano quindi una quota residuale, e investono sostanzialmente nei settori uffici, commerciale e misto – cioè diversificano la destinazione del portafoglio immobiliare.

Assogestioni (2008) ha analizzato il mercato dei fondi immobiliari basandosi su un campione di 135 fondi e di 27 SGR. Il patrimonio gestito è quantificato in questo caso in 20.168 milioni di euro

(+6,1% a un anno e +70% a tre anni). Il settore si caratterizza per un alto livello di frazionamento: le prime tre SGR detengono il 30% dei fondi, il 34,6% del patrimonio e il 38% delle attività.

Il campione di Assogestioni si compone di 110 fondi riservati – 100 costituiti con apporto di patrimonio e 10 in modo ordinario; tra i fondi retail si inverte invece la tendenza: oltre il 70% è costituito in modo ordinario.

I fondi che hanno almeno un investimento in immobili (diretto o indiretto, tramite partecipazioni in società immobiliari) sono 115. La maggior parte di essi è esposta prevalentemente nella categoria uffici, il cui peso si è però contratto negli ultimi anni a favore della categoria commerciale.

Quasi il 90% delle attività dei fondi si compone di immobili e diritti reali. Si evidenziano differenze nella composizione delle attività in base alla tipologia di investitori coinvolti: i fondi riservati si caratterizzano per un coinvolgimento in investimenti diretti in immobili più elevato rispetto alla media, mentre per i fondi retail questo vale per le partecipazioni societarie.

La ripartizione degli investimenti per area-geografica vede prevalere il Nord Ovest (46,2%, in crescita di oltre 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente) seguito da Centro e Sud e Isole (in riduzione dell'1,2%).

3.3 I fondi immobiliari per l'housing sociale

L'utilizzo del fondo immobiliare come strumento per realizzare iniziative di social housing persegue l'obiettivo di sviluppare soluzioni abitative per quella fascia sociale di famiglie solvibili troppo ricche per accedere all'ERP ma troppo povere per realizzare il proprio bisogno abitativo sul mercato. E' quello che viene definito un intervento di "terza accoglienza" (Urbani, 2009).

L'avvio di un fondo di questo tipo si articola attraverso una serie di fasi, al termine delle quali il progetto sarà realizzato. Innanzitutto viene definito il business plan, vengono analizzate le caratteristiche dell'eventuale portafoglio di apporto e sono fatte ipotesi di governance. In questo modo sono effettuate previsioni sulla redditività degli investimenti, e solo se la redditività è accettabile il progetto di investimento viene portato avanti.

Successivamente deve essere individuata la SGR che istituisce e gestisce il fondo. Questa fase può svilupparsi secondo due modalità: la più comune vede la SGR stessa concepire, strutturare e promuovere il fondo, ma esiste anche una prassi dove sono i partecipanti – che individuano o possiedono delle opportunità come aree, immobili o risorse finanziarie – a sviluppare un progetto, diventarne sponsor, e selezionare poi una SGR che istituisca e promuova il fondo. In questo secondo caso la selezione della SGR è una scelta molto delicata e importante per il perseguimento delle finalità del fondo, e può avvenire secondo procedure di evidenza pubblica.

Una volta individuata la SGR, viene fatta la stesura finale del regolamento di gestione. Entro 90 giorni tale regolamento deve essere approvato dalla Banca d'Italia, dopodiché viene avviata la fase di sottoscrizione del fondo. Al momento del raggiungimento dell'ammontare previsto di sottoscrizioni o comunque alla scadenza del periodo di sottoscrizione (non superiore ai 18 mesi) il fondo viene avviato. Se il regolamento lo prevede, l'avvio del fondo può avvenire anche in un periodo precedente alla scadenza del periodo di sottoscrizione continuando in parallelo a raccogliere le quote (pre-closing); nel caso di un fondo ad apporto, invece, il momento dell'avvio del fondo tende a coincidere con quello della sottoscrizione degli atti d'apporto.

Il fondo immobiliare quale strumento per la realizzazione di interventi di edilizia sociale richiede – secondo uno dei possibili modelli operativi attuabili – il coinvolgimento di diversi soggetti, nello specifico: la Pubblica Amministrazione, investitori istituzionali privati e gli organismi no profit del cosiddetto "Terzo settore" (Cittalia, 2008).

Il ruolo degli enti locali – Regioni, Province, Comuni – potrebbe sostanzarsi nell'attivazione di procedure competitive ad evidenza pubblica finalizzate alla selezione della SGR promotrice del Fondo oppure nella determinazione delle caratteristiche principali dell'intervento, in termini ad esempio di numero minimo di alloggi sociali da costruire. L'ente locale potrebbe anche favorire l'acquisizione, da parte dei promotori dell'iniziativa, di aree edificabili a condizioni di vantaggio, eventualmente attraverso l'attuazione di politiche di perequazione urbanistica. Alternativamente potrebbe accordare benefici economici ai promotori di iniziative con finalità di housing sociale – ad

esempio una riduzione degli oneri di urbanizzazione o dei prelievi fiscali, oppure infine potrebbe partecipare direttamente ed attivamente ad iniziative di social housing.

Il ruolo degli investitori istituzionali privati – come fondazioni, banche, assicurazioni e grossi gruppi immobiliari – consiste fundamentalmente nella raccolta di capitali. Le risorse, ingenti, così raccolte dovrebbero essere il motore di progetti di investimento che, pur in un’ottica di housing sociale, consentano una redditività accettabile anche se non speculativa, e – soprattutto nel caso delle fondazioni bancarie – contribuiscano allo sviluppo del territorio di riferimento dell’investitore. In particolare, l’auspicio è che la partecipazione degli investitori istituzionali a nuovi strumenti di finanza immobiliare come appunto i Fondi segni il passaggio dalle logiche assistenziali che in passato hanno regolato l’ERP – e si sono fundamentalmente concretizzate nell’erogazione di contributi pubblici a fondo perduto senza effettivi benefici in termini sociali, a logiche di compartecipazione pubblico-privato.

Infine gli organismi no profit – Cooperative, associazionismo e volontariato – gestiscono parte del patrimonio abitativo e dei servizi di social housing per realizzarne effettivamente le finalità sociali, nonché gestiscono e assegnano alcune unità abitative. Si tratta di quelle unità abitative che aderiscono ai criteri previsti dalle convenzioni stipulate con gli enti pubblici patrocinanti i progetti, da offrire in proprietà e/o in locazione alle fasce deboli della popolazione.

Il fondo immobiliare è uno strumento che presenta alcuni vantaggi specifici per i soggetti pubblici e privati considerati. E’ sottoposto a una bassa tassazione fiscale e al controllo di SGR, CONSOB e Banca d’Italia – che sorvegliano su aspetti tecnici e giuridici. Il fondo consente di raccogliere capitali presso investitori istituzionali garantendo loro trasparenza, vigilanza, un’adeguata redditività – compatibile con le finalità sociali del progetto – e un’agevole liquidabilità dell’investimento. Consente inoltre di frazionare la proprietà immobiliare e di scambiarla sul mercato con costi relativamente contenuti, e di gestire in monte un patrimonio immobiliare con benefici in termini di diversificazione del rischio e dei costi di gestione. L’utilizzo della leva finanziaria realizzata è continuativo, vale a dire che i margini di profitto conseguiti nei vari interventi sono di volta in volta reinvestiti in nuove iniziative per tutta la durata del fondo, andandone ad aumentare il valore.

La compartecipazione pubblico-privato in un fondo immobiliare presenta alcuni vantaggi specifici anche per le Pubbliche Amministrazioni. In genere gli enti pubblici hanno un ricco patrimonio immobiliare ma scarse risorse a disposizione, che rendono difficile se non impossibile la valorizzazione dell’asset. Nel tempo una parte consistente del patrimonio è stata dismessa, ma la dismissione ha realizzato ricavi di entità assai modesta e al tempo stesso ha privato l’ente pubblico di un asset sul territorio. L’apporto degli immobili pubblici ad un fondo immobiliare apre invece, da questo punto di vista, possibilità del tutto diverse: conferendo oggetti immobiliari al fondo, l’ente locale può finanziare la ristrutturazione e la manutenzione dei propri edifici, partecipare alla realizzazione di progetti con finalità sociale sul territorio, e inoltre può attivare meccanismi di welfare a favore della collettività grazie ai flussi finanziari di rendimento garantiti dal fondo. E’ vero che apportando i propri beni immobili ad un fondo l’ente locale perderebbe temporaneamente la loro proprietà, ma è altrettanto vero che potrebbe rientrarne in possesso alla cessazione del fondo. A differenza di quanto avviene con la dismissione, in questo modo l’ente non rinuncerebbe all’asset, evitando al tempo stesso di ricorrere a nuovo indebitamento ed eliminando dal bilancio le spese relative alla manutenzione degli immobili.

Tab. 2 Esempio di avvio di fondo immobiliare con apporto pubblico.

<p>1) Conferimento di immobili, aree e concessioni da parte del Comune per realizzare un fondo proprio del valore di 35 milioni di Euro.</p>	<p>Apporto pubblico: 35 milioni di euro</p>
<p>2) Si ipotizza che su questi immobili vi siano delle idee progettuali (riconversione d'uso; ampliamento; costruzione) al fine di vendere quanto costruito e/o dare in gestione. Si ipotizza che il valore finale degli immobili sia di 100 milioni di euro. Questo valore è rappresentato da 35 milioni iniziali e da 40 milioni di spese di costruzione, per un investimento totale di 75 milioni di euro. Si prevedono di ottenere 25 milioni di euro di margine dai vari progetti, ossia il 25% sui 100 milioni totali previsti. Tale margine di profitto potrà essere reinvestito e riutilizzato per le attività previste dal progetto o per nuove attività che saranno via via decise dal Comune stesso.</p>	<p>Apporto pubblico iniziale: 35 mln€ + Spese di costruzione: 40 mln€ + Margine di profitto: 25 mln€ = Valore finale degli immobili: 100 mln€</p>
<p>3) Si ipotizza che per ottenere i 40 milioni necessari alla costruzione, il fondo utilizzi il denaro liquido conferito (15 milioni di euro) e per il restante ammontare ricorra all'indebitamento. Si può indebitare per il 60% del valore degli immobili che ha in capo e inoltre per il 20% dei valori mobiliari (ossia per un totale di 21 + 3 milioni di euro) di capitale di prestito.</p>	<p>Spese da sostenere: 40 mln€ - Denaro liquido del fondo: 15 mln€ = Indebitamento necessario: 25 mln€</p> <p>Effetto leva: sul valore degli immobili: $35 \text{ mln€} \times 0,6 = 21 \text{ mln€} +$ sui valori mobiliari: $15 \text{ mln€} \times 0,2 = 3 \text{ mln€} =$ Effetto leva complessivo: 24 mln€</p>
<p>4) Realizzare un flusso continuo di indebitamento e di reinvestimento per tutta la durata di vita del Fondo, secondo le modalità previste dalla legge. In questo modo aumenterebbe il valore del fondo stesso, l'importanza delle opere e ci sarebbero ricadute positive sul territorio in termini di economia.</p>	<p>Utilizzo successivo della leva finanziaria realizzata</p>

Fonte: Cittalia, 2008

Non necessariamente la partecipazione pubblica si sostanzia nell'apporto di beni al fondo immobiliare. L'ideazione di un intervento di housing sociale può cominciare con l'attività di scouting da parte del fondo – che consiste in incontri con varie amministrazioni per analizzare la fattibilità e l'interesse a sviluppare un intervento di housing sociale – e continuare con l'attività di promozione condotta da un gruppo di lavoro integrato. Il gruppo di lavoro mette a punto un progetto che viene poi approvato dall'Amministrazione Pubblica e messo a gara attraverso una procedura a evidenza pubblica, cui può aderire il fondo. In caso di vittoria, il fondo stipula con l'Amministrazione comunale una convenzione che stabilisce le caratteristiche tecniche, amministrative e finanziarie dell'intervento. Da un lato stabilisce gli obblighi assunti dal fondo per il perseguimento di finalità di social housing, e dall'altro disciplina il contributo offerto dall'ente pubblico per la promozione dell'iniziativa. In questo caso la partecipazione del soggetto pubblico si sostanzia generalmente nella concessione del diritto di superficie a lungo termine, o nella cessione delle aree interessate dagli interventi di edilizia sociale.

L'utilizzo delle leve a disposizione degli enti di Governo resta fondamentale per determinare la sostenibilità economica e finanziaria degli interventi di edilizia sociale. Innanzitutto possono/devono intervenire per contenere le componenti del costo iniziale dell'immobile, sul quale viene calcolato il rendimento da canone: si tratta dei terreni, dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione e altri. Oppure il settore pubblico può intervenire co-finanziando le iniziative. In ogni caso, un intervento al 100% in locazione calmierata resta particolarmente difficile da finanziare. Un mix di intervento – diviso tra canone sociale, moderato, vendita convenzionata e vendita di mercato – è la soluzione generalmente praticata per migliorare la sostenibilità degli interventi, aumentandone il rendimento. La durata dei vincoli e la strategia di uscita sono le altre determinanti del rendimento (oltre ai prezzi di mercato) con cui ci si misura.

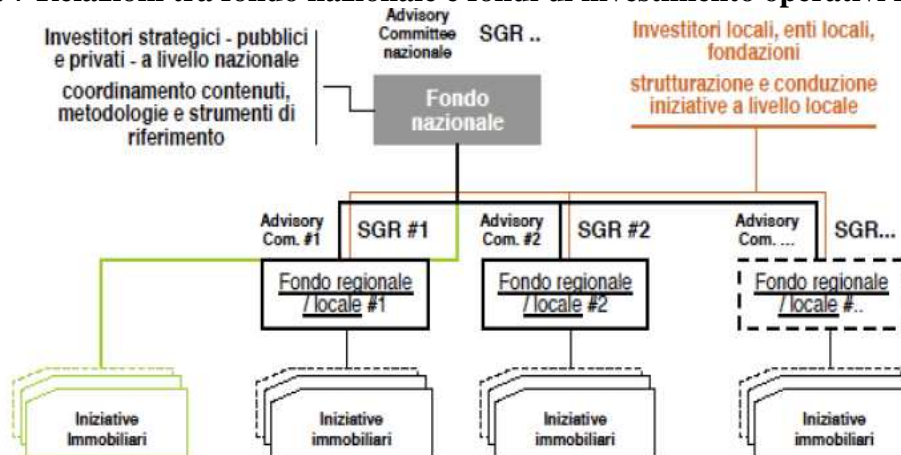
3.4 Il sistema integrato di fondi immobiliari

Per la mobilitazione di risorse volte ad incrementare la dotazione di alloggi sociali il decreto attuativo del piano casa individua la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari (SIF).

Il SIF è uno strumento innovativo nel settore dell'housing sociale innanzitutto perché propone risorse che hanno la natura di investimento e non quella – tradizionale – di sussidio. La dotazione iniziale del fondo è fissata in 1 miliardo di euro, ma ha l'obiettivo di raggiungere i 3 miliardi. Le quote saranno sottoscritte da SGR ed altri investitori istituzionali.

Il SIF inoltre introduce innovazioni per quanto riguarda l'interazione tra la dimensione nazionale e quella locale. Lo schema delle relazioni tra fondo nazionale e fondi di investimento operativi locali è rappresentata nella figura 7.

Fig. 7 Relazioni tra fondo nazionale e fondi di investimento operativi locali.

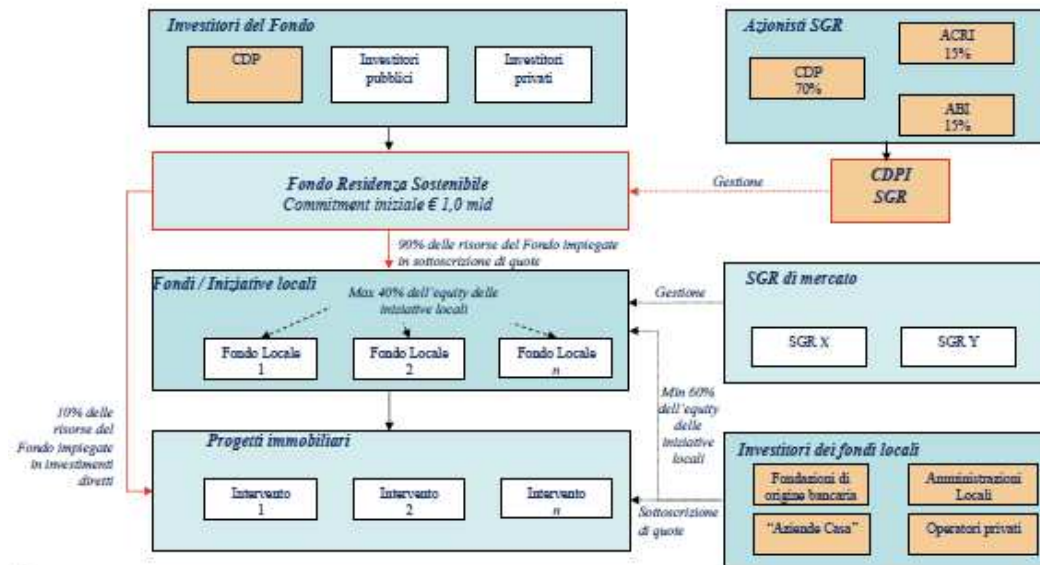


Fonte: Fondazione Housing Sociale – Sinloc S.p.A. da "Tredicesimo rapporto sulle fondazioni di origine bancaria, aprile 2009, ACRI"

Il fondo nazionale può assumere delle partecipazioni nei fondi locali che rispondono ai requisiti di interesse pubblico e sociale previsti dal piano casa, ma nella misura massima del 40%: la governance del fondo viene quindi mantenuta a livello locale. La finalità del SIF è sostanzialmente quella di aumentare e facilitare la diffusione di iniziative locali di housing sociale e il loro miglioramento, attraverso la capacità di co-investimento, il trasferimento di buone pratiche, il coordinamento degli standard di attività. Per quelle aree geografiche dove non fosse possibile identificare i promotori locali è previsto che il fondo nazionale possa intervenire direttamente, in misura non superiore al 10% dei propri investimenti ed eventualmente in deroga al limite massimo di partecipazione del 40%, istituendo uno o più fondi operativi sia in specifiche aree geografiche sia aggregando iniziative locali anche non contigue tra loro.

Nel febbraio 2009, alla luce della nuova normativa nazionale, CDP ha costituito una nuova SGR denominata "CDP Investimenti S.p.A.", candidandosi così a gestire il fondo nazionale previsto dal piano. Già da qualche anno la CDP ha concentrato le proprie linee di sviluppo sul tema della casa, e dal 2007 partecipa al fondo immobiliare etico "Abitare Sociale 1" come principale investitore. Il capitale della SGR, pari a 2 milioni di euro, è detenuto per una quota di maggioranza pari al 70% da CDP e per un 15% ciascuna dall'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e dall'Associazione delle Banche (ABI). La SGR gestisce un fondo immobiliare – il "Fondo Residenza Sostenibile" o il "Fondo" – che adotterà il modello di "fondo di fondi" ed investirà nel SIF. L'orizzonte temporale è di lungo periodo.

Fig. 8 Struttura del SIF



Fonte: CDP, 2009

La SGR si occuperà di analizzare la sostenibilità economica e sociale delle iniziative di housing sociale progettate dai fondi locali, fornirà loro assistenza professionale e finanziaria nella gestione dei progetti immobiliari, e monitorerà gli investimenti. Gli investimenti saranno selezionati in un'ottica di diversificazione dei rischi, assegnando titoli di priorità alle iniziative integrate con le politiche pubbliche locali, con programmi di riqualificazione o trasformazione urbana, con la realizzazione di infrastrutture locali strategiche per il territorio e con piani di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

4. La sostenibilità economica dei progetti "social housing"

Elementi di valutazione degli immobili e dei progetti immobiliari

In questo paragrafo si riassumono i principali criteri con cui la tecnica estimativa procede alla valutazione dei beni immobili e delle operazioni di trasformazione immobiliare. Tali brevi cenni sono funzionali a disporre degli strumenti minimi, forniti dalla valutazione estimativa, necessari per affrontare l'oggetto di analisi, cioè la possibilità di realizzare una produzione di alloggi a canone moderato. In secondo luogo, ci consentono di esaminare le principali assumptions che stanno alla base di alcune recenti esperienze e proposte, al fine di ricavare gli elementi per un giudizio circa le condizioni complessive di equilibrio di iniziative miranti ad estendere lo stock residenziale destinato ad affitto permanente calmierato.

Nella valutazione immobiliare si usano diversi criteri per definire il valore di un bene⁷²:

- il criterio del mercato si basa sui prezzi delle transazioni di beni comparabili e su informazioni attendibili circa le quotazioni di mercato sulle unità residenziali di un centro urbano;
- il criterio "al costo" procede in modo analitico. Si imputa il costo del valore dell'area (costi sostenuti una sola volta); i costi di costruzione e il deprezzamento dello stato di conservazione; i costi di produzione, cioè i costi commerciali e gli oneri finanziari (tasso di riferimento e struttura finanziaria, data dal rapporto tra capitale proprio e capitale di terzi). Gli oneri finanziari sono una delle principali voci di spesa, in quanto nel settore si deve anticipare il capitale, che rientrerà scaglionato in breve tempo se venduto, o a lungo termine con ricavi di affitto. La formula degli oneri

⁷² Ferrero, C., *La valutazione immobiliare*. Egea, Milano, 1996. Si veda anche Borghi, A., *Finanza Immobiliare*. Egea, Milano, 2009.

finanziari totali in questo caso è la seguente:

$$OF = \left(A + \frac{(n+1)C}{2n} \right) d i n$$

con A = costo area, C=costo produzione, n= periodo; d= rapporto indebitamento; i = interesse. Ferrero fornisce un esempio: A = 100 milioni; C= 800 milioni; n = 4 anni; d=50%; i=10% allora OF = 120 totali (si possono calcolare per ogni anno). Un altro elemento importante di costo è il profitto dell'imprenditore, per il quale si fa riferimento al ritorno atteso di capitale investito nell'operazione:

$$P = \left(A + \frac{(n+1)C}{2n} \right) (1-d) p n$$

con p= tasso atteso dal mercato. È importante distinguere il profitto del costruttore, che va incluso nel costo pieno di produzione, dal profitto del promotore, che investe capitale di rischio. Infine vanno calcolate le imposte;

c) il criterio reddituale, per il quale il valore del bene è una funzione del reddito prodotto $V=f(R)$. La prassi valutativa considera come reddito i ricavi, dato che gli OF e le imposte riguardano il proprietario e non il bene da valutare; inoltre si dà poca importanza all'ammortamento nel settore, sia per la lunghezza della vita economica del bene, sia perché l'obsolescenza del bene è compensata dal suo incremento di valore. La teoria economica ritiene che invece il vero beneficio del bene è il reddito operativo o il reddito netto. Per arrivare al reddito netto occorrono però molte informazioni: le forme di finanziamento, il costo del finanziamento, la posizione fiscale del soggetto, l'obsolescenza fisica e funzionale e l'ammortamento; il contenuto di un contratto di locazione a vent'anni, la scelta tra redditi reali o nominali. La relazione tra reddito e valore è

$$V = \sum \frac{FC_t}{(1+i)^t}$$

Ove il FC è ricavato dallo schema riportato in tabella 1.

Se la durata del reddito è illimitata, la funzione diventa $V = R/i$, con i tasso di capitalizzazione. Inoltre, se si suppone che R cresca in modo costante, avremo che $V = R/(i-g)$, con g tasso di crescita. Se la durata è limitata,

$$V = R \frac{(1+i)^n - 1}{(1+i)^n i}$$

ad esempio un edificio commerciale di cui si detiene solo il diritto di superficie con durata residua di 25 anni, e alla scadenza del contratto il bene torna alla proprietà originaria, conoscendo il reddito annuo per la proprietà di 100 milioni e un tasso di capitalizzazione del 10%, il valore del diritto di superficie sarà pari a

$$V(\text{diritto di superficie}) = 100 \text{ milioni} \times \frac{1,1^{25} - 1}{1,1^{25} * 0,1} = 908 \text{ milioni.}$$

Come si sceglie il tasso di capitalizzazione? Con un approccio soggettivo, con un approccio comparativo (transazioni comparabili da cui si ricavano i cap rate dividendo Reddito/prezzo Vendita)⁷³, o infine con un approccio "costo-opportunità", cioè stimando il costo legato al rendimento offerto da investimenti alternativi comparabili ($i = \text{risk free} + \text{premio per rischio}$)⁷⁴.

⁷³ Con i cap rate, Se $V=R/i$, allora $i= R/V$, e il moltiplicatore è $1/\text{cap rate}$ (quindi non c'è differenza tra l'uso del cap rate e il moltiplicatore, dato che $V=Rm$ dove $m=1/i$)

⁷⁴ La determinazione del reddito attraverso la comparazione di mercato richiede cautela, perché si rischia di usare risultati storici per inferire una anticipazione dei redditi; e perché il tasso a cui si perviene non rappresenta la

d) criterio finanziario. Mentre con l'approccio reddituale si punta alla capitalizzazione diretta del reddito, con l'approccio finanziario si punta all'attualizzazione dei flussi di cassa. L'approccio finanziario confronta il rendimento offerto da investimenti finanziari e immobiliari,

$$V = \sum_{t=0}^n \frac{F_t}{(1+k)^t}$$

con k tasso di attualizzazione, la cui scelta è perciò decisiva. Si riporta in sintesi lo schema per ottenere le principali grandezze necessarie a risalire al reddito e al flusso di cassa.

Tab. 3. Prospetto per la determinazione del conto economico e del flusso di cassa

CONTO ECONOMICO	FLUSSO DI CASSA
Ricavi	Ricavi
- costi operativi e manutenz	- costi operativi e manutenz
MOL	- ammortamento
- ammortamento	RO
RO	- imposte
- oneri finanziari	+ ammortamento
REDDITO ante imposte	FLUSSO CASSA OPERATIVO
- imposte	- fabbisogno circolante
REDDITO Netto	- fabbisogno investimento capitale fisso
	FLUSSO CASSA Investimento
	- OF netti
	- rimborso finanziamenti
	FLUSSO CASSA INVESTITORE

Fonte: Ferrero, C., op.cit.

Quindi il Reddito Operativo e il Flusso di Cassa dell'Investimento coincidono solo se gli importi destinati a nuovi investimenti e ammortamenti o in circolante (debiti/crediti) sono nulli. Inoltre il reddito operativo e il flusso di cassa dell'azionista coincidono se non c'è alcun rimborso del debito. Oltre a determinare il reddito, occorre disporre anche del valore finale di realizzo e nel settore immobiliare questo è molto importante:

$$V = \sum_{t=0}^n \frac{F_t}{(1+k)^t} + \text{valore finale di realizzo}$$

Il valore finale può essere determinato come il valore attuale * (1+g)ⁿ, oppure come reddito normalizzato *(n+1)/ tasso capitalizzazione di uscita.⁷⁵ Noto il costo iniziale di un progetto, il suo cash flow e il valore finale di un bene, e determinato il CAPM, si può procedere a valutare la sua

redditività dell'investimento immobiliare. Ad esempio, ci si propone di acquistare un bene immobiliare che produce un reddito di 10 milioni a un prezzo di 100 milioni. Il tasso di capitalizzazione (reddito/vendita) è del 10%. L'andamento del mercato è però contraddistinto dal 14% di aumento dei valori immobiliari, con costanza dei tassi di capitalizzazione. Quindi il tasso di rendimento atteso dell'investitore è del 14% (10% di redditività annua più 4% di incremento annuo del valore), ben superiore al tasso di capitalizzazione. *Il tasso di capitalizzazione e il suo reciproco (moltiplicatore) devono essere considerati fattori di relazione tra il reddito e il valore, mentre non sono indicatori (tassi) di redditività dell'operazione* (Ferrero, C).

⁷⁵ La scelta del tasso col metodo CAPM determina il premio per il rischio: $B_j (R_m - R_{free})$, dove B_j è il coefficiente di correlazione tra due serie di dati, ad esempio il valore di un titolo immobiliare e un valore indice del mercato. Un breve esempio serve a illustrare il metodo. Poniamo il tasso di rendimento senza rischio titoli stato pari al 4%, e il tasso di inflazione atteso pari al 5%; l'andamento medio dei titoli immobiliari rispetto a un indice azionario mostra un B di 0,75, che consideriamo espressione del rischio del mercato immobiliare. Se la differenza tra titoli azionari e titoli senza rischio è in media del 6%, il premio per il rischio è pari a $B * (R_m - R_{free})$, cioè 4,5%. Di conseguenza, il CAPM risulterà del 13,5%. (Ferrero, C., op.cit).

redditività, secondo lo schema indicato nella tabella seguente, che si seguirà, con qualche complicazione, nella costruzione del modello di simulazione presentato nel prossimo capitolo. Si supponga di valutare un complesso immobiliare ad uso uffici di cui sono noti i ricavi potenziali, i tassi di occupazione, le perdite da crediti, i costi operativi di gestione e di manutenzione, il costo opportunità per investimenti comparabili (10%) e il tasso di capitalizzazione in uscita (12%). Impostati i dati in base al prospetto, si ottiene che il tasso interno di rendimento è superiore al rendimento degli investimenti paragonabili, per cui l'investimento appare vantaggioso.

Tab. 4 . Schema del Profilo Finanziario di un Investimento

anno	0	1	2	3	4	5	6
ricavi potenziali		300	300	330	330	360	360
vacancy rate		6%	6%	6%	6%	6%	6%
ricavi effettivi		282	282	310,2	310,2	338,4	338,4
costi operativi		82	85	88	94	98	101
reddito operativo		200	197	222	216	240	237
imposte		20%	20%	20%	20%	20%	20%
reddito netto		160	158	178	173	192	190
disinvestimento finale (reddito netto tn+1)/going out cap rate						1583	
free cash flow investimento	-1550	160	158	178	173	1775	
valore investimento (VAN)	1630						
going out cap rate	12%						
costo opportunità investimenti comparabili	10%						
VAN netto	80						
TIR	11%						

Fonte: Ferrero, op.cit, Profilo Finanziario di un Investimento in valori reali

Questo schema, come detto, sarà seguito e ampliato nel modello di simulazione che verrà presentato più avanti. In definitiva, l'analisi DCF costringe a formalizzare le ipotesi seguite dal processo valutativo, che riguardano le seguenti variabili: i ricavi di vendita, i costi di gestione e manutenzione, i flussi finanziari, i tassi di interesse, i tassi di attualizzazione, la struttura finanziaria, il valore finale del bene.

4.1 Le simulazioni dei principali progetti di social housing

Questa sezione si sofferma brevemente sull'analisi delle determinanti dei principali progetti di housing sociale in via di realizzazione negli ultimi anni, e sul calcolo della loro sostenibilità finanziaria. In particolare, si considera la proposta avanzata nel 2007 da Assoimmobiliare e recepita in un disegno di legge presentato in Senato a firma di Benvenuto, Barbolini et altri, e ripresa e perfezionata recentemente⁷⁶. Successivamente, al fine di individuare le variabili principali per il successo dell'iniziativa, si presenterà una simulazione effettuata con un semplice modello, col quale si sottopone ad analisi di sensibilità una serie di variabili decisive: volumi di produzione, mix produttivo, reddito e costo della gestione, finanziamento e tassi di capitalizzazione, flusso di cassa e tasso interno di rendimento.

Secondo il CECODHAS, l'organizzazione europea degli operatori del settore, in 'Social housing in the UE, Rapporto alla C.E.' (marzo 2005), le variabili che contraddistinguono i progetti di social housing sono le seguenti:

- relazioni con comunità: si tratta anzitutto di un abitare sociale, in cui gli aspetti del mix abitativo, dei servizi in comune e gli obiettivi di inclusione e socialità si riverberano nelle formule di gestione e nei costi di gestione;
- agevolazioni fiscali (Ici calmierata o annullata, data la valenza sociale);
- legislazione e quadro normativo (esplicita previsione della finalità sociale e modalità di regolazione dell'accesso);

⁷⁶ Brustia, R (coord), *Social Housing. Analisi e prospettive*, Il Sole24ore, Milano, 2009.

- accesso al credito e strumenti finanziari (linee di credito speciale, a fronte di un impegno di promotori interessati a finanza etica, ovvero bassa rischiosità e lungo periodo);
- aree a costi calmierati (la riduzione della rendita fondiaria può essere ottenuta attraverso l'uso di aree a standard pubbliche; o attraverso strumenti perequativi (crediti edilizi) per aree private); inoltre attraverso riduzioni degli oneri di urbanizzazione.

Vediamo allora, attraverso i principali progetti presentati negli ultimi due anni, in che modo queste variabili vengono declinate al fine di rendere sostenibile e interessante per la popolazione obiettivo un progetto di ERS.

Proposta di Assoimmobiliare

La proposta⁷⁷ ha origine dall'interrogativo di quante sono le persone in affitto che pagano più del 30% del loro reddito, e giunge a stimare che sarebbe necessario affiancare all'odierno milione circa di case popolari (ERP), altrettante residenze a canone calmierato (social housing o ERS), per ridurre il disagio abitativo di chi non si trova in condizioni estreme di indigenza, ma non può permettersi un costo del servizio abitativo superiore a certi livelli, indicati dal parametro di affordability.

Si tratta di un obiettivo ambizioso ma non irrealistico, tenendo conto che ogni anno si costruiscono in media 300 mila nuove abitazioni in Italia, e che tale obiettivo potrebbe essere realizzato in 10 anni. Certo se confrontato con gli stanziamenti del piano edilizia residenziale (500 milioni teorici corrispondenti a 5.000 case), sembra un piano faraonico. Il problema è: chi prende l'iniziativa? Dovrebbe essere il pubblico (stato o enti locali), che però si trova a corto di risorse. Quindi è sensato rivolgersi ai privati e al fund raising presso investitori istituzionali. Ma sono in grado di mobilitare un simile volume di investimenti? Oggi la consistenza dei titoli in essere detenuti sul mercato da investitori nei Fondi Immobiliari è di 19 miliardi su 35 di attivo, mentre per costruire un milione di alloggi occorrerebbero circa 100 miliardi di euro. Il recente positivo accordo tra CDP e Fondazioni Bancarie, da notizie di stampa⁷⁸, vede l'intervento al 70% della CDP per costituire un fondo gestito da una SGR, a cui partecipano ABI e Acri. Il fondo di un miliardo acquista quote di minoranza di altri fondi, e può metterne in movimento almeno altrettanti, utilizzando l'art.2 della legge finanziaria 2008 che introduce le residenze di interesse generale destinate alla locazione per almeno 25 anni. Ciò potrebbe giungere a mobilitare 4-5 miliardi di investimenti, per circa 40mila alloggi, ma non si sa in quanto tempo. Ci si aspetta che i Comuni prendano l'iniziativa di predisporre aree, ma come potrebbero farlo senza capire chi sono gli interlocutori? Anzitutto l'iniziativa deve partire dai fondi, in base ai cui regolamenti (comitati di sorveglianza, comitati di gestione) i comuni potranno comprendere il grado di coinvolgimento. In secondo luogo, il tema dell'abitare sociale ha delle grosse implicazioni di gestione fin qui non adeguatamente valutate. Una per tutte: chi gestisce l'accesso? Quali garanzie per la morosità? Quali integrazione con le politiche sociali della casa e dell'abitare? Per questi motivi ad oggi il social housing, nonostante abbia finalmente una definizione legislativa (ERS), mantiene un rischio elevato per gli investitori in mancanza di strumenti fiscali, urbanistici e normativi per la sua realizzazione.

Gli autori partono dalla proposta Assoimmobiliare e ne individuano le condizioni di fattibilità. Due sono i fattori di base per un business plan di questo tipo: il tempo e il rapporto debito / capitale. Il parametro chiave è il rendimento atteso del progetto (Irr, internal rate of return) che deve essere superiore al tasso risk free per la parte equity.

Per quanto riguarda l'apporto delle aree, la proposta di Nomisma e Assimmobiliare è di usare le aree destinate a standard urbanistico; oppure l'ente locale apporta le aree a un fondo e si accontenta di una redditività contenuta sui proventi annui; infine partecipa alla vendita finale pro-quota. Ma si possono anche usare edifici già esistenti, come ad esempio l'ex palazzo delle Poste a Torino. Per la costruzione di alloggi, si possono usare parametri standard per i costi di costruzione, gestione, manutenzione. Un importante fattore da sfruttare per la riduzione dei costi di gestione il risparmio

⁷⁷ Recentemente ripresa e pubblicata in Brustia, R. (coord.), Il social housing. Analisi e prospettive. Ed. IlSole24Ore, Milano, 2009. In particolare si veda i capitoli 9 e 10, rispettivamente di Pistilli, R., e Caccarella, F, De Rita, D.

⁷⁸ Repubblica, Affari&Finanza del 2/11/2009

energetico⁷⁹.

Anche la leva fiscale è importante. Assoimmobiliare ha chiesto sgravi sull'Ici, sull'imposta regionale e catastale. L'uso delle aree a standard consentirebbe un risparmio di 700 euro/mq sulle quotazioni mercato. Secondo i dati Cresme il prezzo medio del terreno edificabile è di 700 euro/mq nelle città, mentre il costo di costruzione è attorno 1.000 euro. Il periodo di locazione è molto importante per il calcolo del rendimento. Il canone è esente da iva; i costi di gestione morosità e turn over dovrebbero essere minimizzati attraverso garanzie o pegni dell'ente locale.

Fissata la scadenza della locazione, si procede alla dismissione. Qui lo schema è ripreso dal progetto FHS di Milano, in cui si incentivano i conduttori all'acquisto degli immobili accantonando una parte del canone. L'indebitamento è una fonte di provvista consentita per i Fondi Immobiliari non speculativi fino al 60% del valore degli immobili. Oggi la leva finanziaria è neutra o ha effetto negativo, poiché i rendimenti da canoni non sono premianti. Per tenere basso il tasso di interesse, si può cercare di usare il pegno degli immobili. Ci vorrebbero tassi agevolati a livello statale. Un Fondo immobiliare deve piazzare il suo equity, il che dipende dal TIR atteso offerto agli investitori. I tassi risk free oggi sono quasi zero; i BTP a 10 anni rendono il 4,23%, a 30 anni il 5,32%. Ma bisogna ricordarsi che gli investimenti immobiliari sono correlati all'inflazione, più che ai bond/equity.

Alla fine gli autori ipotizzano un seguente modello di equilibrio. La durata del fondo è di 25 anni, con un canone di 700 euro mese; l'inflazione è prevista al 2,5%; il livello del debito del 60% (quindi una raccolta del 40%); uno spread sul debito dello 0,9%. I costi operativi standard calcolati sul gross asset value (GAV) sono: Ici: 0,3%; costo del project management: 0,8%; assicurazioni: 0,4%; costo dello sfitto: 0,13%; i costi non operativi sono: SGR fee: 0,2% GAV; banca depositaria: 0,04% GAV.

Sulla base di queste assumptions, i risultati, in termini di tasso di rendimento ???, sono i seguenti, suddivisi per le principali proposte di intervento (acquisto area a mercato, riduzione costi fiscali 10%; acquisizione di aree a standard; aliquota del 6,25%) e per tre situazioni tipo: nessuna morosità, 10% morosità; capital gain alla vendita.

Tab. 5 Tassi di rendimento per scenari alternativi di leva fiscale e leva gestionale

	Morosità nulla	Morosità 10%	Capital gain alla vendita
Area mercato	3,2	1,9	4,2
Riduzione costi fiscali 10%	3,9	2,5	4,8
Area standard	7,6	5,9	9,5
Aliquota 6,25%	8,9	6,9	11,4

Fonte: Social Housing, Il Sole24ore, 2009

Gli autori sostengono che in media il rendimento dei fondi immobiliari in Italia va dal 6% (immobili strumentali) al 10-12% per gli immobili direzionali e commerciali con un orizzonte a 10-15 anni. Il recente Rapporto 2009 di Scenari Immobiliari parla di una media europea del 3,7% nel 2008, del 4,3% nel 2007. La composizione media degli 811 fondi (280 quotati) per 605 miliardi euro (nel mondo sono 1.300 miliardi). La composizione è 38,2% uffici, 34,3% commerciale, 11,3% industriale e 9,7% residenziale. In Italia il patrimonio è 35 mld per 20 milioni mq (1750 euro mq); ma il residenziale è solo l'1%, a fronte di 57% uffici, 21% commerciale, 14% sviluppo aree e 7% industriale. Il Roe (Return on Equity) e l'Irr sono al 7%, in calo rispetto al 9% del 2007/80. C'è quindi una bassa probabilità circa la possibilità di intervento dei Fondi Immobiliari nel residenziale

⁷⁹ Gli autori riportano i parametri d'uso di impianti fotovoltaici : incentivo GSE 0,35€/KWh per 20 anni più ricavo della vendita energia al gestore di 0,095€/KWh.

⁸⁰ www.mondocasablog.com I fondi Immobiliari in Italia e all'estero: IX Rapporto 2009 Scenari Immobiliari. 17 Luglio 2009.

oggi in Italia, a meno che non si mobilitino i capitali della CDP e delle Fondazioni bancarie, interessati a rendimenti a basso rischio di lungo periodo e con finalità etiche e sociali. Anche le SIIQ non si sono sviluppate, a causa del problema della loro illiquidità.

Ai fini di stabilire quali interventi ricadano nell'aiuto di stato o no, l'Eurostat distingue le opere che generano incassi per governo o gli enti locali senza responsabilità residue; da quelle che generano incassi a fronte di responsabilità, e che quindi sono da calcolarsi nel debito pubblico. Certo che in questo modo i Comuni sono chiamati a mettere aree che dopo 20 rientrano in proprietà al Fondo, che può vendere o reinvestire.

L'osservazione cruciale per l'intera simulazione è se si possa considerare moderato un canone di 700 euro mensili, che non si discosta da quello del mercato.

Il Disegno di Legge del Senato, a firma Benvenuto, Barbolini et al. 2007

Si riporta, per la chiarezza e la completezza della proposta, il testo del Disegno di Legge presentato al Senato da Benvenuto, Barbolini et al. Si nota soltanto che il rendimento del 6% dell'investimento si basa su una riduzione del costo delle aree del 35%; un canone di affitto di 800 euro al mese, che è ben lontano dall'assomigliare ad un canone moderato; e su calcoli medi di costruzione e di gestione supposti validi per tutto il paese, cosa che appare irrealistica. A fronte di ciò, il merito è adottare una scala di intervento (un milione di alloggi in cinque anni) capace di modificare strutturalmente la condizione dell'affitto in Italia, rendendola simile ai principali paesi europei.

Il presente disegno di legge si pone l'obiettivo di realizzare un milione di nuove residenze destinate alla locazione, contribuendo in tal modo ad attenuare il problema del disagio abitativo dovuto principalmente allo squilibrio esistente oggi in Italia fra le case in proprietà (80 per cento) e quelle offerte in affitto (20 per cento), nonché al fatto che nell'ultimo decennio, nel nostro Paese, si è costruito solo circa il 10 per cento del totale dello stock abitativo a fronte di una media europea di circa il 25 per cento e che la pressoché totalità della nuova edificazione è stata destinata alla compravendita. L'investimento in edilizia residenziale destinata alla locazione non viene oggi preso in considerazione da parte degli operatori professionali a causa della generale bassa redditività del capitale investito, che raggiunge il suo minimo nella fascia destinata ai ceti più disagiati. L'offerta di edilizia residenziale destinata alla locazione a canoni sostenibili può essere incrementata solo mediante un significativo taglio dei costi di costruzione (acquisto di aree e ottimizzazione dei costi di costruzione) e dei costi di gestione delle abitazioni destinate alla locazione. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso due meccanismi principali:

1) la riduzione dei costi di acquisto dell'area da edificare attraverso l'utilizzo delle cosiddette «aree a standard», di proprietà sia pubblica che privata, oggi solo in parte utilizzate/utilizzabili. La decisiva compressione del costo dell'area consente di ridurre l'investimento complessivo qui previsto di un 35 per cento, con ovvi riflessi sulla redditività finale che altrimenti scenderebbe tra il 3 ed il 4 per cento; il valore ipotizzato di cessione dell'area a 150 euro/mq consente un risparmio di circa 700 euro/mq rispetto alle quotazioni di mercato delle aree edificabili semiperiferiche/periferiche dei grandi centri urbani destinate a funzioni di residenza libera.

2) l'ottimizzazione della fiscalità dell'operazione. L'insieme di queste misure consente di limare i costi, sia di costruzione che di gestione, di questo tipo di residenza di circa un 10 per cento, con un miglioramento della redditività dell'investimento di circa lo 0,5 per cento.

La proposta normativa integra la legge 8 febbraio 2007, n. 9, recante «Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali», introducendo un nuovo modello di sviluppo immobiliare imperniato sulle «residenze di interesse generale destinate alla locazione», vale a dire fabbricati composti da abitazioni non di lusso con vincolo alla locazione ultraventicinquennale a canone concordato. L'attribuzione della qualifica di «residenze di interesse generale» rende tali residenze compatibili con tutti gli strumenti urbanistici locali, ivi compreso l'utilizzo delle cosiddette «aree a standard». Tali aree, destinate urbanisticamente alla realizzazione di funzioni o servizi per la collettività, quali parchi, scuole, uffici pubblici, eccetera, risultano essere generalmente disponibili in grandi quantità presso tutti i comuni italiani e non di rado inutilizzate, in quanto non

cedibili per realizzare edilizia abitativa o commerciale. La qualificazione di «residenze di interesse generale destinate alla locazione» consentirebbe invece l'utilizzo di tali aree per la realizzazione di abitazioni destinate a colmare la domanda di locazioni, ferma restando la facoltà dei comuni di vincolare gli standard ad aree a verde, consentendo inoltre agli stessi comuni di ottenere un beneficio finanziario dalla cessione delle aree. Con il presente progetto si ritiene possibile realizzare un milione di nuovi appartamenti destinati alla locazione (taglio medio di 70 mq), per un totale di 70 milioni di nuovi mq edificati. Gli immobili saranno destinati alla locazione per un periodo non inferiore a venticinque anni⁸¹ con possibilità finale di acquisto da parte dei conduttori ad un prezzo convenuto con le principali organizzazioni sindacali. Il canone di locazione sarà concordato con accordi definiti in sede locale, e quindi offerto a livelli sostenibili: tale canone, su media nazionale, può essere stimato in circa 800 euro mensili. Il 30 per cento delle nuove residenze sarà riservato alle categorie disagiate, con un contributo all'affitto in misura media pari al 25 per cento del totale erogato dagli enti locali e finanziato dallo Stato attraverso un fondo di sostegno. Per una valutazione più dettagliata, si veda la tabella allegata alla presente relazione. Il progetto richiede uno sforzo congiunto e sinergico fra Stato, enti locali ed investitori privati. Lo Stato deve provvedere principalmente fornendo un quadro normativo compatibile in materia fiscale nonché un contributo per sostenere gli affitti degli inquilini particolarmente disagiati, ottenendo come risultato la realizzazione, attraverso l'intervento privato, di un consistente nuovo patrimonio di residenze per locazione che non sarebbe altrimenti realizzabile con proprie risorse. Gli enti locali devono favorire la trasformazione di «aree a standard», a fronte di un vincolo di locazione di lunga durata a canoni sostenibili e della possibilità di destinare il 30 per cento del nuovo stock abitativo a soggetti disagiati, con piena autonomia su criteri e modalità di gestione. Gli investitori privati realizzano e gestiscono, anche attraverso strumenti evoluti e regolamentati, quali fondi immobiliari e SIIQ (società d'investimento immobiliare quotate), patrimoni immobiliari da destinare alla locazione di lunga durata. Sono prevedibili investimenti privati per l'acquisto di aree e per oneri di urbanizzazione pari a 21 miliardi di euro ed investimenti privati per realizzare le costruzioni pari a 78 miliardi di euro, con un rendimento netto per l'investitore istituzionale (fondi, fondi etici, SIIQ, fondazioni) stimato tra il 5 ed il 6 per cento. E' da rilevare che il progetto non necessita di copertura finanziaria, in quanto: 1) si basa su un modello ad oggi inesistente; 2) tale modello è idoneo a generare perdite di gettito in quanto, ad oggi, lo stock abitativo è nella sua quasi totalità destinato alla rivendita. Al contrario, si stima che l'introduzione del nuovo modello è atta a generare nuovo gettito e, comunque, entrate ricorrenti sufficienti ad autofinanziare il contributo statale al Fondo di sostegno. Qualora si ipotizzi la costruzione di un milione di nuove abitazioni in un periodo di cinque anni a partire dal 2008, le entrate per la pubblica amministrazione sono complessivamente stimate in 19,6 miliardi di euro (10,3 per lo Stato e 9,3 per gli enti locali), mentre le uscite ammontano a 1,8 miliardi di euro (contributo per gli affitti di inquilini disagiati), interamente a carico dello Stato, senza esborsi per gli enti locali. Come evidenziato nella tabella sottostante, risulta dunque un consistente nuovo gettito netto a favore di Stato ed enti locali. Le entrate generate nel primo quinquennio potrebbero essere a loro volta destinate in tutto o in parte a misure volte ad attenuare il disagio abitativo. Si potrebbe altresì ipotizzare una partecipazione degli enti locali negli investimenti mediante l'acquisizione di quote dei veicoli (società, fondi di investimento immobiliare, SIIQ, eccetera) che svilupperanno le residenze. Al quinto anno, che può essere considerato il primo anno a regime, si arriva ad una situazione di equilibrio in cui le entrate ricorrenti sono sufficienti a finanziare il contributo dello Stato al Fondo di sostegno per la locazione. Occorre sottolineare come questo progetto può essere concretamente sviluppato a condizione di poter applicare alla realizzazione e gestione dei nuovi alloggi il modello di tassazione indicato all'articolo 2, senza il quale gli obiettivi diverrebbero irrealizzabili. Va ricordato che aliquote fiscali ridotte risultano già al

⁸¹ L'esigenza di prevedere che gli immobili siano venduti entro un termine certo, peraltro con il diritto di prelazione a favore degli inquilini e dei comuni, nasce da vincoli fiscali di natura comunitaria. Al fine di poter costituire uno stock permanente di residenze in affitto, sarebbe auspicabile nel breve/medio termine una sensibilizzazione a livello europeo volta ad ovviare a tale limite.

momento applicabili nell'ipotesi dell'acquisto della prima casa di abitazione, ipotesi che presenta evidenti analogie con il presente progetto, in quanto le nuove residenze realizzate sono destinate, al termine del vincolo locativo ultraventicinquennale, ad essere cedute ai conduttori.

Passiamo ora a considerare le altre proposte emerse in questi ultimi due anni circa la fattibilità di progetti di housing sociale.

Fondazione Housing Sociale

Lo schema della Fondazione Housing Sociale (FHS) di Milano, con l'ipotesi di un canone moderato per Lombardia, è forse l'esperienza più avanzata e conosciuta in Italia.

Nella catena del valore del settore residenziale, data la mancanza di sussidi e fiscalità agevolata, occorre puntare soprattutto sulla premialità per il costruttore, consistente in una quota del totale di residenze da vendere immediatamente. In secondo luogo, è importante la leva fondiaria (aree su cui costruire, fornite dai comuni) e la leva finanziaria (canali di finanziamento agevolati da un lato, investitori istituzionali interessati a investimenti a lungo termine con basso rischio). Infine, occorre cercare margini nella fase di efficienza della gestione degli alloggi (risparmio energetico, servizi comuni, lavoro sociale per le parti comuni).

Il Fondo Immobiliare promuove e costruisce il progetto, raccogliendo il capitale tramite SGR, e affida a un ente no-profit la gestione. Il reperimento aree avviene su convenzione con enti locali. Questi i parametri fondamentali del progetto di Crema e di Milano. Obiettivo del fondo è fornire alloggi a canone moderato o sociale per 2/3 del costruito, e un terzo a prezzi di mercato ma in iniziative conformi alla finanza etica, ipotizzando un valore di mercato oscillante tra 1034 e 1330 euro/mq per la particolare tipologia di alloggio costruito. Il valore del canone in questo modo oscilla a Milano tra 54 e 74 €/mq, con un rendimento compreso tra il 4-5%.

Tab. 6 Riassunto delle principali variabili caratteristiche del progetto FHS

Variabile	Euro mq	percentuale	declaratoria
Terreno	150	11,3%	Aree a costi calmierati
Oneri urb	110	8,3%	Sconti su oneri e contributi
Costo immobiliare	900	67,7%	Procedure e tecniche costruzione – sconti Iva
Altri oneri	170	12,8%	
Costo (K)	1330	100,0%	Sussidi all'offerta - cofinanziamenti
Rendimento lordo affitto €/mq (R)	60	4,5%	Canali di finanziamento agevolato Sussidi alla domanda FSA – agevolazioni iva e Ici
Rendimento affitto (R/K)		4-5%	
FHS leverage		50%	
raccolta	85 mil		
Progetto	170 mil		
Durata anni	20		

Fonte: www.fhs.it

Il rendimento complessivo del Fondo ha un obiettivo pari al 2% per anno oltre all'inflazione e può essere al massimo pari al 4% per anno oltre all'inflazione. L'eventuale eccesso di rendimento verrà devoluto a progetti di utilità sociale coerenti.

La dimensione di progetto ritenuta efficiente è pari a un livello di 10-20 milioni di intervento, corrispondenti a 7500-15000 mq superficie lorda edificabile. Si tenga inoltre presente che il canone moderato in Lombardia non deve superare il 28,5% del reddito Isee del nucleo familiare. In particolare, il Reddito Isee per accedere a canone moderato è compreso tra 14.000 e 17.000, moltiplicati per il punteggio di scala equivalente in base ai componenti del nucleo familiare. Il canone eventualmente eccedente i 60 euro/mq va destinato ad uno specifico fondo di garanzia.

La buona riuscita dipende dalla strategia di uscita, che in questo caso consiste in primo luogo

nell'offerta di acquisto agli inquilini dopo 15 anni a prezzo base più l'inflazione, quindi al Comune ad un prezzo ancora scontato con rivalutazione annua del 2,5% del prezzo base; gli appartamenti che rimangono possono essere offerti liberamente sul mercato. I proventi della vendita vengono usati per ripagare l'investimento iniziale. Contemporaneamente può essere dato inizio ad un nuovo finanziamento. Per consentire la sostenibilità dell'investimento, invece che mettere sul mercato il 100% degli alloggi ad affitto calmierato (TIR: 4%) si potrebbe puntare ad un mix di soluzioni: già ad esempio con un 40% ad affitto convenzionato il TIR si avvicina al 6%, rendendo meno rischioso l'investimento. Meglio ancora se una parte può essere destinata a vendita.

Oltre Venture

Oltre Venture è una società specializzata in venture capital per progetti a carattere sociale. Per questa società, la strada giusta è accedere al risparmio privato, utilizzando la concessione di terreni pubblici e l'inserimento di iniziative di social housing nelle ristrutturazioni immobiliari.

Le incertezze in questo tipo di prodotto dipendono soprattutto dal rischio di degrado sociale, da una elevata morosità, e quindi da una gestione inadeguata che crea problemi per la rivendibilità a termine del bene, con conseguente perdita di valore.

In modo molto schematico, la simulazione ipotizza un costo di costruzione di 1000 euro / mq, per cui un appartamento di 75 mq vale 75.000; di conseguenza, un affitto di 400 euro al mese rende il 6,4%, a fronte di un costo gestione stimato del 2,5%. Il margine lordo è il 61%. Nonostante questi fondamentali, il ritorno dell'investimento per l'azionista è basso (3,9%) mentre il rischio è incerto.

IVE – La immobiliare Veneziana

La costituzione della società ad opera del comune di Venezia nasce dal fatto che mentre da un lato il disagio abitativo aumenta (anche se è di tipo silenzioso rispetto all'emergenza abitativa), per l'impossibilità – causa incremento dei valori immobiliari – di accesso alla locazione o proprietà delle fasce più deboli. D'altro lato il comune non dispone di risorse da impiegare nelle politiche abitative e deve impiegare le leve a disposizione: aree dell'amministrazione comunale e partnership con i privati per gestire in modo efficiente la realizzazione e la gestione del nuovo patrimonio immobiliare.

IVE, controllata al 97% dal Comune, è il soggetto promotore del progetto di housing sociale. Dispone di aree per 170.000 mq, per una superficie lorda di pavimento pari a circa 77.000 mq. Il costo complessivo degli interventi è valutato in circa 92 milioni di euro, su cui edificare 900 alloggi permanenti più 250 temporanei. IVE ha messo a confronto due opzioni per la realizzazione: il fondo immobiliare e l'intervento diretto gestito in partnership con i privati. Il fondo consente il trasferimento del rischio di costruzione e gestione dall'amministrazione ai privati, ma è più rigido e non permette lo sviluppo patrimoniale di lunga durata (vendita). L'intervento diretto aumenta il numero di alloggi di proprietà del comune, ma ha maggiori rischi di costruzione e di gestione efficiente.

L'elemento discriminante tra le due opzioni è quindi la possibilità di disporre di un patrimonio dedicato all'affitto in modo temporaneo o in modo permanente: con il fondo immobiliare, l'amministrazione impiega i suoli per un patrimonio destinato alla locazione per un numero limitato di anni (15 nel caso dei 1100 alloggi su aree IVE); con la scelta dell'intervento diretto in partnership con i privati, a fronte di un rischio gestionale e finanziario superiore, il patrimonio destinato alla locazione resta nelle mani del comune. A differenza del caso milanese, la scelta del comune è stata quella dell'intervento diretto: IVE deve immettere sul mercato alloggi a canone calmierato (analoghi per valori a quelli concertati ai sensi della 431/98) ed eventualmente a commercializzare alloggi a valori che risultino a sconto del 20-30% rispetto al mercato. Per raggiungere tale obiettivo in modo competitivo, l'IVE usa due leve: redistribuzione della rendita fondiaria e compressione del profitto del promotore. La fase di avvio prevede l'alienazione di parte del capitale fondiario allo scopo di reperire risorse per IVE. La realizzazione degli alloggi al valore di costo consente di ottenere rendimenti relativamente elevati anche con canoni di locazione calmierati orientativamente fissati ai sensi della L. 431/98. La simulazione evidenzia un rendimento ordinario del 6,5%, (basato sul valore

del valore reddituale di 70 euro/mq/anno), migliorabile nel caso di un mix di locazione e vendita. Quindi l'affermazione che si possano recuperare attraverso i canoni le risorse necessarie per far fronte al servizio del debito e agli oneri necessari alla corretta gestione della proprietà, è sostenibile per l'uso delle due leve precedenti (vendita di quote delle aree, eliminazione profitto promotore, mix locazione e vendita per migliorare il valore reddituale di 70 euro/mq anno.

Gli strumenti attuativi sono la concessione o il project financing. Non vanno però trascurate questioni importanti quali le modalità di gestione del patrimonio, al fine di generare risorse per ulteriori iniziative, e le modalità di gestione degli immobili: la gestione delle liste degli aventi diritto.

L'opzione ritenuta più vantaggiosa è di un bando in cui un operatore privato: sviluppa integralmente il progetto promosso in sede di concorso sulla base di un master plan predisposto da IVE, ottiene in contropartita in parte una quota del potenziale di edificazione e denaro. La parte in denaro è determinata sulla base del cash flow determinato dai canoni di locazione al netto dei costi di gestione e del debito che la società può conseguentemente contrarre. L'offerta ritenuta economicamente più vantaggiosa consente l'acquisizione da parte di IVE di 52 alloggi sui 159 complessivamente progettati (33% del totale).

Edileco Telarucci Ancona. Il contributo di una società di costruzioni

La società di Ancona ha grande esperienza di interventi in comuni piccoli dell'Italia centrale, e il suo schema di costi è utile in raffronto a quello delle aree cittadine o metropolitane del nord. Le condizioni per la fattibilità di intervento riguardano parametri simili a quelli sin qui esaminati, ma con differente composizione. Intanto l'incidenza costi area, inferiore o pari al 15% del prezzo iniziale di cessione degli alloggi, comprende i costi di urbanizzazione. La durata della locazione è compresa tra gli 8 e i 20 anni. Si esprime una preferenza per interventi misti, metà locazione e metà in vendita convenzionata. Infine, il livello dell'affitto non può essere inferiore al 3,5% del prezzo iniziale.

Il target di mercato del social housing sono le famiglie con un reddito compreso tra 10.500 e 21.000 euro, circa il 44% del totale. Poiché un nucleo familiare può impegnare attorno al 30% del proprio reddito per la casa, (con imposte e servizi), o l'equivalente 25% del solo costo dell'affitto, significa che si devono produrre residenze con affitti compresi tra 2.800-5.600 euro. Ipotizzando un coefficiente per la locazione del 3,5% del prezzo iniziale di cessione degli alloggi, risulta che $2800/3,5\% = 80.000$ (prezzo di cessione minimo) e $5600/3,5\% = 160.000$ (prezzo di cessione massimo). Considerando un prezzo complessivo (cioè comprese le pertinenze) di concessione a mq di 1.300 euro, si avrà $80.000/1.300 = 61,5$ mq e $160.000/1.300 = 123$ mq.

La distinzione tra superficie complessiva (o commerciale) e superficie utile è opportuna. In realtà la maggior parte delle simulazioni non specifica mai se ci si riferisce alla superficie utile (pavimento calpestabile) o alla superficie commerciale (superficie utile + pertinenze: soffitte, garage, balconi, caldaie, scale). La superficie commerciale pare un parametro più corretto.

Il prezzo di concessione e vendita appare molto contenuto, oscillante tra i 1.000 per i meno recenti e 1.400 euro per i più recenti. Il costo di costruzione comprensivo dei costi indiretti e profitto costruttore è basso, attorno ai 1.080 euro. I costi amministrativi appaiono bassi (3%), come pure quelli per manutenzione ordinaria e straordinaria (3,5%). Interessante l'osservazione che gli standard indicano rispettivamente i coefficienti di 0,5% e 1% del costo di costruzione per la manutenzione ordinaria e straordinaria (circa 13 euro/mq); l'esperienza di Edileco è invece di 3,3 euro/mq. Non si prevede ammortamento, ma le imposte sono invece realistiche. Nonostante i forti interessi (si chiede il finanziamento per tutto il costo di costruzione) la mancanza di ammortamento genera un risultato positivo. Ma ciò che determina i buoni tassi di rendimento è soprattutto l'ipotesi di un 2,5% di rivalutazione annua, che genera un elevato valore finale del bene, che massimo dopo 20 anni rientra in possesso del promotore.

Tab. 7 Prospetto dell'intervento – Edileco Telarucci Ancona

COMMESSA	Civitanova (MC)	Pietralacroce (AN)	Polverigi (AN)	Montecosaro (MC)	
Fine lavori	31/12/01	31/12/02	30/04/07	31/12/07	
Somma costo area + oneri urbanizz. ad alloggio	€ 5'762,00	€ 19'580,00	€ 23'828,00	€ 8'188,00	
Costo convenzione ad alloggio (PICA)	€ 89'403,00	€ 135'582,00	€ 130'177,00	€ 136'675,00	
Incidenza percentuale dei Costi area + oneri urbanizz. su PICA	6,44%	14,44%	18,30%	5,99%	
Costo costruzione ad alloggio	€ 60'000,00	€ 100'000,00	€ 100'000,00	€ 75'000,00	
Canone locazione mensile ad alloggio	€ 282,00	€ 459,00	€ 488,00	€ 439,00	
Percentuale PICA per prezzo massimo locazione	3,25%	4,25%	4,50%	3,85%	
Ricavo netto annuo di gestione ad alloggio	€ 421,00	€ 823,00	€ 1'141,00	€ 1'402,00	
VAN	10 anni	€ 58'232,86	€ 80'963,42	€ 76'906,57	€ 112'573,56
	20 anni	€ 94'496,82	€ 129'573,89	€ 130'338,17	€ 161'575,90
TIR	10 anni	7,056%	6,159%	5,938%	9,682%
	20 anni	4,713%	4,261%	4,303%	5,943%

Fonte: Edileco Telarucci Ancona, in SOMEDIA, Atti Conferenza Housing Sociale, 2007, Milano.

Abbiamo provato a utilizzare gli stessi dati di input ma il TIR a noi risulta dimezzato rispetto a quello presentato dalla società.

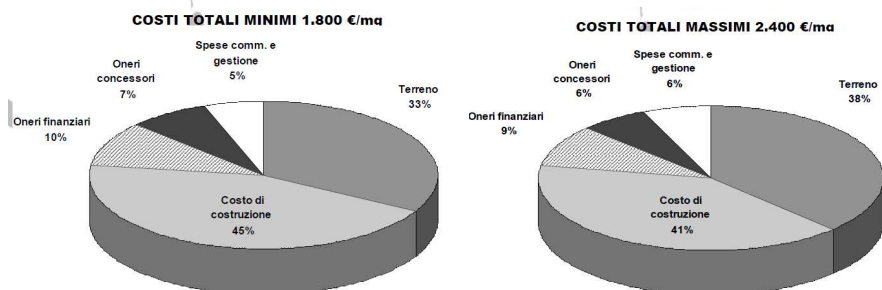
In sostanza, il privato si sostituisce all'azienda ex-Iacp nel realizzare prodotti a canone calmierato, a certe condizioni: è il pubblico che deve farsi carico del costo del canone moderato, attraverso incentivi volumetrici nei programmi complessi, o realizzazione di diritti edificatori nei programmi integrati. In tutti i casi entro 20 anni il promotore deve rientrare del possesso dei beni.

Ulteriori riduzioni di costo possono essere perseguite tramite azzeramenti del costo dell'area o la riduzione degli oneri di urbanizzazione; attraverso il mix tra alloggi a vendita libera o a destinazione commerciale; o attraverso un contributo finanziario pubblico che abbatta gli interessi.

Legacoop

L'esperienza delle cooperative di abitanti Legacoop ha realizzato in Italia 40.000 alloggi, mentre complessivamente quelle affittate dal movimento cooperativo sono 80.000, ad affitti che variano da 100 a 450 euro. Il 3% degli utili netti è reinvestito nella mutualità, che persegue obiettivi di socialità, inter-generazionalità, lunga durata dell'investimento.

Composizione media dei costi di edificazione in area urbana



Fonte: L. Caffini, Legacoop, in SOMEDIA, Atti Conferenza Housing Sociale, 2007, Milano.

Il costo tecnico di costruzione non si può comprimere, se non a scapito della qualità. Per cui occorre comprimere gli interessi sul debito, o azzerare i costi dell'area. Legacoop non svolge una vera simulazione, ma in base all'esperienza cooperativa fornisce uno schema semplificato che si concentra sulla determinazione di un livello di affitto pari almeno al costo dell'interesse sul debito

per realizzare il progetto; senza considerare l'ammortamento e le imposte, sia pure ridotte. La coop infatti in base all'esperienza e alla motivazione dei soci pensa che questi fattori possono essere compensati con la "community building" (casa più servizio per l'anziano, per il tempo libero, il turismo, la manutenzione), la specializzazione di società di gestione interne al gruppo e il lavoro volontario. Trattandosi di un servizio per abitanti soci, le spese amministrative di gestione della lista e i costi di vacancy sono trascurabili.

La prima ipotesi prende a riferimento la realizzazione di un progetto di 100 alloggi di 70 mq, con un costo totale di 2.200 euro mq (38% costo area, 21% oneri finanziari, concessori e spese e 41% appalto costruzione) si ha un costo di progetto di 15,4 milioni euro, finanziabile per il 20% da mezzi propri ($i=1,5\%$) e per l'80% con finanziamento bancario ($i=6\%$), per un totale oneri finanziari di 941.235 euro. I ricavi da affitto devono almeno coprire gli oneri finanziari, il che significa per ogni alloggio un affitto annuo di 9.412,3 euro, pari a 784 euro mensili. Una riduzione del 2,5% dell'interesse sul debito (contributo in conto interesse per le cooperative) determinerebbe un livello dell'affitto pari a 597 euro mensili, pari cioè a -24%. La seconda ipotesi è basata a parità di fattori di input con l'annullamento del 38% dei costi per l'area. L'entità del progetto da finanziare scende a 9,55 milioni euro, e il costo del debito a 583.621 euro, il che porterebbe il canone mensile a 486 euro.

Legacoop vede con favore l'uso del fondo immobiliare, che liberando risorse di bilancio impegnate in immobili immobilizzati, migliora il merito di credito e quindi le possibilità di leva.

In definitiva, alloggi a canone calmierato possono essere realizzati dalla cooperativa, la quale statutariamente investe mezzi propri a un rendimento non superiore al 2%. Sarebbe sufficiente disporre di contributi in conto interessi tali da abbassare il costo del debito bancario al 3,5%; o di contributi in conto capitale per azzerare il costo dell'area. I comuni hanno il compito di mettere a disposizione aree destinate ad housing per le cooperative, casomai rafforzandone la fattibilità con la riduzione dell'Ici. Il governo potrebbe aumentare la deducibilità degli oneri finanziari.

5. Il modello di simulazione del CAPP

Se escludiamo il disegno di legge Barbolini-Benvenuto – ripreso sostanzialmente nel volume Social Housing delle edizioni Sole 24ore, dove l'affitto previsto è superiore ai livelli medi di mercato (700-800 euro) – tutte le simulazioni e proiezioni esaminate hanno come variabile obiettivo un canone di locazione moderato, ovvero del 30% più basso della media di mercato, ed un tasso di rendimento interno superiore al 4%.

Le simulazioni si incentrano sui tre fattori chiave del successo nel produrre alloggi a canone calmierato: aree gratis o quasi (o perché già di proprietà pubblica, o acquisite tramite premi volumetrici, che però non rientrano nel calcolo); assenza di ammortamenti e leva fiscale; ipotesi di rivalutazione del bene finale. Le simulazioni però non esplicitano o non considerano molti altri fattori che influiscono sul valore del progetto, in particolare sia sulle condizioni di gestione, sia sulla rivalutazione finale del bene. Ad esempio:

- si utilizzano parametri di costo di costruzione standard, indipendenti dai volumi produttivi. Non si tiene quindi conto della possibile presenza di economie di scala;
- gli oneri di urbanizzazione sono molto variabili in Italia; talvolta sono assimilati ai costi dell'area, talvolta no;
- non sono esplicitate le ipotesi sul margine di profitto di costruzione e su quello commerciale;
- le ipotesi di funzionamento della gestione sono inesistenti, o basate sulla esperienza locale del progettista;
- l'incidenza del valore dell'area, il mix di residenza/commerciale e di affitto/vendita, non sempre sono inseriti nei modelli di simulazione;
- non si considerano gli ammortamenti necessari a compensare sia la vetustà che l'obsolescenza del bene;
- la rivalutazione finale del bene è espressa come tasso di crescita superiore all'inflazione.

L'impressione è che le simulazioni siano sostanzialmente dedicate agli aspetti edificatori e finanziari, ma meno agli aspetti gestionali, che invece dovrebbero essere la caratteristica principale dell'housing sociale.

In definitiva, le simulazioni presentano rendimenti interessanti solo attraverso una forte rivalutazione dei beni alla fine del periodo di affitto. Ma il punto cruciale è proprio questo: è ragionevole pensare che, superata la crisi attuale, i valori immobiliari torneranno a salire ogni anno di due/tre punti reali rispetto all'inflazione? In altre parole, che i valori immobiliari aumenteranno ad un ritmo superiore a quello prevedibile per il pil?

Riteniamo più realistico effettuare la simulazione basandoci su una ipotesi prudente di zero inflazione, o, in altri termini, impostiamo il modello di project in termini reali. Quindi assumiamo che il valore della casa tra 25 anni sia determinato a inflazione zero. Nell'analisi di sensibilità confronteremo tale ipotesi nei confronti di ipotesi alternative. Ma per il momento siamo prudenti sull'ipotesi di rivalutazione. Nel recente passato i beni immobiliari destinati a residenza si sono rivalutati per l'aumento della ricchezza disponibile, perché il risparmio della famiglie è prevalentemente centrato sulla casa, e per i forti fenomeni di urbanizzazione e di contemporaneo aumento del numero delle famiglie, a seguito della riduzione del numero medio di componenti. La riduzione dei tassi di interesse ha inoltre avvicinato l'alternativa tra affitto e mutuo, inducendo alla preferenza per l'acquisto.

Sappiamo che l'investitore immobiliare guadagna con un mix tra affitto e vendita, oppure con contratti commerciali "chiusi" che danno rendimenti elevati e stabili nel tempo (banche, supermercati, ecc).

Per i prossimi trent'anni ci si può aspettare gli stessi guadagni? Nel settore immobiliare tutti lo fanno, e ne deriva che la vera redditività del settore è affidata alla prospettiva di guadagni in conto capitale. Il leasing immobiliare regge solo se non si svaluta il bene, altrimenti difficilmente sta in piedi. Quindi il mercato deve considerare che il valore degli immobili aumenterà più dell'inflazione, e talvolta più del pil. Ma è davvero questa la prospettiva?

La crisi avrà effetti di lunga durata nella divisione internazionale del lavoro, per cui ad alti tassi di crescita in oriente corrisponderanno tassi più modesti in occidente. Gli scenari demografici Istat nel lungo periodo vedono rallentare la crescita della popolazione, per poi diminuire, causa il rallentamento dei flussi migratori e la prospettiva di natalità bassa. Inoltre, la necessità di maggiore efficienza energetica sta rendendo obsoleta la gran parte del costruito. Per cui è ragionevole prevedere una rivalutazione del valore dei terreni, ma non delle abitazioni costruite fino agli anni '70-'80. Le case incrementeranno di valore solo se efficienti energeticamente.

Quindi nel modello si adotta una ipotesi di svalutazione del costruito per vetustà e per obsolescenza, utilizzando le formule professionali del real estate, e di costanza del valore del terreno⁸². L'ipotesi gestionale generale è che il ricorso alla leva finanziaria non consente di distribuire dividendi annui; si può avere però un consistente dividendo alla fine del periodo, quando si realizza il valore finale del bene.

L'obiettivo di questo lavoro è verificare la fattibilità di un'operazione di investimento che vede coinvolti operatori privati in un progetto di social housing. Si tratta di capire se i flussi di cassa generati dal progetto sono in grado di ripagare il debito e di lasciare un ritorno adeguato agli azionisti. Lo schema generale adottato è quello di una gara di project financing, molto simile alla concessione per la costruzione e gestione in diritto di superficie, in cui l'ente locale rientra nel possesso finale del bene. Ci sembra l'ipotesi base più aderente alla cultura e ai mezzi dei comuni italiani. L'alternativa operativa è quella del fondo immobiliare chiuso, in cui l'iniziativa è promossa dal capitale istituzionale, interessato ritorno stabili nel tempo e poco rischiosi, e in cui l'ente locale

⁸² Un aumento del valore del terreno potrebbe compensare la diminuzione del valore del costruito, che potrebbe così rimanere stabile. Si verificherà l'ipotesi nell'analisi di sensibilità, mettendo a confronto l'ipotesi base con quella che il valore del terreno cresca di un punto in più dell'inflazione ogni anno. In ogni caso si assume che il valore del terreno sia basso, in quanto già disponibile come area a standard o ottenibile attraverso perequazione urbanistica.

partecipa nel comitato di sorveglianza e/o tramite conferimento di aree.

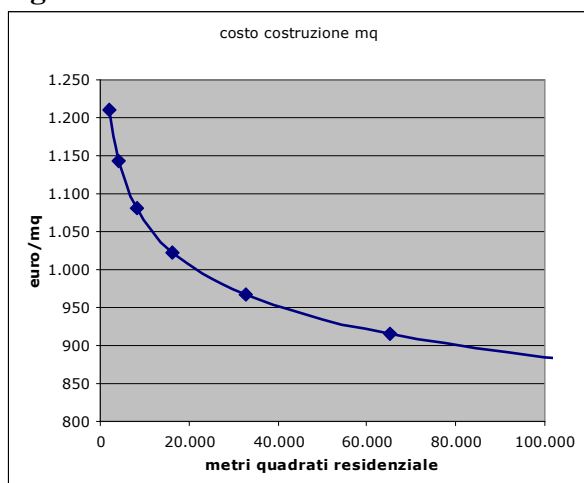
Per arrivare ad impostare il rendiconto finanziario del progetto⁸³, nel quale si riportano i flussi di cassa per ogni esercizio, è stato necessario innanzitutto parametrare le caratteristiche dei fabbricati da costruire e i costi per la loro costruzione e gestione. La variabile dipendente chiave è il tasso interno di rendimento del progetto, inteso come sommatoria scontata dei flussi di cassa iniziali, della gestione e finale, che rende il valore attuale netto del progetto neutro (pari a zero).

Il modulo del costo di costruzione

Per definire il “modulo base” abbiamo fatto riferimento alla tipologia di fabbricato su cui l’Istat calcola gli indici dei costi di costruzione: un edificio di 4 piani con 24 appartamenti. La superficie commerciale di ogni alloggio è stata fissata ad 85 mq, il che equivale circa ad appartamenti di 76 mq di superficie utile. Abbiamo imputato un costo tecnico di costruzione composto per il 48% da costi di manodopera, per il 47% dai materiali e per il restante 5% dai trasporti e noli. Il costo complessivo di costruzione è ottenuto sommando al costo tecnico altre spese tecniche e generali, e assumendo per il costruttore un utile del 10%. Sulla base di queste assunzioni otteniamo per il modulo base un costo di costruzione di 1.150 euro al mq.

Ipotizziamo a questo punto che si realizzino economie di scala in grado di ridurre i costi di costruzione al mq per moduli di dimensioni maggiori rispetto al modulo base. Nello specifico, abbiamo ipotizzato che al raddoppiare delle dimensioni del modulo il costo di costruzione al mq si riduca di una percentuale compresa tra il 5,5% e il 5%. Tecnicamente il coefficiente di scala che abbiamo imputato ai costi di costruzione è di 0,992.

Fig. 9 La funzione del costo unitario di costruzione al variare della quantità prodotta



La dimensione del modulo di costruzione rappresenta quindi un primo aspetto su cui agire per valutare la sostenibilità del progetto: le elaborazioni che seguiranno si propongono appunto di determinare se esiste una dimensione minima di costruito tale da permettere di realizzare flussi di cassa positivi, oppure se esiste una dimensione ottimale.

Il costo di costruzione al mq – al quale viene applicata l’IVA al 10% – va a determinare, insieme al costo dell’area e agli oneri di urbanizzazione, il costo totale al mq. Per quanto riguarda il costo dell’area al mq, abbiamo ipotizzato che sia un valore calmierato – visto il valore sociale dell’intervento – e lo abbiamo posto pari a 150 euro. In termini percentuali, se consideriamo il modulo base, il costo dell’area incide per quasi il 10%. Abbiamo posto pari a 150 euro al mq anche gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Strutturiamo poi il modello in modo tale da prevedere tre possibili destinazioni per il costruito,

⁸³ Benninga, S., *Modelli finanziari*, Massachusetts Institute of Technology (2000) e McGraw-Hill, New York, 2001. Un ringraziamento particolare al dott. Antonio Cherchi, Studio Professionisti Modena, per la supervisione.

rispettivamente: la quota di alloggi destinata a vendita iniziale, la destinazione commerciale, e la locazione a canoni sociali. Le percentuali attribuite di volta in volta a ciascuna destinazione rappresentano un secondo aspetto su cui agire per valutare la fattibilità del progetto.

Abbiamo ipotizzato che al valore di vendita corrisponda un margine del 20% sul costo totale al mq; otteniamo la valutazione della parte del progetto a destinazione commerciale applicando a tale valore di vendita un coefficiente di rivalutazione pari a 0,25.

Tab. 8 Modulo per il calcolo dei parametri di produzione

Multiplo x produzione		
CARATTERISTICHE MODULO BASE	€/mq	3
mq alloggio (superficie commerciale)	85	76
n alloggi	24	
n mq comm modulo 1	2,040	
n mq comm modulo x	16,320	192
costo area mq SLP	150	
oneri urbanizzazione U1 U2	150	
contributo costruzione		
manodopera	456	48%
materiali	447	47%
noli	48	5%
Costo tecnico	950	100%
spese tecniche e generali	95	10%
utile costruttore	105	10%
costo costruzione	1,150	
costo costruzione a scala	972	
costo +iva 10%	1,069	10%
costo totale mq	1,369	
valore progetto	22,344,402	
valore progetto senza area	19,896,402	11.0%
valore costo progetto (con Iva)	17,448,402	
valore vendita al mq.	1,643	20%
valore unitario di mercato	139,653	
alloggi destinati a vendita iniziale	38	20%
mq destinati a commerciale	2,448	15%
alloggi destinati a progetto housing	125	
mq alloggi progetto housing	10,608	
parte progetto a vendita libera	5,362,656	
valore progetto housing	22,456,124	25%
affitto euro/mq	56	3.4%
affitto euro/mq COMMERCIALE	100	
incidenza area	11.0%	

La gestione

L'obiettivo è la locazione degli alloggi destinati a social housing ad un canone mensile medio di 400 euro, cioè un affitto di 56 euro annui al mq. Per la parte di progetto destinata alla locazione commerciale ipotizziamo invece un affitto di 100 euro annui al mq. Per determinare i ricavi della gestione abbiamo fatto due ulteriori assunzioni: abbiamo ipotizzato che una gestione centralizzata dei contratti per le utenze energetiche permetta al gestore di realizzare un risparmio del 5% sui pagamenti unitari delle utenze; abbiamo infine ipotizzato un vacancy rate del 4%. I ricavi operativi del gestore sono dati dalla somma dei ricavi da canone – residenziale e commerciale – e dallo sconto sulla gestione centralizzata delle utenze, entrambi corretti per il tasso di vacancy.

Quanto invece ai costi di gestione, abbiamo inserito nel computo i costi amministrativi, le spese di manutenzione ordinaria e il pagamento dell'Imposta Comunale sugli Immobili, dell'Imposta di Registro e dell'assicurazione sui fabbricati. Nell'ordine: abbiamo imputato costi amministrativi per un ammontare pari in media a 300 euro per ogni unità residenziale o commerciale, e spese per la manutenzione ordinaria di 3 euro al mq; abbiamo ipotizzato un'aliquota agevolata ICI del 3‰, ponendo come base imponibile – che per definizione è la rendita catastale rivalutata del 5% e moltiplicata per un coefficiente di rivalutazione pari a 100 – il 50% del valore di mercato della parte di progetto destinata alla locazione; anche la spesa per l'assicurazione sui fabbricati è calcolata sul valore degli immobili, in misura pari allo 0,7‰; infine l'imposta di registro è posta pari all'1% del ricavo operativo.

Tab. 9 modulo per il calcolo dei parametri gestionali

GESTIONE		
ricavo unitario mese	400	
ricavo unitario annuo	4,800	
sconto gestione centralizzata energia	11520	5.0%
ricavi potenziali da commerciale	244,800	
ricavi potenziali	855,360	
vacancy rate	4.0%	
ricavo operativo	821,146	
costi energetici		
costi amministrativi	42,336	300.00
pulizia		
sicurezza		
manutenzione ordinaria	39,168	3
manutenzione straordinaria		
ICI	33,684	0.003
assicurazioni 0,70 per mille	15,719	0.0007
imposta registro 1%	8,211	1%
costo venduto	139,119	
costo venduto/vendita	16.9%	

Le imposte

Per ogni esercizio determiniamo l'imponibile fiscale sommando gli utili al lordo delle imposte e l'ICI, che è indeducibile. Sull'imponibile fiscale sono calcolate IRAP e IRES, applicando aliquote pari rispettivamente al 3,9% e 27,5%.

Tab. 10 modulo per il calcolo dei parametri fiscali

IMPOSTE		
		1
Utili al lordo delle imposte	74,489	
ICI (non deducibile)	33,684	
30% MOL	204,608	
interessi passivi netti	380,719	
interessi passivi indeducibili		
imponibile fiscale	108,173	
irap 3,9%	4,219	
perdite a riporto		
imponibile ires	108,173	
ires 27,5%	29,748	
perdita riportabile	0	
imposte	33,966	

Il prestito.

Il progetto può essere finanziato dal capitale di rischio della società e da capitali di terzi, reperiti ricorrendo all'indebitamento. Tre sono le variabili dalle quali dipende la simulazione del prestito: la quota dell'investimento finanziata con il debito; il tasso di interesse; l'orizzonte temporale su cui si effettueranno i pagamenti relativi al prestito. Le nostre ipotesi di base considerano un indebitamento pari al 50% del valore del progetto, un tasso di interesse sul debito – favorevole, per la verità – del 4,5% e un orizzonte temporale di 25 anni. Vedremo in seguito come il rendiconto finanziario reagisce a modifiche di questi parametri.

Tab. 11 Modulo per il calcolo degli interessi del debito

costo investimento a prestito 8,490,873 0.5
 Tasso di interesse sul debito 4,5%

anni	capitale inizio anno	rata	interesse	capitale	Capitale fine anno
1	8,490,873	572,616	382,089	190,527	8,300,346
2	8,300,346	572,616	373,516	199,101	8,101,245
3	8,101,245	572,616	364,556	208,060	7,893,185
4	7,893,185	572,616	355,193	217,423	7,675,762
5	7,675,762	572,616	345,409	227,207	7,448,555
6	7,448,555	572,616	335,185	237,431	7,211,124
7	7,211,124	572,616	324,501	248,116	6,963,008
8	6,963,008	572,616	313,335	259,281	6,703,727
9	6,703,727	572,616	301,668	270,948	6,432,779
10	6,432,779	572,616	289,475	283,141	6,149,638
11	6,149,638	572,616	276,734	295,882	5,853,755
12	5,853,755	572,616	263,419	309,197	5,544,558
13	5,544,558	572,616	249,505	323,111	5,221,447
14	5,221,447	572,616	234,965	337,651	4,883,796
15	4,883,796	572,616	219,771	352,845	4,530,951
16	4,530,951	572,616	203,893	368,723	4,162,227
17	4,162,227	572,616	187,300	385,316	3,776,911
18	3,776,911	572,616	169,961	402,655	3,374,256
19	3,374,256	572,616	151,842	420,775	2,953,481
20	2,953,481	572,616	132,907	439,710	2,513,772
21	2,513,772	572,616	113,120	459,496	2,054,275
22	2,054,275	572,616	92,442	480,174	1,574,102
23	1,574,102	572,616	70,835	501,782	1,072,320
24	1,072,320	572,616	48,254	524,362	547,958
25	547,958	572,616	24,658	547,958	-0

Le principali assunzioni adottate nella simulazione

Dopo aver impostato le equazioni relative al costo di produzione e al funzionamento della gestione e del servizio del debito, nell'ultimo modulo si riassumono e si fissano le condizioni di funzionamento del progetto, che incidono sul risultato della variabile chiave, il tasso interno di rendimento (TIR o Irr) del progetto.

Tab. 12 Modulo per l'impostazione delle principali variabili che influiscono sul TIR

numero moduli	4
Capitale terzi (debito)	50%
Tasso di crescita delle vendite	
Attività correnti/Vendite	4%
Passività correnti/Vendite	8%
Costo del venduto/Vendite	17%
Tasso ammortamento	1.5%
Tasso di interesse sul debito	4.5%
Tasso interesse attivo su cassa e titoli negoziabili	2.5%
Aliquota fiscale	31.4%
Tasso di distribuzione dei dividendi	0%
Ipotesi rivalutazione bene finale	1.125
Incidenza Area	11.0%

Si ipotizza quindi di finanziare l'investimento per il 50% con debito al 4,5% di interesse, e per il resto con capitale proprio. Non vi è tasso di crescita delle vendite né nuovi investimenti. La simulazione è effettuata al netto dell'inflazione, il che permette di ipotizzare diversi scenari di rivalutazione sul valore finale del bene. Le attività correnti (crediti verso clienti) e passività correnti (debiti verso fornitori) sono espresse come percentuale del fatturato. L'incidenza del costo del venduto è del 17%, stabilita nel modulo "gestione". Il tasso di ammortamento è fissato all'1,5%, lievemente più alto dei parametri di vetustà e obsolescenza fissati dalla professione estimativa; essi corrispondono all'accantonamento delle risorse necessarie ad effettuare gli interventi di manutenzione straordinaria, che infatti non vengono inseriti tra i costi di gestione, in quanto in realtà vengono effettuati nei beni immobili dopo lunghi intervalli di tempo. Lo spread tra tassi attivi e passivi è del 2%, l'aliquota fiscale del 31,4% (ma agisce sull'imponibile fiscale a seconda della deducibilità degli oneri e della presenza di utili nel modulo apposito). Non si distribuiscono

dividendi, in presenza del debito da ripagare, e si punta a realizzare un capital gain alla fine del progetto. Il valore finale del bene è calcolato sul valore iniziale della parte del progetto destinata ad housing, nell'ipotesi che la rivalutazione del bene sia pari allo 0,5% annuo. Si ipotizza cioè che il settore immobiliare cresca ogni anno ad un tasso superiore all'inflazione dello 0,5%. Tutte le variabili agiscono su un prospetto annuale del conto economico, dello stato patrimoniale e dei flussi di cassa del progetto. Nell'anno zero si realizza l'investimento, nell'anno 26 si realizza il valore finale del bene. Il prospetto è mostrato nella figura 14.

Tab. 13 Proiezione del project financing: conto profitti e perdite, stato patrimoniale, flussi di cassa e TIR (sono omessi i dati delle annualità 6-20)

Anno	0	1	2	3	4	5	21	22	23	24	25	VENDITA	
Profitti e Perdite													
Vendite		821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	821,146	25,263
Costo del venduto	-16.9%	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	(139,119)	
Interessi sul debito	-46.5%	(382,089)	(373,516)	(364,556)	(355,193)	(345,409)	(113,120)	(92,442)	(70,835)	(48,254)	(24,658)	(24,658)	
Interessi attivi su cassa e titoli negoziabili	0.2%	1,371	3,688	5,562	7,395	9,185	27,622	27,802	27,817	27,658	27,313	27,313	
Ammortamento	-27.6%	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(226,819)	(11,311)
Utili al lordo delle imposte	9.1%	74,489	85,380	96,213	107,410	118,983	369,710	390,567	412,190	434,611	457,862	457,862	13,951
Imposte	-4.1%	(33,966)	(37,386)	(40,788)	(44,303)	(47,938)	(126,666)	(133,215)	(140,005)	(147,045)	(154,346)	(154,346)	4,380
Utili al netto delle imposte		40,523	47,994	55,425	63,106	71,046	243,045	257,352	272,186	287,566	303,517	303,517	9,570
Dividendi		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Utili non distribuiti		40,523	47,994	55,425	63,106	71,046	243,045	257,352	272,186	287,566	303,517	303,517	9,570
Stato Patrimoniale													
Cassa e titoli negoziabili	-	109,661	185,373	259,557	332,059	402,717	1,110,082	1,114,080	1,111,303	1,101,326	1,083,704	1,083,704	21,933
Attività correnti	20,000	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	32,846	
Immobilizzazioni													
Costo storico	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981,745	16,981
F.Ammortamento	-	(226,819)	(453,638)	(680,457)	(907,276)	(1,134,095)	(4,763,199)	(4,990,018)	(5,216,837)	(5,443,655)	(5,670,474)	(5,670,474)	(16,981)
Immobilizzazioni nette	16,981,745	16,754,926	16,528,107	16,301,288	16,074,469	15,847,650	12,218,547	11,991,728	11,764,909	11,538,090	11,311,271	11,311,271	
Totale Attività	17,001,745	16,897,433	16,746,326	16,593,691	16,439,375	16,283,213	13,361,475	13,138,653	12,909,057	12,672,262	12,427,821	12,427,821	21,933
Passività correnti	20,000	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	65,692	
Passività a medio/lungo termine (debito)	8,490,873	8,300,346	8,101,245	7,893,185	7,675,762	7,448,555	2,054,275	1,574,102	1,072,320	547,958	0	0	0
Capitale sociale	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490,873	8,490
Totale Utili non distribuiti	-	40,523	88,517	143,942	207,048	278,094	2,750,635	3,007,987	3,280,173	3,567,740	3,871,256	3,871,256	13,442
Totale Passività e capitale azionario	17,001,745	16,897,433	16,746,326	16,593,691	16,439,375	16,283,213	13,361,475	13,138,653	12,909,057	12,672,262	12,427,821	12,427,821	21,933
Calcolo del Flusso di Cassa Disponibile													
Anno	0	1	2	3	4	5	21	22	23	24	25		
Utili al netto delle imposte		40,523	47,994	55,425	63,106	71,046	243,045	257,352	272,186	287,566	303,517	303,517	9,570
+ Ammortamento		226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	226,819	11,311
- Aumento Attività correnti		(12,846)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32
+ Aumento Passività correnti		45,692	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(65)
- Incremento Immobilizzazioni (al costo storico)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
- pagamento quota capitale mutui		(190,527)	(199,101)	(208,060)	(217,423)	(227,207)	(459,496)	(480,174)	(501,782)	(524,362)	(547,958)	(547,958)	
Flusso di cassa disponibile	(8,490,873)	109,661	75,712	74,184	72,502	70,658	10,367	3,998	(2,777)	(9,976)	(17,622)	(17,622)	20,849
TASSO DI RENDIMENTO INTERNO (TIR)													
Anno	0	1	2	3	4	5	21	22	23	24	25	Finale	
Flussi di cassa azionari	-8,490,873	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,933
TASSO DI RENDIMENTO INTERNO (TIR)	3.72%												

5.1 Analisi di sensibilità

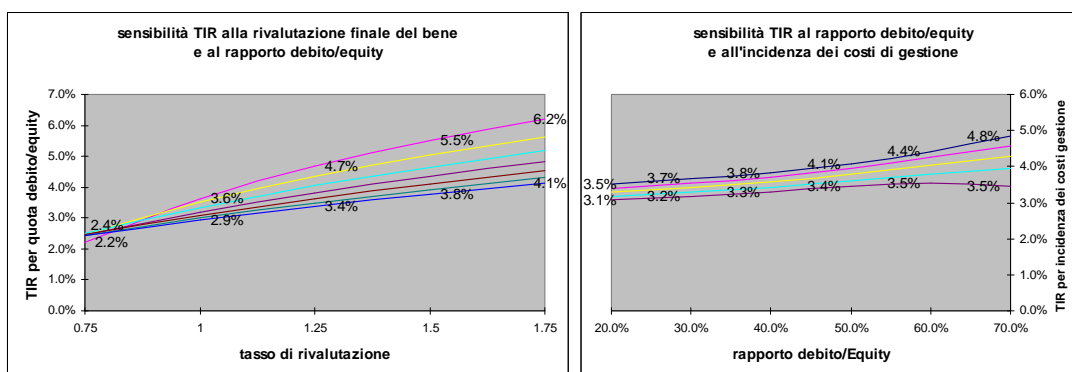
Stiamo considerando un progetto di 16.320 mq, dal costo totale di costruzione di 1.369 euro/mq. Poniamo che il 20% dell'intero progetto venga subito destinato alla vendita convenzionata e un altro 15% alla locazione commerciale. I restanti 125 alloggi – di 85 mq commerciali ciascuno – saranno affittati ad un canone medio di 400 euro mensili. Il ricavo annuo per ogni alloggio residenziale dato in locazione è di 56 euro al mq di superficie commerciale, ed equivale al 3,4% del valore dell'alloggio. Poniamo infine un rapporto debito/equity del 50%, un tasso di interesse sul debito del 4,5% e che il bene si rivaluti oltre l'inflazione di uno 0,5% annuo, per i 25 anni della gestione. Inoltre si pone la condizione di un ammortamento annuo del 1,5%, pari ai costi di manutenzione straordinaria per vetustà e obsolescenza. Dati questi input, la gestione genera un reddito sufficiente a far fronte al pagamento del debito, alla manutenzione straordinaria e a generare un utile, che si suppone non distribuito, ma riscosso come capital gain. In queste condizioni, con un prezzo di vendita incrementato del 20% per la competenza del promotore, si genera un TIR del 3,7%, molto vicino al 4%, valore obiettivo da raggiungere considerando il costo-opportunità di investimenti alternativi a lungo termine.

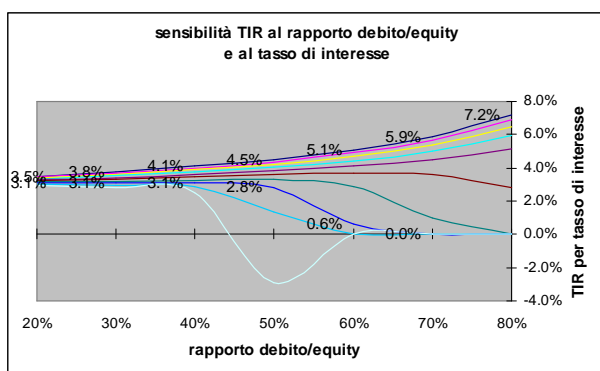
Fissata questa ipotesi base, per molti aspetti restrittiva, si mostrerà ora la sensibilità del TIR alla variazione dei diversi parametri che hanno contribuito a determinare questo risultato.

Analisi di sensibilità finanziaria

Il primo grafico mostra la sensibilità del TIR al tasso di rivalutazione del bene e al rapporto debito/equity. Ogni linea corrisponde ad un determinato valore del rapporto debito/equity: poiché la leva finanziaria è positiva, la linea più alta mostra i valori del TIR per un ricorso all'indebitamento pari al 70% dell'intero progetto; la più bassa corrisponde ad un indebitamento pari al 10%. All'aumentare del tasso di rivalutazione aumenta il tasso di rendimento interno del progetto, per ogni livello del debito; ma soprattutto, all'aumentare del tasso di rivalutazione, aumenta l'importanza della quota di progetto che viene finanziata ricorrendo al debito: più alta è la rivalutazione, maggiore è lo scarto tra finanziare con debito il 70% o il 10% del progetto. Qualche dato numerico: se consideriamo ancora un indebitamento pari al 50% (linea azzurra, la terza dall'alto), passare dall'ipotesi di rivalutazione nulla all'ipotesi di una rivalutazione pari al 50% nell'intero periodo considerato incrementa il TIR di 1,3 punti percentuali; ma a parità di rivalutazione – poniamo ancora il 50% - un alto ricorso al debito permette di realizzare un TIR più alto

Il secondo grafico illustra invece la sensibilità del TIR al rapporto debito/equity e all'incidenza dei costi di gestione. La linea più alta corrisponde a costi di gestione pari al 5% dei ricavi operativi; ogni linea successiva corrisponde a incrementi successivi dell'incidenza dei costi di gestione in misura pari al 5% fino al valore massimo del 25%. I guadagni di efficienza legati ad una minore incidenza dei costi di gestione sono sempre più importanti al crescere del ricorso al debito. Per elevati costi di gestione, il progetto può avere una redditività del 4% solo se la leva non supera il 40%.





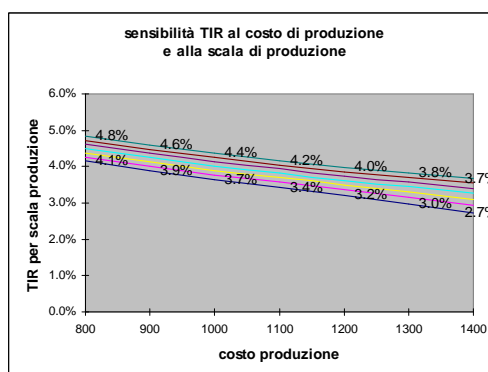
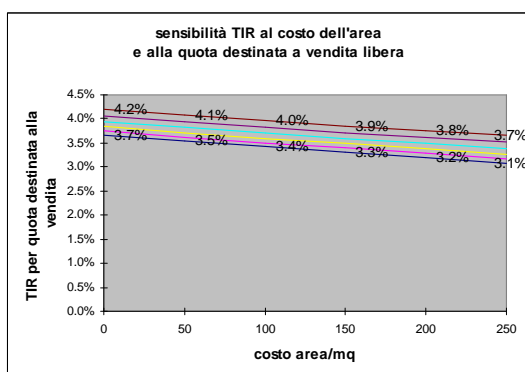
Il terzo grafico mostra infine la sensibilità del TIR al variare del tasso di interesse, per ogni livello di ricorso al debito. Le linee – dalla più alta alla più bassa – corrispondono rispettivamente a un tasso di interesse pari a: 0%; 1%; 2% fino ad un massimo del 9%. Anche in questo caso, quando il tasso di interesse è decisamente basso (linee più alte) la composizione del debito incide limitatamente sul TIR; quando invece il tasso di interesse aumenta oltre il 6% già un rapporto debito/equity del 40% diventa critico.

Si può quindi concludere, per il momento, che la struttura del progetto residenziale vede come primo elemento critico l'elevato ricorso al debito, tipico del settore. Questo incide in primo luogo, parimenti al tasso dell'interesse. Oscillazioni nel tasso di rivalutazione del bene finale e nelle economie dei costi di gestione possono far oscillare il TIR in misura compresa tra uno e due punti percentuali per valori di leva finanziaria inferiori o uguali al 40%.

Prendiamo ora in esame la sensibilità del TIR all'incidenza rispettivamente del dimensionamento del progetto e dell'efficienza della gestione.

Analisi di sensibilità del mix produttivo

In questo paragrafo si cerca di stimare l'incidenza dei fattori produttivi sul TIR. In primo luogo misurando la sensibilità del TIR alla quota destinata a vendita libera, per diversi livelli di costo dell'area al mq (tutti molto contenuti, comunque, in quanto si suppone una loro cessione da parte del pubblico). La linea più bassa rappresenta il TIR quando non ci sono alloggi in vendita, la più alta quando la vendita è il 25% degli alloggi realizzati. Si nota che il costo dell'area fa variare fortemente il TIR; la variazione della quota a vendita incide, nel range imposto dal confronto, per circa l'1,5%, ma rimane pressoché stabile per ogni livello di costo dell'area. Con le ipotesi fatte, se il costo dell'area è nullo si può realizzare un TIR del 3,8% anche senza vendita iniziale di una quota di alloggi; se però il costo dell'area eguaglia o supera i 200 euro/mq, non si raggiunge un TIR del 3,8% neppure mettendo a vendita il 25% dell'intero progetto.



Il secondo grafico riporta l'incidenza della dimensione del progetto, per diversi livelli di costo di produzione comprensivo anche dell'area (ma non del margine commerciale). Ogni linea rappresenta

un raddoppio dei metri quadrati costruiti. Alla linea più bassa corrispondono 2.040 mq di prodotto, alla linea più elevata circa 130.000 (= 2.040*26), vale a dire circa 1.530 appartamenti. A parità di costo di produzione, la dimensione del progetto consente sensibili miglioramenti del TIR: questi sono crescenti all'aumentare del costo produttivo, e vanno da 230 a oltre 300 punti base. Per costi di costruzioni inferiori o uguali a 1.000 euro/mq la dimensione del progetto non pregiudica il raggiungimento di un TIR che sia almeno del 3,8%; per costi che invece superano tale cifra si rivela necessario sfruttare economie di scala per eguagliare quel TIR.

La particolarità della produzione edilizia, organizzata per cantieri, è tale che le economie di scala produttive in senso proprio non sono ragionevolmente perseguibili oltre una certa dimensione del progetto. È difficile pensare a moduli insediativi superiori ai 200 alloggi, sia per i costi necessari, sia per le aree da mettere a disposizione, sia per un loro scaglionamento nel tempo, sia per la dimensione media delle città e paesi italiani. Se i cantieri sono vicini, le economie di scala sono forti; se sono in parti opposte della stessa città, sono ridotte in quanto si deve procedere a diversi accantieramenti. Certo vi possono comunque essere riduzioni dei costi di direzione e amministrativi e di forniture di materie prime.

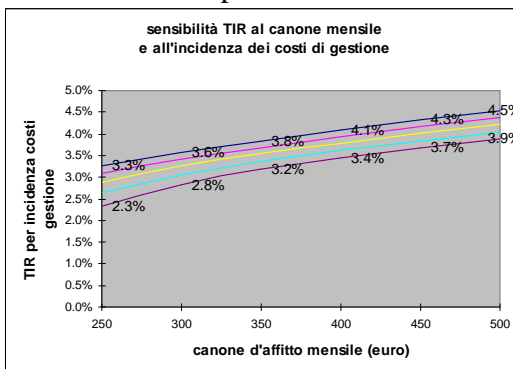
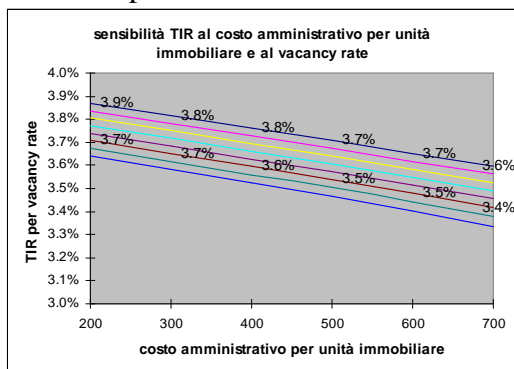
Quindi, un buon bilanciamento della dimensione del progetto è essenziale, e a parità di costi (che possono essere molto differenti a seconda delle zone del paese e a seconda che l'area sia fornita a costo basso o nullo dai comuni); inoltre, considerare una percentuale del 20% di alloggi destinata alla vendita convenzionata iniziale consente di ottenere un miglioramento di circa 150 basis points di TIR.

Analisi di sensibilità del TIR ai fattori gestionali

Infine consideriamo i fattori che incidono sulla gestione, e che per un progetto a lungo termine diventano decisivi. L'abitare sociale è un "prodotto nuovo" non ancora affermato nel paese, e ragionare sulla gestione significa non poter affidarsi a costi standard di esperienze di mercato, né ai costi molto elevati – talvolta inefficienti, abbiamo visto – dell'esperienza ERP.

Va quindi anzitutto fissato un tasso di vacancy, ipotizzando però che la gestione sia capace nel contenerlo anche grazie ad una attenta gestione delle liste di attesa. Il costo amministrativo, espresso in euro per unità immobiliare e posto nella simulazione pari 300 euro per appartamento (pari al 5,2% dei ricavi operativi di un progetto di oltre 16.000 mq), si riferisce essenzialmente alla contabilità e gestione dei contratti di affitto, in quanto la gestione delle liste di accesso si suppone in parte svolta assieme all'ente locale.

La sensibilità del TIR al vacancy rate, per determinati livelli di costi amministrativi unitari, è mostrata nel primo grafico. Le linee – dalla più alta alla più bassa – corrispondono ad un tasso di vacancy che va dall'1% all'8%, per incrementi successivi di un punto percentuale. Ridurre il tasso di vacancy dall'8% all'1% permette un miglioramento del TIR nell'ordine di 70-90 punti base, a parità di costo amministrativo. A parità invece di vacancy rate, un raddoppio del costo amministrativo che abbiamo ipotizzato ridurrebbe il TIR nell'ordine di 50-60 punti base.



Il secondo grafico riporta invece l'analisi di sensibilità del TIR al variare del canone mensile di affitto, per ogni livello di incidenza dei costi di gestione (le diverse linee: la linea inferiore rappresenta una quota del 25% dei costi di gestione, la linea superiore una quota del 5%). Più è basso il canone di affitto, più il peso dei costi si fa sentire, annullando praticamente il TIR. Il canone

di affitto comincia a presentare buoni rendimenti a 350 euro, a patto che i costi totali di gestione siano bassissimi. D'altra parte, un canone di affitto di 500 euro rende sostenibili costi di gestione anche del 25% .

Si comprende in questo modo perché le simulazioni di Assoimmobiliare, del disegno di legge Benvenuto e del Sole24ore diano rendimenti interessanti: con un canone di 700-800 euro di affitto e le aree a standard fornite dai comuni i rendimenti sono assicurati. Ma mancherebbe l'oggetto del social housing!

6. Conclusioni

Questo capitolo si è proposto di verificare la sussistenza della fattibilità tecnica per la realizzazione di alloggi a canone moderato in Italia.

Vi è in Italia una domanda potenziale importante di alloggi a canone calmierato con cui, applicando il criterio dell'affordability, un affitto dovrebbe essere pari al 25%-30% del reddito familiare. Vi sono evidenti ragioni sociali che inducono a ritenere opportuna una offerta di servizi di alloggio a queste condizioni: la necessità dei giovani di intraprendere precocemente un percorso di autonomia sociale e professionale; la crescita delle giovani famiglie, i ceti medi non poveri ma per la crescente precarietà impossibilitati ad affrontare affitti di mercato; gli anziani soli o i genitori soli dopo una separazione; le ondate migratorie che necessitano di ambienti decorosi per l'integrazione evitando la formazione di ghetti. Vi sono evidenti ragioni economiche, in primo luogo una maggior facilità di spostamenti sul mercato del lavoro: un minor costo di spostamento allarga il raggio delle opportunità raggiungibili, aumenta la produttività del sistema, diminuisce le rigidità ad una allocazione delle risorse non solo nel privato ma nel pubblico (scuola, sanità, ecc); una maggior concorrenza contribuirebbe al contenimento dei prezzi e delle rendite. Vi sono ragioni politiche: un maggior controllo delle politiche abitative consente di perseguire obiettivi multipli, difficilmente raggiungibili con politiche settoriali: contrasto alla povertà, migliore integrazione, rafforzamento del tessuto sociale e solidale, economie di spazio ed efficienza energetica, ottimizzazione dei servizi di trasporto e a rete in genere.

Ciò nonostante, non si genera un'offerta capace di intercettare questo tipo di domanda. Le politiche abitative centrate sull'incentivo alla proprietà, raggiunto ormai il 75% di abitazione propria, sono praticamente inesistenti a livello centrale, o comunque incentrate su vendite e cartolarizzazioni del patrimonio pubblico. La riduzione dei tassi di interesse rende l'alternativa tra affitto e acquisto favorevole all'acquisto (naturalmente questo trade-off tra acquistare o pagare l'affitto ha implicazioni non solo economiche, ma sociali e culturali. Come per il mercato del lavoro, anche per il mercato delle abitazioni contano molto i fattori culturali e istituzionali). Stante la dipendenza dal debito, le imprese di costruzioni sono interessate solo alla vendita, e non trovano interesse alla locazione, sia per ragioni fiscali sia perché manca una cultura di questo, escluse naturalmente le cooperative di abitazione a proprietà divisa o indivisa. I fondi immobiliari italiani, che cumulano un patrimonio importante anche se molto basso rispetto all'Europa (5%), sono totalmente concentrati sulle tipologie edilizie direzionali e commerciali: solo l'1% dei fondi è basato su assets residenziali. A livello locale, la leva dell'Ici non è stata sufficiente a indurre i proprietari di case sfitte a metterle sul mercato, e comunque tale leva appare oggi del tutto irrilevante. A livello nazionale non vi sono risorse adeguate ad impostare un piano casa delle proporzioni necessarie.

Perché non si genera questa offerta e quali sono le condizioni – stante la sua acclarata necessità – affinché la situazione possa cambiare significativamente?

Anzitutto, data la pressione di ragioni così diverse, si deve essere consapevoli che sarebbe illusorio cercare di affrontare il problema agendo su una dimensione prevalente: il problema si risolve agendo su più fronti contemporaneamente (il pugile vincente non allena solo le braccia, ma soprattutto le gambe e gli addominali che ne sostengono l'azione). Questo è vero sia per la fattibilità economica (tassi interesse, investitori istituzionali, fiscalità incentivante, aree a basso prezzo) che per quella spaziale (ogni regione, provincia, comune ha condizioni di partenza e obiettivi politici diversi); sia perché si può intervenire incentivando la piccola proprietà a contratti convenzionati di locazione con

politiche fiscali (cedolare sull'affitto) sia con garanzie per gli affittuari.

In secondo luogo, è evidente che non si tratta di mettere un nome nuovo e alla moda (social housing) a operazioni immobiliari di tipo tradizionale. L'obiettivo dell'abitare sociale a canone moderato sta in piedi – dati i margini modesti – solo se c'è una idea più precisa delle persone da raggiungere e del livello di vita sociale e di servizi comuni a cui si accede. Solo con una politica chiara si può raggiungere la sostenibilità economica della gestione. Su questo aspetto le forze imprenditoriali, non solo del terzo settore o del mondo cooperativo ma anche private, hanno spazio per pensare a soluzioni innovative.

In terzo luogo, vi sono comunque almeno due evidenti vincoli tecnici da superare: i capitali in cerca di una redditività a basso rischio per lunghi periodi e le aree a basso costo. Il veloce excursus sui problemi della pianificazione urbanistica ha cercato di rendere evidente che, per quanto riguarda le aree, l'iniziativa spetta ai comuni, in quanto anzitutto regolatori della trasformazione urbana, poi perché conoscitori e organizzatori della domanda. L'innovazione degli strumenti urbanistici per ottenere aree in eccesso rispetto agli standard o opere, a fronte di un disegno unitario del futuro urbano e con la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, può mobilitare risorse ed energie vicine alle occasioni di business.

Le aree a standard servono alla dotazione di servizi necessari alla città (verde, attrezzature), e solo in piccola parte si possono usare per edificare con fini di edilizia sociale, là dove previsto dai piani. Un loro uso massiccio per altri fini, come proposto da alcuni, a parte i problemi di impatto urbanistico, richiede variazioni ai piani, un processo non proprio rapido. Meglio forse seguire la strada, abbozzata da alcune regioni, di destinare una quota delle nuove costruzioni ad affitto per un lungo periodo, casomai precisando meglio gli obiettivi nei progetti attuativi; oltre naturalmente a procedere con l'acquisizione di aree nei processi di trasformazione urbana.

Ma occorre poi una massa di capitali interessati ai rendimenti di lungo periodo a basso rischio. La recente iniziativa della CDP, delle Fondazioni Bancarie e di ABI può portare in breve alla raccolta di quattro, cinque miliardi, per un totale di 40.000 alloggi circa. Si tratta di un importante volano, che per realizzarsi necessita da parte dei comuni di disporre di soluzioni per le aree e per l'organizzazione degli accessi.

Le garanzie dei comuni circa le eventuali morosità possono ridurre il rischio e l'incertezza per una parte di capitali privati, ed hanno lo stesso effetto di una riduzione del rischio, quindi del tasso di interesse. L'esperienza del Comune di Torino è molto interessante da questo punto di vista.

Rimane il problema di come e di chi prende l'iniziativa. Nel caso dei fondi immobiliari l'esperienza della FHS di Milano mostra che il rendimento del fondo dipende dalla vendita finale dopo 20 anni, prioritariamente agli inquilini degli alloggi. Il comune dovrebbe conferire aree gratis o quasi, in cambio di una soluzione ad un problema sociale per un lungo periodo di tempo non rinnovabile; rientrerebbe pro-quota del valore conferito al momento della vendita. Molti comuni allora stanno cercando soluzioni che consentano di mantenere il diritto di superficie dell'area concessa a costi bassi o nulli, su cui indire gara di concessione o di project financing per lunghi periodi, e alla fine della quale rinnovare la concessione. Il problema in questo caso – dato il prevalente orientamento delle fondazioni bancarie e della CDP a operare secondo lo schema di società di gestione del risparmio

L'esperienza di FHS Milano e del Comune di Torino, tra gli altri, mostrano che è decisiva una attenta politica di individuazione del mix sociale a cui rendere accessibile l'alloggio, perché la sostenibilità sociale è la vera garanzia di un management che porti alla valorizzazione e non al degrado del bene edilizio, in termini di varietà e di motivazione degli inquilini alla qualità del vivere.

Nella costruzione del progetto, oltre all'area a basso costo possono fornire un sostegno non decisivo ma importante alla redditività il premio alla vendita convenzionata o libera immediata e all'uso commerciale di una parte delle superfici costruite.

La simulazione effettuata con il nostro modello non è un business plan. È impossibile fare un business plan senza conoscere gli azionisti, gli obiettivi, il contesto in cui intervenire, i gestori. Si tratta di una combinazione di equazioni simultanee supportate dal foglio di lavoro excel, e

sviluppate in termini reali e non nominali, ipotizzando una rivalutazione finale del bene nulla e imponendo un prudenziale livello di ammortamento dell'1,5%, circa pari al tasso stimale di vetustà e di obsolescenza del bene immobile. Il vantaggio è di avere tutte le leve del progetto sotto controllo, il che consente l'affinamento di ipotesi di simulazione molto realistiche. Il modello può essere ulteriormente perfezionato.

Tale simulazione ha permesso di verificare che l'offerta di questo tipo di alloggi è sostenibile, fornisce rendimenti stabili e interessanti nel lungo periodo, che a seconda delle condizioni dimensionali del progetto, di mix commerciale e gestionale, di garanzie che consentano di ottenere bassi tassi di interesse per il debito, può portare a rendimenti reali che variano dal 3% al 7%. Essa ha altresì permesso di verificare che i rendimenti positivi sono possibili solo considerando il valore finale del bene, poiché di per sé la sola gestione dell'affitto non genera flussi di cassa sufficienti a pagare il debito e il capitale investito.

Riferimenti bibliografici

Ance (2008), *Il piano nazionale di edilizia abitativa*.

Assogestioni (2008), *Rapporto semestrale – Fondi immobiliari italiani – Secondo semestre 2008*.

Baldini U. e Lupatelli G. (2008), *Le politiche abitative nel futuro della città, tra nuovo welfare, integrazione urbana e sostenibilità*, in CAIRE, *Questione abitativa e politiche per la casa*. Edizioni Diabasis, Reggio Emilia.

Camagni R. (2008), *Il finanziamento della città pubblica*. In Baioni, M., a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea Firenze.

Cittalia – Fondazione Anci ricerche (2008), *I Comuni e la questione abitativa – Le nuove domande sociali gli attori e gli strumenti operativi*.

Cittalia – Fondazione Anci ricerche (2008), *Introduzione ai Fondi immobiliari per il Social Housing*.

Corte dei Conti (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, Deliberazione n. 10/2007.

Dexia Crediop (2008), *Social housing e agenzie pubbliche per la casa*.

Di Biagi P. (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione – Il piano Ina-casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli Editore, Roma.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Federcasa (2005), *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*.

Federcasa (2009), *Finanziamenti per la casa e opportunità per l'edilizia pubblica*, intervento di A. M. Pozzo al convegno "Finanza e housing sociale", Milano.

Finlombarda (2009), *Analisi dei modelli internazionali di finanziamento dell'housing sociale*, Working paper.

- Finlombarda (2009), *Finanza e housing sociale*, atti del convegno, Milano, 30 aprile 2009.
- Fiocco F. (2008), *Processi valutativi e urbanistica negoziata: nuove modalità di finanziamento e realizzazione delle opere pubbliche*. Tesi di Dottorato in Ingegneria Gestionale ed Estimo, Università Padova, Rel. S. Stanghellini.
- Fiorani G. (1996), *Modena e le città europee*, Comune di Modena.
- Fiorani G. (2009), *Contributo ai problemi del decentramento. Spesa standard e dati catastali*. CAPP, Modena.
- Giustiniani C. (1981), *La casa promessa*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Guerra M. C. (2009), *Ma quanto ha reso vendere gli immobili pubblici?*. In lavoce.info.
- Il Sole24ore (2009), *Social Housing*, Milano.
- Indovina F. (2006), *Governare la città con l'urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini.
- INU – Gruppo di lavoro “Politiche e strumenti per la residenza sociale” (2008), *Edilizia residenziale sociale: una nuova stagione*.
- Micelli E. (2004), *La perequazione Urbanistica*, Marsilio Editore, Venezia
- Minelli A. R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero delle Infrastrutture (2007), *Documento programmatico sulle politiche abitative*.
- Ombuen S. (2006), *Criteri di accesso all'edilizia sociale: le agenzie regionali e il patrimonio abitativo comunale*, in «La rivista delle politiche sociali», n. 3, Ediesse, Roma.
- Ombuen S. (2008), *Note sul piano casa del governo*.
http://www.inu.it/commissioniegruppi/download/Note_sul_Piano_CasadelGoverno.pdf
- Padovani, L. (1996), *Italy*, in Balchin, P. (a cura di), *Housing policy in Europe*, Routledge, Londra.
- Poggio, T. (2006), *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, in «La rivista delle politiche sociali», n. 3, Ediesse, Roma.
- Pompei S. (1998), *Regime e classificazione dei suoli*, INU, Bologna.
- Priemus H. (1997), *Growth and stagnation in social housing; What is 'social' in the social rented sector?*, in «Housing Studies», Vol. 12 Issue 4, p549, Routledge, Abingdon.
- Salzano E. (2003), *Fondamenti di Urbanistica*. Laterza, Bari.
- Scenari immobiliari (2009), *I fondi immobiliari in Italia e all'estero – Aggiornamento 2009*
- Stanghellini S. (2000), *La riqualificazione urbana tra leggi di mercato ed esigenze sociali. Intervento al convegno L'uomo e la città : verso uno sviluppo umano e sostenibile*. Napoli.
- Torre C.M. (2008), *Appunti di Estimo e Catasto*. Politecnico, Bari.

Urbani P. (2008), *Concertazione e perequazione urbanistica*, Lisbona.

Urbani S. (2009), *I fondi immobiliari per l'edilizia sociale*, in Delli Santi, R.; Mantella, S. (a cura di), *Capital market e real estate*, Egea, Milano.

Whitehead C. (2003), *Financing Social Housing in Europe*, in «Housing Finance International», Vol. 17 Issue 4, p3, International Union for Housing Finance, Bruxelles.

Whitehead C.. Scanlon K. (a cura di, 2008), *Social housing in Europe II – A review of policies and outcomes*, LSE London.

www.perequazioneurbanistica.it

www.iuav.it

www.fondazioneastengo.com

www.fondazioneastengo.com.

www.pausania.it

La distribuzione del carico fiscale sulle abitazioni di residenza in Italia: prime evidenze e simulazioni di politiche alternative

di Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati

1. Introduzione e sintesi dei risultati ^{*}

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di studiare come si distribuiscono sui redditi delle famiglie i principali tributi che gravano sulle abitazioni di residenza in Italia. Si tratta di un lavoro ambizioso, date le informazioni a disposizione, che tuttavia viene a coprire una lacuna informativa rilevante. I problemi del catasto e la riforma dell'imposizione sugli immobili sono infatti oggetto di discussione da diverso tempo, ma mancano studi sistematici ed aggiornati che consentano di simulare gli effetti di qualsiasi modifica legislativa in tal senso. Recentemente l'Agenzia del Territorio ha pubblicato le statistiche sul numero e sulla composizione dei fabbricati censiti nel nostro paese. Tuttavia, tali statistiche si riferiscono alle caratteristiche degli immobili e non contengono informazioni sulla tipologia di godimento dell'immobile e sulla situazione reddituale dei proprietari o degli utilizzatori. Tali informazioni sono però indispensabili al fine di valutare la distribuzione delle imposte e delle agevolazioni fiscali, nonché la distribuzione dei benefici conseguenti una modifica legislativa (si consideri, ad esempio, l'esenzione dall'ICI per gli immobili adibiti ad abitazione principale e la detrazione spettante ai conduttori per il contratto di locazione regolarmente registrato).

Il lavoro concentra l'attenzione sull'imposizione degli immobili di proprietà delle famiglie italiane, tralasciando l'imposizione sugli immobili di proprietà di persone giuridiche. L'analisi si concentra sugli effetti di tre principali tributi: l'imposta comunale sugli immobili (ICI), l'imposizione in sede di imposta personale e progressiva sul reddito (IRPEF) e la "tassa" per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Al fine di stimare la distribuzione di questi tributi, si utilizza un modello di microsimulazione fiscale statico. I dati sono forniti dall'ultima Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia sui redditi del 2006 (Banca d'Italia, 2008a e 2008b). I principali risultati sono discussi nel testo, mentre sono riportati nell'Appendice alcuni approfondimenti.

Le principali conclusioni delle simulazioni sono le seguenti. Per quanto riguarda il reddito derivante dai fabbricati, le rendite catastali rivalutate, che rientrano nella definizione di reddito complessivo ai fini IRPEF del contribuente in proporzione alla quota di proprietà dell'immobile, sono decisamente molto basse rispetto ai valori di mercato: in media il valore della rendita catastale di una abitazione è pari all'11 per cento del valore annuo di mercato del canone di locazione che potrebbe essere richiesto in caso di locazione dell'immobile (tale valore, il cosiddetto *affitto imputato*, è quello che dal punto di vista economico sarebbe corretto

* Desideriamo ringraziare Massimo Baldini per i continui suggerimenti che hanno consentito di migliorare il lavoro. Naturalmente, ogni errore residuo è responsabilità dei soli autori.

considerare, al netto dei costi di gestione ordinaria (Camberra Group, 2001; Frick e Grabka, 2003; Baldini, 2008). Ciò deriva dal fatto che le modalità di determinazione delle tariffe d'estimo, utilizzate per la definizione delle rendite catastali, non sono mai state revisionate.

Concentrando l'attenzione sulle abitazioni di residenza, oggi il rapporto tra il valore della rendita catastale e il reddito disponibile familiare non solo è decisamente basso, ma anche decrescente all'aumentare del reddito familiare. Inoltre, dal 2000, la rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza non rientra nella base imponibile IRPEF del contribuente e quindi essa è esente da imposta.

Differente è la situazione considerando il reddito derivante da immobili diversi dall'abitazione di residenza: nella definizione di reddito rientra infatti l'85 per cento del canone di locazione effettivo percepito qualora l'immobile sia concesso in locazione e il contratto sia regolarmente registrato o il valore della rendita catastale rivalutata per tutti gli altri usi. In questo caso, sia la quota di famiglie che detiene almeno un immobile in aggiunta a quello di residenza, sia il corrispondente reddito da fabbricati sono crescenti all'aumentare del reddito familiare.

Per quanto riguarda invece la tassazione del patrimonio, in Italia non esiste una imposta gravante sull'intero patrimonio di proprietà di una persona. Esiste un tributo, l'Imposta comunale sugli immobili, che grava su ogni singolo immobile. La base imponibile ICI si determina moltiplicando il valore della rendita catastale rivalutata per un *coefficiente di valutazione*: ne segue che in Italia gli immobili sono tassati due volte sulla medesima base imponibile (fatta eccezione per gli immobili adibiti ad abitazione principale, esenti da imposta dal 2008). Secondo le stime proposte in questo lavoro, la base imponibile ICI complessiva è pari a circa il 23 per cento del valore complessivo di mercato degli immobili. Di per sé - se i valori reddituali e patrimoniali non cambiano nel corso del tempo - questo non è un indice di "inefficienza" dell'Amministrazione; tuttavia, negli ultimi decenni in Italia si è assistito ad una notevole crescita dei valori immobiliari (Agenzia del Territorio – Osservatorio Mercato Immobiliare, anni vari).

La "tassa" per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, che dal punto di vista economico ha natura di contributo, non è legata all'ammontare di rifiuti prodotti, ma alla superficie dell'immobile (anche se alcune agevolazioni sono concesse per le persone che vivono sole e per le famiglie povere). Poiché la superficie degli immobili non risulta fortemente crescente all'aumentare del reddito, la TARSU non può essere un tributo progressivo. Sia l'ICI, sia la TARSU evidenziano infatti un impatto lievemente regressivo rispetto al reddito familiare.

Per quanto riguarda le famiglie in affitto, esse sono generalmente anche le più povere. La detrazione concessa in caso di locazione dell'immobile a partire dal 2008 è andata nella giusta direzione, ma permane un trattamento di sfavore rispetto ai proprietari dell'immobile di residenza.

A partire da questi risultati, peraltro attesi, sarebbe auspicabile una riforma complessiva del sistema di determinazione dei valori reddituali e patrimoniali utilizzati come base imponibile per la tassazione degli immobili, che li avvicini ai valori di mercato. Proprio per questa ragione, nella parte conclusiva di questo rapporto si studia quindi l'impatto di una radicale riforma del sistema di tassazione del reddito da fabbricati, ipotizzando il passaggio dalla rendita catastale all'affitto imputato per gli immobili di residenza.

Il lavoro è strutturato in dieci paragrafi. Il paragrafo 2 presenta la composizione del patrimonio immobiliare secondo la classificazione catastale, mentre il paragrafo 3 discute la struttura complessiva del gettito derivante dagli immobili e i principali aspetti istituzionali dei tributi che gravano sugli immobili e delle agevolazioni concesse dall'attuale normativa fiscale. Il paragrafo 4 analizza i punti critici dell'attuale sistema di tassazione incentrato sulla rendita catastale ed effettua alcune riflessioni in merito. Il paragrafo 5 illustra le caratteristiche salienti del data set utilizzato e il metodo di analisi. Il paragrafo 6 concentra l'attenzione sulla relazione tra reddito familiare e abitazione di residenza; in particolare, si analizza la distribuzione delle famiglie per decile di reddito familiare, per tipologia di godimento dell'abitazione di residenza e per classi di

età del capofamiglia. Il paragrafo 7, che rappresenta il cuore del rapporto, descrive la distribuzione dei principali tributi che gravano sugli immobili per fasce di reddito: l'analisi è condotta con riferimento sia alle famiglie, sia agli individui. Il paragrafo 8, invece, studia l'impatto delle riforme avvenute nel corso del 2007 e del 2008; particolare attenzione è dedicata all'eliminazione dell'ICI sull'abitazione di residenza e all'introduzione della detrazione sui canoni di locazione. Il paragrafo 9 studia la perdita di gettito e la distribuzione dei benefici derivanti dalla tassazione separata al 20 per cento dei canoni di locazione. Il paragrafo 10 analizza invece gli effetti di una possibile modifica del sistema impositivo sugli immobili, prevedendo il passaggio della base imponibile sugli immobili dall'attuale rendita catastale all'affitto imputato. Seguono le conclusioni (paragrafo 11).

2. Il patrimonio immobiliare: alcune statistiche

Il patrimonio immobiliare nazionale riguarda complessivamente 26,4 milioni di proprietari, 60,8 milioni di unità immobiliari (fabbricati) e 58 milioni di particelle rurali (terreni). Lo stock dei fabbricati, così come censito nel catasto edilizio urbano, è suddiviso in gruppi, categorie e classi. L'attuale classificazione prevede sei gruppi di fabbricati e un gruppo residuale: tre gruppi classificano gli immobili a destinazione ordinaria (gruppi A, B e C), uno quelli a destinazione speciale (gruppo D), uno quelli a destinazione particolare (gruppo E) e uno quelli non censibili (gruppo F); chiude la classificazione un gruppo residuale in cui rientrano i beni comuni non censibili, le unità immobiliari senza rendita e gli immobili il cui uso non è stato ancora accertato (Tabella 1) (Agenzia del Territorio, 2008). Ogni gruppo prevede al suo interno numerose categorie, individuate in base alla normale destinazione funzionale dell'immobile, e classi, tali da rispecchiare il diverso livello reddituale ordinario che può fornire l'unità censita.

Il numero complessivo delle abitazioni ad uso residenziale (gruppo catastale A ad esclusione della categoria A/10) è di 30,8 milioni di immobili, pari al 50,7 per cento di tutte le unità immobiliari. Circa 26,2 milioni di abitazioni ad uso residenziale sono di proprietà di persone fisiche (l'85 per cento del totale), mentre 4,6 milioni sono di proprietà di persone giuridiche (il rimanente 15 per cento). Il 68 per cento del totale appartiene alla categoria A/2 (abitazioni di tipo civile) o A/3 (abitazioni di tipo economico); il 18 per cento appartiene alla categoria A/4 (abitazioni di tipo popolare); le abitazioni in villini (categoria A/7) sono il 6 per cento, mentre le abitazioni di "lusso" (categorie A/1, A/8 e A/9) costituiscono solo lo 0,24 per cento del totale (Tabella 2).

Gli uffici e gli studi privati (categoria A/10) sono 456 mila unità. Gli immobili classificati nel gruppo B sono 158 mila, mentre molto numeroso è il gruppo catastale C (21,3 milioni di immobili) in cui sono ricomprese le pertinenze delle abitazioni principali come le autorimesse (categoria C/6, circa 13,5 milioni di unità). Gli immobili a destinazione speciale (gruppo D) sono 877 mila, mentre quelli a destinazione particolare (gruppo E) sono 61 mila. Gli immobili non censibili (gruppo F) sono 2,2 milioni, mentre quelli non classificati sono 4,8 milioni (Tabella 3).

Tab. 1 Gruppi e categorie di classificazione degli immobili

Gruppo A		Gruppo C	
Categoria		Categoria	
A/1	Abitazioni di tipo signorile	C/1	Negozi e botteghe
A/2	Abitazioni di tipo civile	C/2	Magazzini e locali di deposito
A/3	Abitazioni di tipo economico	C/3	Laboratori e locali di deposito
A/4	Abitazioni di tipo popolare	C/4	Fabbricati per arti e mestieri
A/5	Abitazioni di tipo ultrapopolare	C/5	Stabilimenti balneari
A/6	Abitazioni di tipo rurale	C/6	Stalle, scuderie ed autorimesse
A/7	Abitazioni in villini	C/7	Tettoie chiuse o aperte
A/8	Abitazioni in ville		
A/9	Castelli e palazzi con pregi storici o artistici	Gruppo D	
A/10	Uffici e studi privati	Categoria	
A/11	Abitazioni tipiche dei luoghi	D/1	Opifici
		D/2	Alberghi e pensioni
Gruppo B		D/3	Teatri e cinema
Categoria		D/4	Case di cura e ospedali
B/1	Collegi, ospizi, conventi, seminari, caserme	D/5	Istituti di credito e assicurazioni
B/2	Case di cura e ospedali	D/6	Fabbricati e locali per esercizi sportivi
B/3	Prigioni e riformatori	D/7	Fabbricati industriali
B/4	Uffici pubblici	D/8	Fabbricati commerciali
B/5	Scuole e laboratori scientifici	D/9	Edifici galleggianti assicurati a punti fissi
B/6	Biblioteche, musei, gallerie non in A/9	D/10	<i>Residence</i>
B/7	Cappelle ed oratori non destinati al culto	D/11	Scuole e laboratori scientifici privati
B/8	Magazzini per deposito di derrate	D/12	Posti barca in luoghi turistici
Gruppo E			
Categoria			
E/1	Stazioni per il servizio di trasporto		
E/2	Ponti comunali e provinciali soggetti a pedaggio		
E/3	Fabbricati per speciali esigenze pubbliche		
E/4	Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche		
E/5	Fabbricati costituenti fortificazioni		
E/6	Fari, semafori, torri per rendere d'uso pubblico l'orologio comunale		
E/7	Fabbricati destinati all'esercizio pubblico di culti		
E/8	Fabbricati e costruzioni nei cimiteri		
E/9	Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti		

Fonte: Agenzia del Territorio, 2008.

Tab. 2 Gli immobili a destinazione residenziale

	Numero	%
A1	35.751	0,12
A2	10.131.107	32,86
A3	10.923.021	35,42
A4	5.691.165	18,46
A5	1.219.631	3,96
A6	924.773	3,00
A7	1.857.930	6,03
A8	33.870	0,11
A9	2.360	0,01
A11	14.856	0,05
Totale	30.834.464	100

Fonte: Agenzia del Territorio, 2008.

Tab. 3 Numerosità e composizione dei gruppi catastali per area geografica

Zona	A		A/10		B		C		D		E		F		Altro		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Nord	14.071.154	46,8	313.859	1,0	76.657	0,3	11.676.812	38,8	526.419	1,7	33.493	0,1	775.842	2,6	2.619.064	8,7	30.093.300	100
Centro	5.900.952	49,8	119.586	1,0	38.844	0,3	4.193.826	35,4	160.147	1,4	11.916	0,1	388.406	3,3	1.040.855	8,8	11.854.532	100
Sud	10.862.358	57,5	112.604	0,6	42.580	0,2	5.426.411	28,7	190.869	1,0	15.981	0,1	1.060.484	5,6	1.181.086	6,3	18.892.373	100
Italia	30.834.464	50,7	546.049	0,9	158.081	0,3	21.297.049	35,0	877.435	1,4	61.390	0,1	2.224.732	3,7	4.841.005	8,0	60.840.205	100

Fonte: Agenzia del Territorio, 2008.

3. I tributi che gravano sugli immobili: aspetti istituzionali

3.1 La composizione del gettito

I tributi che gravano sul patrimonio immobiliare sono classificabili in due gruppi. Nel primo gruppo rientrano i tributi che gravano sulla proprietà o sull'utilizzo dell'immobile: l'imposizione in sede di imposta personale e progressiva sul reddito (IRPEF) o in sede di imposta sul reddito delle società (IRES); l'imposta comunale sugli immobili (ICI); la "tassa" per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Nel secondo gruppo rientrano invece i tributi dovuti in caso di compravendita di un immobile (l'imposta sul valore aggiunto (IVA), l'imposta di registro, ipotecaria e catastale), i tributi dovuti in caso di successione ereditaria o di donazione (l'imposta sulle successioni e donazioni, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale) e tributi dovuti in caso di ristrutturazione dell'immobile (IVA).

Nel 2006 il gettito complessivo derivante dal patrimonio immobiliare ammonta a circa 40 miliardi di euro, pari al 2,7 per cento del PIL e al 5,9 per cento delle entrate (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2007). L'imposta che determina il maggior gettito è l'ICI (12 miliardi, pari al 25 per cento del gettito complessivo, anche se dopo la riforma avvenuta nel 2008 il gettito si è ridotto a circa 9,2 miliardi) (Banca d'Italia, 2009). Seguono l'IVA (7,6 miliardi, pari al 19 per cento del gettito), l'IRPEF (6,8 miliardi, pari al 17 per cento), l'imposta di registro (5,2 miliardi, pari al 13 per cento), la TARSU (4,8 miliardi, pari al 12 per cento) e l'imposta ipotecaria e catastale (3,2 miliardi, pari all'8 per cento). Chiudono il quadro altri tributi minori, tra cui si ricorda l'imposta sull'energia elettrica (1,2 miliardi, pari al 3 per cento) e l'imposizione in sede di imposta sul reddito delle società (IRES) degli immobili di proprietà di società di capitali (0,8 miliardi, pari al 2 per cento). Dal 3 ottobre 2006, infine, è stata reintrodotta l'imposta sulle successioni e sulle donazioni: il gettito è pari a 47 milioni di euro nel 2006 e a 149 milioni nel 2007 (ISTAT, 2008).

In questo paragrafo si descrivono i principali aspetti istituzionali dei tributi che gravano sugli immobili. Si concentra l'attenzione su sei tributi: la tassazione in sede IRPEF, la tassazione in sede IRES, l'ICI, la TARSU, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni e l'imposta di registro, ipotecaria e catastale. Per ogni tributo si analizza la determinazione della base imponibile, l'aliquota applicata e la previsione di specifiche agevolazioni.

3.2 L'imposizione sugli immobili in sede IRPEF

In caso di proprietà dell'abitazione di residenza

La rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza rientra nel computo del reddito complessivo IRPEF del proprietario o di colui che detiene un altro diritto reale sull'immobile (ad esempio l'usufrutto o il diritto di abitazione) in proporzione alla quota di proprietà o del diritto reale. Dal 2000 è concessa una deduzione dal reddito complessivo di un importo pari alla rendita catastale rivalutata. Di fatto, quindi, la rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza non è soggetta ad imposizione: non rientrando nella base imponibile IRPEF del contribuente, essa non influisce sul calcolo dell'imposta lorda. Inoltre, dal 2007 la rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza è concessa in deduzione dal reddito complessivo anche per determinare il parametro reddituale di riferimento per il calcolo dell'importo delle detrazioni effettive per carichi di lavoro e per carichi familiari.

In caso di proprietà di un immobile diverso dall'abitazione di residenza

Il trattamento fiscale dei redditi sugli immobili diversi dall'abitazione di residenza è differenziato a seconda del tipo di utilizzo dell'immobile. Se l'immobile è concesso in locazione, l'85 per cento (o percentuali inferiori in alcuni casi particolari) del canone annuo di locazione o, se maggiore, l'intera rendita catastale rivalutata rientra nel reddito complessivo IRPEF del proprietario. Nel caso di un immobile utilizzato per l'attività professionale o concesso in uso gratuito, rientra nel reddito complessivo IRPEF del proprietario la sola rendita catastale rivalutata. Nel caso in cui l'immobile sia invece a disposizione del proprietario, cioè sia affitto o destinato alla villeggiatura, rientra nel reddito complessivo IRPEF del proprietario la rendita

catastale rivalutata e maggiorata di un terzo.

3.3 Le agevolazioni sugli immobili concesse in sede IRPEF per i proprietari

Gli interessi passivi su mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione di residenza

Gli interessi passivi su mutui ipotecari pagati annualmente per l'acquisto dell'immobile di residenza sono considerati un onere detraibile (sono pertanto esclusi gli interessi passivi derivanti da tipologie di finanziamento diverse dal mutuo ipotecario). Nel caso in cui il mutuo ipotecario sia sovvenzionato con contributi concessi dallo Stato o da un altro ente pubblico, l'onere detraibile concesso fiscalmente si riferisce solo alla quota di interessi passivi a carico del mutuatario. Inoltre, se il mutuo ottenuto è di importo superiore al valore dell'immobile acquistato, può essere considerato ai fini della determinazione dell'onere detraibile solo il valore dell'immobile aumentato degli oneri accessori di cui si parlerà nel sottoparagrafo successivo. La percentuale di detraibilità è del 19 per cento, mentre l'importo massimo considerato onere detraibile è pari a 4 mila euro. In caso di contitolarietà del contratto di mutuo, l'importo massimo di 4 mila euro deve essere ripartito tra i contitolari del mutuo (ad esempio, nel caso di due contraenti, l'importo massimo dell'onere detraibile che spetta a ciascuno è di 2 mila euro); fanno eccezione i mutui contratti prima del 1993, poiché in questo caso il limite di 4 mila euro spetta ad ogni intestatario del mutuo.

La normativa prevede alcune eccezioni e casi particolari: nel caso di acquisto di un immobile gravato da usufrutto in favore di un'altra persona, l'onere detraibile spetta al nudo proprietario e non all'usufruttuario; in caso di morte del mutuatario, la detrazione spetta all'erede (lo stesso avviene in caso di morte del coniuge); la detrazione spetta anche nel caso in cui l'abitazione non sia adibita ad abitazione principale qualora il mutuatario abbia cambiato residenza per motivi di lavoro oppure sia stato ricoverato in modo permanente in istituti di ricovero o sanitari.

È infine consentita la detrazione per i mutui contratti prima del 1993 per l'acquisto di una abitazione diversa da quella di residenza; in questo caso l'onere detraibile massimo concesso annualmente è pari a 2.066 euro per ciascun intestatario del mutuo.

Gli oneri accessori per la stipula del contratto di mutuo

Gli oneri accessori indispensabili per la stipula del contratto di mutuo sono considerati un onere detraibile. Gli oneri accessori su cui è possibile ottenere l'agevolazione sono l'onorario del notaio per la stipula del contratto di mutuo, le eventuali spese sostenute dal notaio per conto del cliente per l'iscrizione o la cancellazione dell'ipoteca, le imposte per l'iscrizione o la cancellazione dell'ipoteca, le spese di perizia e di istruttoria e la commissione richiesta dagli istituti di credito per la loro attività di intermediazione. Nell'anno in cui avviene la stipula del contratto di mutuo per l'acquisto dell'immobile di residenza, pertanto, tali spese concorrono a determinare l'importo massimo dell'onere detraibile considerato nel sottoparagrafo precedente. La percentuale di detraibilità è del 19 per cento.

Le spese per l'intermediazione immobiliare in caso di acquisto dell'abitazione di residenza

In caso di acquisto dell'abitazione principale, le spese sostenute per l'intermediazione immobiliare, nel limite di 1.000 euro, sono considerate un onere detraibile. La percentuale di detraibilità è del 19 per cento: lo sconto fiscale massimo consentito è pertanto di 190 euro.

Le spese sostenute per la ristrutturazione di immobili

Le spese sostenute dai proprietari dell'immobile per il recupero del patrimonio edilizio e quelle sostenute per l'acquisto di immobili ristrutturati da imprese di costruzione nel periodo 2008-2011 sono considerate un onere detraibile. La detrazione d'imposta è pari al 36 o al 41 per cento dell'onere detraibile a seconda del periodo di sostenimento delle spese. La detrazione è pari al 41 per cento per le spese sostenute nel 1998, nel 1999 e nei primi tre trimestri del 2006; è invece pari al 36 per cento per le spese sostenute dal 2000 al 2005 e per quelle sostenute a partire dall'ultimo trimestre del 2006.

Il limite di spesa è elevato: esso è pari a 77.469 euro per le spese sostenute prima del 2003 e a 48 mila euro per le spese sostenute successivamente. Tale limite si riferisce ad ogni singolo immobile per il quale si è sostenuta una spesa di ristrutturazione e compete ad ogni proprietario in funzione della sua quota di proprietà (ad eccezione delle spese sostenute nell'ultimo trimestre del 2006).

Poiché questa detrazione spetta solo nel limite della capienza d'imposta, la spesa deve essere ripartita in 10 rate di pari importo (è possibile la ripartizione in un periodo di 3 o 5 anni per i contribuenti di età superiore agli 80 anni e in un periodo di 5 anni per i contribuenti di età superiore a 75 anni e minore di 80).

In caso di vendita dell'immobile prima che la detrazione sia stata interamente goduta, la parte rimanente spetta all'acquirente.

Le spese sostenute per interventi finalizzati al risparmio energetico

Le spese per interventi finalizzati al risparmio energetico di edifici (come quelli diretti alla riduzione del fabbisogno di energia, all'installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di climatizzazione invernale) consentono una detrazione d'imposta del 55 per cento calcolato su un limite di spesa variabile a seconda della tipologia di intervento. Le spese sostenute prima del 2008 devono essere ripartite in tre rate annuali di pari importo, mentre le spese sostenute nel 2008 devono essere ripartite in un numero di quote annuali di pari importo non inferiore a tre e non superiore a dieci.

3.4 Le agevolazioni sugli immobili concesse in sede IRPEF per gli affittuari

In caso di affitto di un immobile adibito ad abitazione principale

A partire dal 2008 (anche se ha prodotto i suoi effetti già a partire dal periodo d'imposta 2007) è prevista una detrazione d'imposta per i titolari di contratti di locazione registrati su unità immobiliari adibite ad abitazione principale.

Tale detrazione, che non compete se il contribuente è titolare di un alloggio popolare a causa del canone di locazione già fortemente scontato, è modulata in funzione del reddito complessivo. Nel caso in cui il contratto di locazione sia intestato a più individui, la detrazione spetta per una quota pari al rapporto tra uno e il numero dei conduttori. La detrazione base è pari a 300 euro se il reddito complessivo è minore di 15.494 euro e a 150 se il reddito complessivo è maggiore di tale soglia e minore di 30.987; per redditi superiori non è prevista alcuna detrazione.

La detrazione è pari a 496 euro per gli inquilini che hanno sottoscritto un contratto convenzionale e hanno un reddito complessivo minore di 15.494 euro; la detrazione è pari a 248 euro se il reddito complessivo è superiore a 15.494 e minore di 30.987; per redditi superiori non è prevista alcuna detrazione.

Per i giovani di età compresa tra i 20 e i 30 anni (nel caso in cui l'abitazione di residenza sia diversa da quella dei genitori) con un reddito complessivo minore di 15.494 euro la detrazione è pari a 992 euro per i primi tre anni di contratto. Se il reddito è superiore a 15.494 euro non è possibile usufruire di questa maggiorazione; essi hanno comunque diritto ad una delle due detrazioni descritte ai punti precedenti.

Il contribuente può beneficiare di un sussidio in sede IRPEF, in una logica di parziale ma strutturale imposta negativa sul reddito, qualora la detrazione in esame determini l'incapienza del contribuente o se egli risulti già incapiente prima della sua attribuzione.

A partire dal periodo d'imposta 2006 è poi prevista una specifica detrazione per i canoni di locazione sottoscritti da lavoratori dipendenti che trasferiscono la propria residenza per motivi di lavoro. Il nuovo Comune di residenza deve tuttavia essere distante almeno 100 km dal precedente luogo di residenza e in ogni caso in una Regione diversa. Tale detrazione spetta per i primi tre anni dal trasferimento della residenza ed è pari a 992 euro se il reddito complessivo del lavoratore è minore di 15.494 euro e 496 euro se il reddito è maggiore di tale soglia e minore di 30.987 euro; per redditi superiori non è prevista alcuna detrazione.

Dal 2006 è inoltre concessa una detrazione del 19 per cento dall'imposta lorda, calcolata (a partire dal periodo d'imposta 2008) su un ammontare massimo di 2.633 euro, per il canone di locazione pagato dai genitori di studenti universitari che vivono fuori sede in una abitazione con contratto di locazione registrato. È tuttavia possibile fruire della detrazione solo se la sede dell'università è situata in un Comune distante almeno 100 km dal Comune di residenza dello studente e in ogni caso in una Provincia diversa.

3.5 L'imposizione degli immobili in sede IRES

Gli immobili di proprietà delle società di capitali possono sostanzialmente appartenere a due categorie: gli immobili strumentali all'attività d'impresa e gli immobili acquistati a titolo di investimento. Secondo il TUIR, gli immobili della prima categoria non sono considerati produttivi di reddito fondiario: essi possono essere immobili strumentali per natura (gli immobili appartenenti ai gruppi catastali B, C, D, E e alla categoria A/10) o per destinazione (gli immobili, indipendentemente dalla classificazione catastale, destinati esclusivamente all'attività d'impresa). Gli immobili acquistati a titolo di investimento, come gli immobili appartenenti al gruppo catastale A, non utilizzati per l'attività d'impresa, sono considerati produttivi di reddito fondiario. Il reddito è pari alla rendita catastale rivalutata. Nel caso in cui l'immobile sia concesso in locazione, il reddito imponibile in capo all'impresa segue le stesse regole previste per le persone fisiche: rientra nel reddito imponibile l'85 per cento del canone di locazione (sempre che esso sia superiore alla rendita catastale rivalutata).

3.6 L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'imposta comunale sugli immobili è entrata in vigore nel nostro ordinamento nel 1993, in sostituzione dell'Imposta Straordinaria sugli Immobili (ISI) introdotta nel 1992. Originariamente essa sottoponeva ad imposizione gli immobili dei gruppi A, B, C e D; dal 2008 sono esclusi da imposizione gli immobili adibiti ad abitazione principale (fatta eccezione per le abitazioni signorili, le ville e i castelli).

Nel periodo 1993-1997 l'ICI è stata disciplinata in ogni suo aspetto dallo Stato; dal 1998 è concessa ai Comuni la facoltà di integrare, entro certi limiti, la disciplina statale su alcuni elementi fondamentali dell'imposta. Attualmente i Comuni possono variare l'aliquota ICI nel ventaglio 4-7 per mille e possono individuare le abitazioni e le pertinenze da censire e le modalità di dichiarazione e di versamento dell'imposta.

L'imposta grava su ogni singolo immobile, non esistendo nel nostro ordinamento una imposta sull'intero patrimonio del contribuente. Essa non è puramente reale: la stessa Legge istitutiva dell'imposta prevede la possibilità di favorire alcuni immobili (come avviene per i terreni agricoli e come avveniva, fino al 2007, per le abitazioni di residenza) facendo riferimento esplicito alle condizioni socio-economiche dei soggetti passivi. Sono inoltre previste esenzioni per particolari tipologie di immobili, come quelli di proprietà di Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Aziende Sanitarie Locali, Santa Sede, Camere di commercio, industria e agricoltura se destinati esclusivamente ai compiti istituzionali e, infine, per gli immobili destinati ad usi culturali o all'esercizio del culto.

L'imposta rappresenta la principale entrata dei Comuni e consente loro di ottenere notevoli e stabili risorse finanziarie a causa della rigidità della base imponibile e dell'elevato numero di soggetti passivi. L'imposta è, infatti, caratterizzata da una sostanziale stabilità della base imponibile, almeno considerando gli immobili già esistenti e censiti. La variazione annua del numero di unità immobiliari urbane può dipendere solamente da tre fattori: nuove costruzioni, frazionamenti di unità immobiliari esistenti e censimento di unità immobiliari preesistenti (Agenzia del Territorio, 2008). Pertanto i Comuni possono incrementare il loro gettito solo limitando l'evasione, attribuendo prontamente la rendita ai nuovi immobili costruiti o variando il valore di quelli modificati, oltre che – naturalmente – determinando le aliquote.

Il presupposto dell'imposta e i soggetti passivi

Il presupposto dell'ICI è il possesso di un'immobile (fabbricato, area fabbricabile o terreno agricolo) sito nel territorio dello Stato destinato a qualsiasi uso fatta eccezione per l'utilizzo come abitazione di residenza. I soggetti passivi sono i proprietari dell'immobile e i titolari di un altro diritto reale sull'immobile, come il diritto di uso, di abitazione, di usufrutto, di enfiteusi e di superficie: su di essi ricade pertanto l'onere della presentazione della dichiarazione annuale⁸⁴.

La base imponibile

La base imponibile è il valore dell'immobile ai fini catastali: per le aree fabbricabili è rappresentata dal valore di mercato nell'anno in cui l'imposta è dovuta, mentre per tutte le altre tipologie di immobili essa si determina moltiplicando la rendita catastale rivalutata per un coefficiente differenziato per categorie catastali. Escluso il caso delle aree fabbricabili, dunque, la base imponibile è lontana dai valori di mercato, come la natura patrimoniale dell'imposta richiederebbe (Riquadro 1).

Riquadro 1: La determinazione della base imponibile ai fini ICI

FABBRICATI. La rendita catastale dei fabbricati deve essere rivalutata del 5 per cento, mentre il coefficiente di valutazione è pari a 100 per i gruppi catastali A e C (ad esclusione delle categorie A/10 e C/1), a 50 per il gruppo D e per la categoria A/10, a 34 per la categoria C/1 e a 140 per il gruppo B. Si noti che il valore patrimoniale soggetto ad imposta si ottiene come una rendita perpetua pari al valore della rendita catastale rivalutata a cui è attribuito un tasso di sconto dell'1 per cento nel caso del coefficiente di valutazione pari a 100, del 2 per cento nel caso del coefficiente di valutazione pari a 50, del 3 per cento nel caso del coefficiente di valutazione pari a 34 e dello 0,7 per cento nel caso del coefficiente di valutazione pari a 140. Si consideri un appartamento tenuto a disposizione la cui rendita catastale sia 1.000 euro. In questo caso la rendita catastale rivalutata è pari a 1.050 euro, mentre la base imponibile ICI è 105 mila euro. Se il fabbricato è utilizzato come abitazione principale, invece, esso è esente da imposta.

TERRENI AGRICOLI. Il reddito dominicale dei terreni agricoli deve essere rivalutato del 25 per cento, mentre il coefficiente di valutazione è pari a 75. Si consideri un terreno agricolo il cui reddito dominicale è pari a 4 euro. La base imponibile ICI è pari a $(4 * 1,25) * 75 = 375$ euro.

AREE FABBRICABILI. Si ipotizzi un terreno fabbricabile il cui valore di mercato è 50 mila euro. La base imponibile ai fini dell'imposta comunale sugli immobili è semplicemente pari a 50 mila euro.

Secondo i dati elaborati dall'Agenzia del Territorio (2008), la base imponibile complessiva ai fini ICI (che considera gli immobili appartenenti ai gruppi A, B, C e D) ammonta nel 2006 a 2.463 miliardi di euro, pari al 160 per cento del PIL. Quasi il 62 per cento della base imponibile deriva da immobili censiti nel gruppo catastale A (esclusa la categoria A/10). Poiché a partire dal 2008 le abitazioni di residenza sono esenti da imposizione, secondo le nostre elaborazioni l'attuale base imponibile complessiva è circa 1.850 miliardi di euro, pari al 120 per cento del PIL.

La struttura dell'imposta

L'imposta è liquidata, accertata e riscossa nel Comune sul cui territorio è situato l'immobile; il Comune è anche titolare della potestà in materia di contenzioso.

Il contribuente ha l'obbligo di presentare la dichiarazione ICI solo nei casi in cui si verificano, nel corso dell'anno in cui l'imposta è dovuta, cambiamenti nella struttura o nella destinazione dell'immobile che ne mutino il valore catastale o vi siano modificazioni nella soggettività passiva⁸⁵. In caso di mancanza della rendita catastale, il contribuente è tenuto a dichiarare una rendita catastale presunta⁸⁶.

Il debito d'imposta è ridotto alla metà nel caso in cui l'immobile non sia agibile o abitabile oppure sia di fatto non utilizzato. Il periodo d'imposta coincide con l'anno solare e l'imposta è

⁸⁴ Sono esclusi dalla soggettività passiva ICI il nudo proprietario, il conduttore, l'affittuario e il comodatario.

⁸⁵ In caso di successione, invece, l'Agenzia delle Entrate competente invia una copia dell'atto di successione al Comune e quindi l'erede non è tenuto alla presentazione della dichiarazione.

⁸⁶ Il regolamento comunale può stabilire l'eliminazione dell'obbligo della presentazione della dichiarazione e l'introduzione dell'obbligo della comunicazione, da parte del contribuente, delle modificazioni inerenti l'immobile.

commisurata alla quota e ai mesi di possesso dell'immobile. Essa è versata in due rate nei mesi di giugno (acconto) e dicembre (saldo); tali versamenti estinguono il debito d'imposta relativo allo stesso periodo d'imposta.

Nel periodo 1993-1997, la struttura dell'ICI è stata decisa a livello centrale: la detrazione per l'abitazione principale era fissata a 180 mila lire, mentre i Comuni potevano applicare una sola aliquota ordinaria compresa tra il 4 e il 7 per mille. A partire dal 1998, primo anno in cui è stato possibile per i Comuni deliberare modifiche all'imposta, si è assistito ad un radicale cambiamento della sua struttura⁸⁷.

Nel 1993 solo 115 Comuni (l'1,40 per cento del totale) avevano adottato l'aliquota massima consentita, mentre 3.122 Comuni (pari al 38,53 per cento del totale) avevano adottato quella minima: l'aliquota ordinaria media era pari al 4,78 per mille. Nel corso degli anni il numero di Comuni che ha adottato l'aliquota minima è diminuito, mentre è decisamente aumentato il numero di quelli che ha fissato l'aliquota ordinaria nella fascia 5-6 per mille. I Comuni che hanno scelto l'aliquota massima si sono mantenuti costanti fino al 1997, ma poi sono vertiginosamente cresciuti, passando dal 4,22 per cento nel 1998 al 28,74 nel 2004. Il numero di quelli che nel corso degli anni ha adottato l'aliquota compresa tra il 4 e il 4,5 per mille ha avuto invece un trend moderatamente decrescente, mentre decisamente decrescente è stato quello nella fascia 4,5-5 (Pellegrino, 2007b).

Nel complesso, l'aliquota ordinaria media è passata dal 4,78 per mille nel 1993 al 6,08 nel 2007 (Figura 1). L'aliquota differenziata da applicarsi alle abitazioni principali è stata introdotta nel 1995 da solo 135 Comuni; nel 2007, invece, tutti i Comuni l'avevano adottata. Il suo valore medio aggregato ha subito una dinamica costantemente in aumento, passando dal 4,63 per mille (media dei soli Comuni che l'anno adottata) nel 1995 al 5,18 nel 2007 (Figura 2). Essa è pertanto cresciuta meno di quella ordinaria.

⁸⁷ Per una analisi dettagliata si veda Pellegrino (2007).

Figura 1 L'andamento dell'aliquota ordinaria

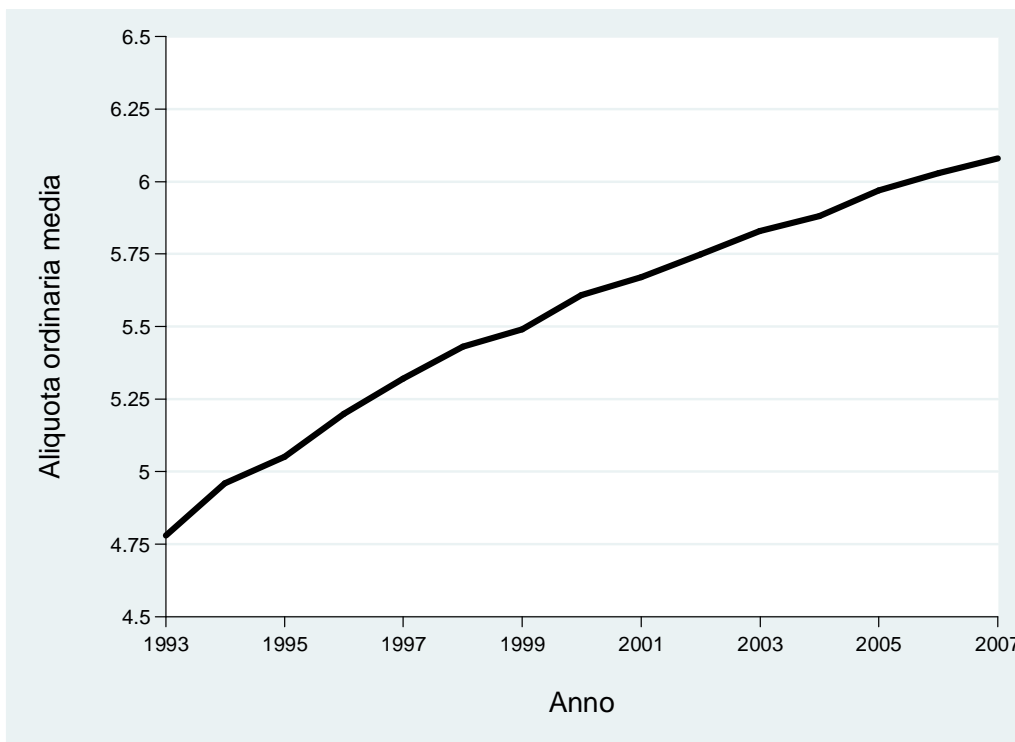
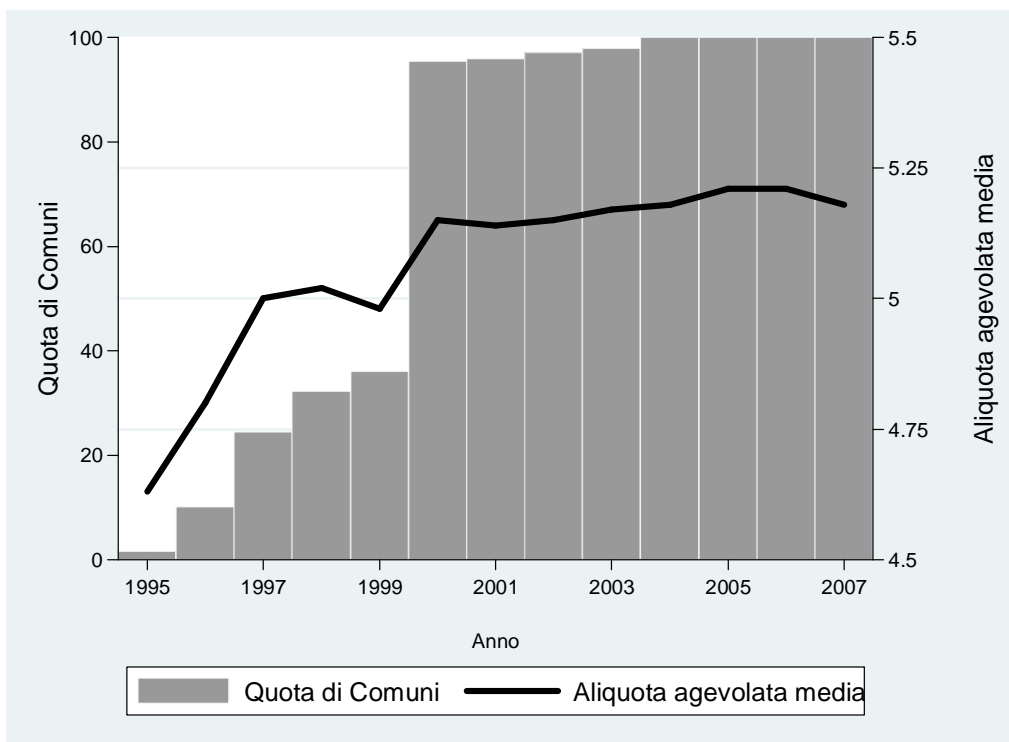


Figura 2 L'andamento dell'aliquota agevolata sull'abitazione principale



Solo una lieve tendenza al rialzo si è registrata per l'ammontare medio della detrazione concessa sull'abitazione di residenza (Tabella 4)⁸⁸. Nel 1997 la detrazione media era pari a 206 mila lire; il livello minimo, adottato dal 90,55 per cento dei Comuni, era di 200 mila lire, mentre quello massimo, applicato soltanto da 23 Comuni, era di 500 mila lire. Nel 2007 il livello medio della detrazione è salito solo a quota 116,98 euro; il livello minimo, scelto dal 59,52 per cento dei Comuni, è stato di 103,29 euro, mentre quello massimo, relativo a due Comuni del Trentino Alto Adige, è stato pari a 1.000 euro.

Tab. 4 L'andamento della detrazione per l'abitazione principale

Anno	Detrazione media nazionale	Valore minimo	% di Comuni che applicano il valore minimo	Valore massimo	% di Comuni che applicano il valore massimo
1993	180.000	180.000	100,00	180.000	100,00
1994	180.000	180.000	100,00	180.000	100,00
1995	180.000	180.000	100,00	180.000	100,00
1996	180.000	180.000	100,00	180.000	100,00
1997	206.388	200.000	90,56	500.000	0,28
1998	209.236	200.000	88,40	800.000	0,66
1999	215.477	200.000	83,32	900.000	0,01
2000	217.948	200.000	81,11	1.200.000	0,04
2001	219.922	200.000	79,31	1.200.000	0,04
2002	114,61	103,29	68,96	1.000	0,01
2003	114,96	103,29	67,33	1.000	0,05
2004	115,16	103,29	65,69	1.000	0,05
2005	115,29	103,29	63,47	1.000	0,04
2006	115,84	103,29	61,93	1.000	0,05
2007	116,98	103,29	58,52	1.000	0,02

Note: Valori in lire fino al 2001 e in euro successivamente.

Il valori medi sono calcolati con la media aritmetica semplice.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Inoltre, i Comuni la cui base imponibile è costituita prevalentemente da prime case sono stati quelli che più hanno ritardato nell'introduzione dell'aliquota differenziata sull'abitazione principale. Tale comportamento non è anomalo, perché in questi Comuni il divario tra l'aliquota ordinaria e quella sulle prime case era molto piccolo: essi, avendo prevalentemente prime case, non potevano controbilanciare una riduzione dell'aliquota sulle prime case con un incremento consistente di quella sulle seconde a causa delle esigenze di gettito. I Comuni in cui prevalgono le seconde case, invece, avevano scelto una aliquota ordinaria più alta di quella sulle prime. Considerando la detrazione media, infine, i Comuni con una percentuale maggiore di prime case tendevano ad avere una detrazione minore rispetto ai Comuni caratterizzati da molte seconde case.

Fino al 2007, pertanto, i Comuni avevano preferito modulare l'imposizione sull'abitazione principale facendo leva sull'aliquota e relegando la detrazione ad avere un ruolo differenziale marginale nella determinazione del debito d'imposta.

Nei Comuni dove le prime case sono poche, infatti, l'aliquota sull'abitazione principale era alta,

⁸⁸ Le valutazioni sulla detrazione presentate in questo lavoro sono da considerarsi sottostimate, a causa dell'impossibilità operativa di considerare la diversificazione del suo valore in relazione alle condizioni socio-economiche dei contribuenti in caso di delibera del Comune. È possibile considerare solo la detrazione base.

ma il favore concesso con la detrazione era sproporzionato rispetto ai Comuni dove le prime case sono prevalenti.

Il caso inverso si registrava per l'aliquota ordinaria: maggiore la proporzione di seconde case, più elevata l'aliquota ordinaria. Ciò poteva avere una giustificazione politica: nei piccoli Comuni dove le seconde case sono poche, l'aliquota sulle prime case era bassa e non si voleva penalizzare i pochi proprietari di seconde case.

Di converso, i Comuni con economia basata prevalentemente sul turismo, e quindi con prevalenza di seconde case, hanno alzato molto l'aliquota ordinaria, senza però concedere sufficienti sgravi d'imposta ai residenti.

Il gettito

Dalla sua istituzione al 2007 il gettito dell'ICI è fortemente cresciuto: l'aumento complessivo è stato del 63,6 per cento, mentre il tasso di crescita annuale è stato altalenante (Tabella 5). L'esenzione da imposta delle abitazioni di proprietà adibite a residenza ha comportato una perdita di gettito di 2,8 miliardi di euro; il gettito complessivo si è infatti ridotto da 12 miliardi nel 2007 a 9,2 miliardi nel 2008 (Banca d'Italia, 2009).

Tab. 5 Il gettito dell'ICI nel periodo 1993-2008

Anno	Gettito (milioni di euro)	Variazione % rispetto al 1993	Variazione % rispetto all'anno precedente
1993	7.386	-	-
1994	7.272	-1,54	-1,54
1995	7.450	0,87	2,45
1996	7.945	7,57	6,64
1997	8.618	16,68	8,47
1998	8.800	19,14	2,11
1999	9.159	24,00	4,08
2000	9.354	26,65	2,13
2001	9.697	31,29	3,67
2002	10.625	43,85	9,57
2003	11.035	49,40	3,86
2004	11.552	56,40	4,69
2005	11.704	58,46	1,32
2006	12.090	63,69	3,30
2007	12.085	63,62	-0,04
2008	9.228	24,94	-23,64

Note: I valori comprendono anche il gettito delle aree fabbricabili.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (2008) fino al 2007; Banca d'Italia (2009) per il 2008.

Il gettito è di competenza del Comune: nel caso in cui un medesimo individuo sia proprietario di più immobili siti in Comuni diversi, egli dovrà effettuare versamenti distinti per ogni immobile. Di regola non sono ammessi versamenti congiunti tra più soggetti passivi anche se inerenti allo stesso immobile.

3.7 La "tassa" per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU)

Il servizio comunale di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani è finanziato con la TARSU. Nonostante essa sia generalmente chiamata "tassa", ha natura di contributo. Il suo presupposto è

l'occupazione e l'utilizzo di un immobile situato nel territorio del Comune: esso non è quindi legato all'esistenza del servizio di smaltimento prestato dal Comune, ma alla produzione di rifiuti correlata all'utilizzo dell'immobile. Il contributo non è infatti dovuto se l'immobile non è utilizzato (ad esempio, un immobile privo di mobili e non allacciato a gas ed energia elettrica) o se esso, per sua natura o per il particolare utilizzo cui è destinato, non produce rifiuti (ad esempio, immobili danneggiati non agibili o quelli in fase di ristrutturazione, nonché le parti comuni del condominio). I soggetti passivi sono gli utilizzatori a qualsiasi titolo dell'immobile.

Le tariffe sono determinate da ciascun Comune e differenziate a seconda della tipologia di utilizzo considerando, da un lato, il costo del servizio di smaltimento rifiuti (secondo la norma, il gettito non deve essere superiore al costo del servizio offerto) e, dall'altro, la quantità e la qualità media ordinaria dei rifiuti prodotti per tipologia di utilizzo. L'attuale normativa attribuisce ai Comuni con popolazione inferiore ai 35 mila abitanti la facoltà di determinare le tariffe facendo riferimento non alla quantità media ordinaria, ma alla quantità effettiva di rifiuti prodotti.

L'unità di misura per la determinazione della tariffa è il metro quadrato. Sono generalmente previste tariffe più basse per l'uso domestico e più elevate per le attività commerciali, come, ad esempio, un ristorante o una pizzeria. Il Comune ha facoltà di introdurre agevolazioni, riduzioni ed esenzioni dal pagamento del contributo. In particolare, il Comune può prevedere la riduzione della tariffa fino ad un terzo per le abitazioni con un solo occupante e per quelle destinate esclusivamente alla villeggiatura; può inoltre prevedere riduzioni di tariffa e anche esenzioni in funzione sia dell'età dell'utilizzatore, sia del suo reddito.

3.8 Le imposte di registro, ipotecaria e catastale

In caso di acquisto di un immobile

Nel caso di acquisto di un immobile, le imposte pagate dall'acquirente sono tre: l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria e l'imposta catastale. Tuttavia, esiste una differenziazione nelle aliquote delle tre imposte a seconda che l'immobile sia destinato ad abitazione principale o secondaria oppure sia un terreno agricolo o edificabile. La base imponibile è costituita dal valore catastale dell'immobile se l'acquirente è un privato che non esercita attività d'impresa e l'immobile è destinato ad uso abitativo; in tutti gli altri casi la base imponibile è costituita dal corrispettivo pagato. Il valore catastale dell'immobile si determina moltiplicando la rendita catastale rivalutata per 110 se l'immobile è destinato ad abitazione principale, per 120 per i fabbricati appartenenti ai gruppi catastali A e C ad esclusione degli uffici e degli studi privati, per 60 per gli uffici e gli studi privati, per 40,8 per i negozi e per 40 per i fabbricati appartenenti al gruppo catastale B. Per i terreni non edificabili, infine, il valore catastale si determina moltiplicando per 90 il reddito dominicale rivalutato del 25 per cento.

Per l'acquisto di un immobile non destinato ad abitazione principale l'imposta di registro è pari al 7 per cento, mentre l'imposta ipotecaria e catastale sono pari, rispettivamente, al 2 e all'1 per cento se il venditore è un privato o una impresa costruttrice che vende l'immobile dopo 4 anni dalla data di ultimazione dei lavori; se invece il venditore è una impresa costruttrice che vende l'immobile prima di 4 anni dalla data di ultimazione dei lavori è prevista l'IVA del 10 per cento e una quota fissa di 168 euro come imposta di registro, 168 euro come imposta catastale e 168 euro come imposta ipotecaria. Per l'acquisto della prima casa e delle sue pertinenze sono invece previste aliquote agevolate. L'imposta di registro è pari al 3 per cento, l'imposta ipotecaria è pari a 168 euro e l'imposta catastale è pari a 168 euro se il venditore è un privato; se il venditore è una impresa costruttrice che vende l'immobile prima di 4 anni dalla data di ultimazione dei lavori è prevista l'IVA del 4 per cento e una quota fissa di 168 euro come imposta di registro, 168 euro come imposta catastale e 168 euro come imposta ipotecaria.

In caso di vendita di un immobile

Se la vendita di un immobile avviene entro 5 anni dal suo acquisto, la differenza (se positiva) tra il prezzo di vendita e il prezzo di acquisto (plusvalenza) è assimilata ad un reddito diverso ed è

quindi tassata in sede IRPEF nel periodo d'imposta in cui avviene la cessione a titolo oneroso. In alternativa, è possibile richiedere la tassazione sostitutiva del 20 per cento, ma non nel caso della cessione di un terreno edificabile.

Fanno eccezione a questa disciplina gli immobili pervenuti per successione ereditaria (che seguono la disciplina dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni), gli immobili destinati per la maggior parte del periodo intercorrente tra l'acquisto e la vendita ad abitazione principale (esenti da imposta) e gli immobili ricevuti in donazione nel caso in cui il donante abbia acquistato l'immobile almeno da 5 anni (esenti da imposta).

In caso di affitto di un immobile

I contratti di locazione e affitto di un immobile, se di durata superiore a 30 giorni, devono essere registrati entro 30 giorni dalla data di stipula del contratto.

L'imposta di registro è pari al 2 per cento del canone annuo moltiplicato per il numero delle annualità nel caso di un fabbricato ad uso abitativo, al 2 per cento del canone annuo nel caso dei fabbricati strumentali se la locazione è effettuata da soggetti passivi IVA (1 per cento negli altri casi) e al 5 per mille del corrispettivo nel caso dei fondi rustici. L'imposta di registro non può comunque essere inferiore a 67 euro. Il pagamento spetta al locatore e al conduttore in parti uguali, ma entrambi rispondono in solido del pagamento dell'intera somma dovuta per la registrazione.

Nel caso di contratti pluriennali è possibile versare l'imposta di registro complessiva in unica soluzione oppure versarla annualmente sulla base del canone annuo. La prima modalità consente di ottenere un risparmio d'imposta.

3.9 L'imposta sulle successioni e sulle donazioni

L'imposta sulle successioni e sulle donazioni è stata reintrodotta nel nostro ordinamento a partire dal 3 ottobre 2006. I soggetti passivi sono gli eredi e i legatari. Rientrano nell'asse ereditario, oltre agli immobili, i beni mobili, il denaro e i crediti, le aziende, le obbligazioni (ad esclusione dei titoli di Stato) e le azioni.

La base imponibile è costituita dal valore totale netto dell'asse ereditario, cioè dal valore dei beni e dei diritti oggetto di successione al netto delle passività e degli oneri deducibili (come le spese mediche e funerarie).

Le aliquote d'imposta sono differenziate in funzione del grado di parentela o di affinità dell'erede o del legatario. Per il coniuge e per i parenti in linea retta l'aliquota è pari al 4 per cento e la base imponibile è data, per ciascun erede, dal valore totale netto dell'asse ereditario (se superiore ad un milione di euro) diminuito della franchigia di un milione di euro. Per ogni parente collaterale di secondo grado la base imponibile è data dal valore totale netto dell'asse ereditario che supera 100 mila euro (franchigia). Per gli altri parenti fino al quarto grado e per gli affini in linea retta e gli affini in linea collaterale fino al terzo grado l'aliquota è del 6 per cento da applicarsi all'intero valore netto dell'asse ereditario. Per i parenti o gli affini oltre il quarto grado e per gli altri soggetti (persone non legate al de cuius da vincoli di parentela o di affinità, enti e società) l'aliquota è dell'8 per cento da applicarsi all'intero valore netto dell'asse ereditario.

Quando nell'attivo ereditario ci sono beni immobili o diritti reali immobiliari, oltre all'imposta di successione è dovuta anche l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria e l'imposta catastale. Tali imposte sono calcolate secondo regole specifiche e modulate in funzione del grado di parentela o di affinità dell'erede o del legatario.

4. I problemi dell'attuale sistema di imposizione

La tassazione del reddito e dei valori patrimoniali degli immobili avviene con riferimento alla medesima base imponibile: la rendita catastale. Le attuali rendite catastali degli immobili sono attribuite sulla base di tariffe d'estimo individuate alla fine degli anni '30 del secolo scorso: esse non sono più coerenti con i valori di mercato e soprattutto con la dinamica che tali valori hanno

subito nel corso degli anni. Il sistema dei valori catastali, infatti, non è mai stato aggiornato, fatta eccezione per la ri-determinazione automatica delle rendite sulla base di coefficienti di rivalutazione, applicati genericamente a tutti gli immobili, avvenuta negli anni Novanta (Muraro, 2009). Tale ri-determinazione delle rendite ha in parte ridotto la sottostima media dei valori di riferimento, ma ha creato maggiori incongruenze degli stessi tra i diversi ambiti territoriali (Pellegrino, 2007b).

Le incongruenze della tassazione immobiliare derivano proprio dalla non corretta definizione della base imponibile dell'imposta. In teoria, infatti, la rendita catastale dovrebbe essere pari ad un ipotetico canone di locazione percepito nel caso in cui l'immobile fosse concesso in locazione (il cosiddetto affitto imputato); la base imponibile ICI, invece, dovrebbe fare riferimento al valore di mercato dell'immobile. In realtà, la rendita catastale di un immobile è, in media, pari all'11 per cento dell'affitto imputato, come già osservato in precedenza. Per quanto riguarda la base imponibile ICI, invece, essa si determina automaticamente moltiplicando la rendita catastale rivalutata per un coefficiente di rivalutazione differenziato per gruppi catastali (Riquadro 1). Il valore complessivo della base imponibile ICI è infatti pari al 23 per cento del valore di mercato di tutti gli immobili.

L'attuale sistema è dunque fonte di forti disparità sia "verticali" (considerando cioè immobili di diverso pregio) sia "orizzontali" (considerando cioè immobili simili). Questo accentua le sperequazioni dovute al mancato aggiornamento dei valori catastali e all'assenza di una modalità di classamento coerente con l'effettivo utilizzo dell'immobile, almeno per gli immobili vecchi di decenni.

Inoltre, con l'odierno sistema dei valori catastali, si effettua in sede IRPEF un trattamento fiscale differenziato tra immobili a disposizione e immobili concessi in locazione con contratto di locazione regolarmente registrato. Nel primo caso il proprietario deve dichiarare la rendita catastale rivalutata e maggiorata di un terzo, cioè un valore comunque molto basso; nel secondo caso l'85 per cento del canone di locazione annuo percepito, cioè un valore in media 10 volte la rendita catastale, peraltro tassata in base all'aliquota marginale massima del contribuente. Tale disparità di trattamento è sicuramente all'origine di una consistente evasione fiscale per quanto riguarda le locazioni (si veda il par. 7).

Una soluzione naturale a questo tipo di problemi sarebbe la revisione dei valori catastali. Ma le proposte di revisione del Catasto, sebbene se ne parli insistentemente da almeno dieci anni, non hanno ancora trovato equilibri politici tali da renderle concretamente realizzabili. Anche perché, a causa dell'elevato numero di famiglie proprietarie dell'immobile di residenza (il 68,7 per cento del totale), l'imposizione sulla casa ha sempre avuto un ruolo rilevante per la determinazione del consenso politico. Oggi la totale esenzione degli immobili di residenza dovrebbe attenuare i vincoli politici nell'attuare una revisione degli estimi catastali.

Si deve tuttavia sottolineare come l'arretratezza dei valori reddituali e patrimoniali soggetti ad imposizione rispetto ai valori di mercato non rappresenti necessariamente un fattore di distorsione se, considerando le due valutazioni, le posizioni relative degli immobili non si modificano nel corso del tempo: in questo caso sarebbe possibile modulare l'onere d'imposta facendo leva sulle aliquote senza creare ingiustizie. Ma in Italia tale discrepanza rappresenta il punto critico del sistema impositivo sugli immobili, poiché i valori di mercato hanno subito nel corso dei decenni significativi cambiamenti, mentre la costanza delle originarie rendite catastali non ha permesso di considerare il cambiamento avvenuto nella posizione relativa degli immobili. Si pensi, ad esempio, alle dinamiche dei prezzi degli immobili nell'ultimo decennio: in alcune città i prezzi hanno subito un incremento moderato, mentre in altre un incremento molto elevato. Lo stesso è avvenuto tra diverse zone all'interno di una stessa città, almeno considerando le città di più grandi dimensioni; in particolare, i prezzi delle case situate in quartieri di maggior pregio sono cresciuti molto di più rispetto a quelli delle abitazioni situate in periferia.

Poiché la rendita attribuita agli immobili risale al 1939, e quindi essa rispecchia il reddito medio ordinario di 70 anni fa, risulta evidente che le disparità di trattamento fiscale dipendono dalla dinamica dei prezzi di mercato che le abitazioni hanno subito nel corso del tempo. A parità di

condizioni rispetto al 1939, oggi un immobile situato nella periferia di una grande città sconta, rispetto al suo valore di mercato, una imposizione nettamente superiore (in termini relativi) rispetto ad una abitazione simile situata in centro. Se poi esiste una correlazione tra zona di residenza e reddito, ne discendono in aggiunta elementi che apportano regressività al sistema di tassazione patrimoniale.

Inoltre, con le attuali rendite l'incidenza complessiva sugli immobili sembra essere gravosa agli occhi dei contribuenti per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, la base imponibile ICI è mediamente troppo ristretta e le aliquote troppo elevate: una aliquota media del 6 per mille applicata alla base imponibile ICI corrisponde ad un'aliquota media pari al 60 per cento della rendita catastale per tutti gli immobili del gruppo A (Lupi, 1998). In secondo luogo, il debito d'imposta è pagato direttamente dal contribuente senza l'applicazione di una ritenuta alla fonte durante l'anno: tale meccanismo, probabilmente, contribuisce a far percepire il pagamento dell'imposta più gravoso di quanto non sia in realtà.

Date queste problematiche, sono state apportate negli anni alcune modifiche alla tassazione sugli immobili al fine di attenuare (ma non in modo coerente) le incongruenze dell'attuale struttura. Fino al 1999, ad esempio, la rendita catastale dell'abitazione di residenza rientrava nel reddito complessivo IRPEF del proprietario: si verificava pertanto una doppia tassazione sul medesimo reddito, quando invece le scelte di politica economica avevano sempre cercato di favorire l'acquisto della casa di residenza. In attesa della riforma del Catasto, a decorrere dal periodo d'imposta 2000, la normativa fiscale ha reso possibile, per i proprietari dell'abitazione principale, dedurre dal reddito complessivo IRPEF l'intero importo della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale. L'aumento automatico delle rendite catastali avvenuto negli anni '90 e l'introduzione dell'ICI avvenuta nel 1993 avevano infatti fortemente incrementato la tassazione sugli immobili e contribuito ad alimentare il malcontento dei contribuenti, poiché sono aumentati i "costi" associati all'abitazione di residenza, già molto cara (Lupi, 1998; Reviglio, 1998; Visco, 2000). L'intervento aveva però in parte aumentato la discriminazione esistente rispetto ai conduttori, che pagavano un canone di locazione a cui non era riconosciuto nessun trattamento fiscale di favore. Anche per queste ragioni, da qualche anno è riconosciuta una detrazione per i lavoratori dipendenti che trasferiscono la propria residenza per motivi di lavoro e, dal 2008, una detrazione specifica per tutti i contribuenti che affittano l'abitazione di residenza e hanno redditi modesti.

5. Il data set utilizzato e il metodo di analisi

La valutazione della distribuzione del carico fiscale sugli immobili di residenza è basata su un modello di microsimulazione statico che utilizza come dati di input l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane resa disponibile dalla Banca d'Italia nel 2008. Essa si riferisce all'anno 2006 e contiene informazioni sulle caratteristiche demografiche, sui redditi percepiti e sul patrimonio posseduto dalle famiglie italiane.

Il campione è composto da 7.768 famiglie e da 19.551 individui, rappresentativi della popolazione italiana (costituita da circa 23,5 milioni di famiglie e 60 milioni di individui). Per i dettagli sulla metodologia di scelta del campione si rinvia a Brandolini (1999) e a Biancotti, D'Alessio e Neri (2004).

Per quanto riguarda gli immobili, l'Indagine contiene informazioni dettagliate sull'abitazione di residenza di ogni famiglia, sul titolo di godimento e, in caso di proprietà, sulla quota attribuibile ad ogni membro della famiglia. Lo stesso grado di dettaglio è riscontrabile per gli altri immobili posseduti dalle famiglie. Le variabili principali su cui si basano le elaborazioni sono la tipologia di immobile, l'utilizzo al quale è destinato, il valore di mercato dell'immobile, il canone di locazione pagato o ricevuto (in caso di cessione in locazione) o l'affitto imputato (in caso di proprietà), la dimensione, la zona di ubicazione, la presenza del mutuo per l'acquisto dell'immobile, l'ammontare complessivo delle rate pagate nell'anno e il tipo di tasso e, infine, le eventuali spese sostenute per la ristrutturazione dell'immobile.

Per quanto riguarda le variabili reddituali, l'Indagine contiene informazioni particolareggiate sui

redditi *netti* di ogni individuo del campione. Nessuna informazione è presente con riferimento ai redditi *al lordo* dell'imposizione. In Italia, infatti, a differenza di altri paesi, non è mai stato proposto un *data set* che analizzi la distribuzione dei redditi al lordo dell'imposizione: solo da pochi anni il Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblica regolarmente i dati aggregati per fasce di reddito delle dichiarazioni IRPEF, anche se non ha mai reso disponibile un campione casuale di microdati; prossimamente è tuttavia attesa la distribuzione dei redditi lordi e netti nell'Indagine ISTAT sui redditi delle famiglie italiane (IT-SILC).

La carenza di statistiche ufficiali rende pertanto necessario il ricorso a modelli di microsimulazione fiscale al fine di valutare le conseguenze redistributive delle modifiche legislative poste in essere. Il modello di simulazione utilizzato in questo lavoro permette di stimare le principali entrate della Pubblica Amministrazione: l'IRPEF, l'IVA (attraverso il *matching* con l'Indagine ISTAT sui consumi), l'ICI, la TARSU, l'IRAP, i contributi previdenziali e assistenziali e la tassazione delle attività finanziarie. Sono inoltre oggetto di stima i redditi sottoposti a tassazione separata (arretrati da lavoro e pensione, ecc.), i redditi esenti e gli assegni al nucleo familiare.

Per quanto concerne l'IRPEF, la distribuzione per fasce di reddito complessivo e i principali indici redistributivi sono presentati nell'Appendice; si rinvia a Pellegrino (2007a) per la discussione della procedura di lordizzazione utilizzata.

Il modello produce i risultati con riferimento sia agli individui sia alle famiglie. La definizione di famiglia è quella utilizzata nel campione della Banca d'Italia (famiglie di fatto). Il reddito disponibile è dato dalla somma del reddito netto IRPEF, degli assegni al nucleo familiare, dei redditi esenti, dei redditi netti derivanti dalle attività finanziarie e dei redditi netti sottoposti a tassazione separata al netto di ICI, IRAP, TARSU e interessi passivi pagati. Il reddito disponibile familiare *equivalente* è ottenuto utilizzando la scala di equivalenza Cutler $CS = (NA + \alpha NC)^\beta$, dove *NA* indica il numero complessivo degli adulti e *NC* il numero complessivo dei figli minori di 18 anni all'interno del nucleo familiare; il parametro α è posto pari a 0,5 e il parametro β a 0,65.

6. Reddito familiare e abitazioni di residenza ⁸⁹

Composizione degli immobili ad uso abitativo di proprietà di famiglie

Considerando gli immobili ad uso abitativo di proprietà delle famiglie, dall'Indagine Banca d'Italia si desume che le prime case siano 16,1 milioni, mentre le seconde case siano 10,1 milioni. In particolare, 0,7 milioni sono le abitazioni di cui le famiglie detengono la nuda proprietà, 1,5 milioni le abitazioni di proprietà concesse in uso gratuito a figli, genitori o altri parenti, 3,4 milioni gli appartamenti concessi in locazione ad altre famiglie e 4,4 milioni le abitazioni tenute a disposizione per la villeggiatura o per altro uso (Tabella 6).

Tab. 6 Composizione degli immobili ad uso abitativo di proprietà di famiglie

Abitazioni del gruppo A di proprietà di famiglie	Numero	%
Prime case	16.127.740	61,6
In usufrutto	680.741	2,6
Concesse a titolo gratuito	1.500.314	5,7
Concesse in locazione a famiglie	3.429.774	13,1
A riscatto	84.513	0,3
Abitazioni a disposizione	4.356.919	16,6
Totale	26.180.000	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

⁸⁹ Per una analisi su questo tema su dati italiani si veda anche D'Alessio e Gambacorta (2007).

Il restante 4,6 milioni di abitazioni di residenza è di proprietà di persone giuridiche. Di queste, 1,5 milioni sono le abitazioni concesse in locazione a famiglie.

Composizione delle abitazioni di residenza delle famiglie

Complessivamente le famiglie residenti in Italia sono 23,5 milioni. Tale valore approssima il numero delle abitazioni di residenza delle famiglie⁹⁰. La composizione delle abitazioni di residenza per titolo di godimento è illustrata nella Tabella 7.

Attualmente circa il 68,7 per cento delle famiglie (16,1 milioni di casi) detiene la proprietà dell'immobile in cui risiede, mentre il 20,9 per cento (4,9 milioni) sono conduttori e il restante 10,5 per cento (2,5 milioni) abita nell'immobile di residenza di cui detiene l'usufrutto (0,7 milioni di casi), a titolo gratuito (1,6 milioni di casi) perché l'immobile è di proprietà di parenti o amici oppure perché l'immobile è a riscatto (84,5 mila casi).

Tab. 7 Composizione delle abitazioni di residenza per titolo di godimento

Titolo di godimento	Numero famiglie	%
Proprietà	16.127.740	68,7
Affitto	4.915.184	20,9
Riscatto	84.513	0,4
Usufrutto	716.542	3,1
Uso gratuito	1.638.022	7,0
Totale	23.482.001	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Per quanto riguarda le famiglie in affitto (4,9 milioni di casi), che, come verrà approfondito in seguito, sono solitamente anche quelle più povere, il 40 per cento paga un canone di locazione ad equo canone, il 12 per cento secondo i "patti in deroga", il 19 per cento un canone di locazione non dichiarato al Fisco, mentre il 17,4 per cento vive in case popolari e il 4,5 per cento paga un canone sociale; l'1,5 per cento ha un contratto di locazione ad uso foresteria e il restante 5 per cento presenta altre tipologie di contratti di locazione. La proprietà degli immobili in cui risiedono le famiglie in affitto, invece, è per il 64 per cento di privati persone fisiche, per il 24,2 per cento dell'ex-IACP o di altri Enti pubblici, per il 5,8 per cento di parenti, per il 4,1 per cento di società private e per l'1,5 per cento di Enti di previdenza (Tabella 8).

Tab. 8 I proprietari delle abitazioni concesse in locazione a famiglie

Proprietario	Numero famiglie	%
Genitori	21.707	0,4
Figli	17.230	0,4
Altri parenti	245.425	5,0
Persone fisiche	3.145.412	64,0
Società private	199.901	4,1
Ente di previdenza	75.317	1,5
IACP o altro ente pubblico	1.010.537	20,6
Altro ente pubblico	176.688	3,6
Altro	22.967	0,5
Totale	4.915.183	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

⁹⁰ Secondo l'ISTAT, circa 125 mila famiglie risultano coabitanti e 9 mila senza dimora.

Le nude proprietà di cui altre famiglie detengono l'usufrutto sono per il 42,0 per cento di proprietà dei figli, per il 37,7 per cento di proprietà dei genitori e per il 14,4 per cento di proprietà di altri parenti. Le altre tipologie costituiscono solo il 6 per cento dei casi (Tabella 9). Le abitazioni di residenza concesse a titolo gratuito a famiglie sono per il 51,9 per cento dei casi di proprietà dei genitori, per il 11,7 per cento di proprietà dei figli e per il 19,2 per cento di proprietà di altri parenti. Le altre tipologie di proprietari costituiscono il 17,1 per cento dei casi (Tab. 10). Chiudono il quadro le abitazioni di residenza a riscatto, che costituiscono solo lo 0,4 per cento delle abitazioni di residenza.

Tab. 9 I proprietari degli immobili gravati da usufrutto

Proprietario	Numero famiglie	%
Genitori	270.240	37,7
Figli	301.118	42,0
Altri parenti	102.866	14,4
Persone fisiche	6.516	0,9
Società private	10.694	1,5
Ente di previdenza	1.627	0,2
IACP o altro ente pubblico	14.749	2,1
Altro ente pubblico	8.730	1,2
Altro	0	0,0
Totale	716.542	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 10 I proprietari degli immobili concessi ad altre famiglie a titolo gratuito

Proprietario	Numero famiglie	%
Genitori	850.530	51,9
Figli	191.741	11,7
Altri parenti	314.846	19,2
Persone fisiche	143.197	8,7
Società private	34.052	2,1
Ente di previdenza	66.730	4,1
IACP o altro ente pubblico	18.736	1,1
Altro ente pubblico	18.190	1,1
Altro	0	0,0
Totale	1.638.022	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

La distribuzione delle famiglie per decili di reddito disponibile equivalente

Nella parte restante del paragrafo si descrive la distribuzione delle famiglie per decili di reddito disponibile equivalente, per titolo di godimento dell'abitazione di residenza e per classi di età del capofamiglia. Le famiglie sono classificate in quattro gruppi considerando la tipologia di godimento dell'immobile. Il primo gruppo è costituito dalle famiglie che detengono la proprietà dell'immobile e non hanno il mutuo da rimborsare; sono inoltre considerate in questo gruppo le famiglie che detengono il diritto di usufrutto sull'immobile. Il secondo gruppo considera invece le famiglie che detengono il diritto di proprietà ma stanno ancora ultimando il pagamento del mutuo. Rientrano nel terzo gruppo le famiglie che affittano l'immobile da terzi o hanno un contratto "a riscatto". Infine, l'ultimo gruppo è costituito dalle famiglie che godono

dell'immobile a titolo gratuito.

Come osservato in precedenza, in Italia il 68,3 per cento delle famiglie è proprietario dell'abitazione di residenza, mentre il 3,1 per cento detiene il diritto di usufrutto. Complessivamente, quindi, le famiglie che detengono un diritto reale sull'immobile sono il 71,7 per cento del totale. In particolare, il 63,6 per cento detiene il diritto di usufrutto o la proprietà non gravata da mutuo, mentre solo l'8,1 per cento detiene la proprietà dell'immobile ma deve ancora ultimare il rimborso del mutuo. Le famiglie che pagano un canone di locazione sono il 21,3 per cento del totale, mentre le famiglie che vivono nell'abitazione di residenza a titolo gratuito sono il 7 per cento (Tabella 11).

Tab. 11 Distribuzione per decili di reddito familiare equivalente del titolo di godimento dell'abitazione di residenza

Decile	Proprietà senza mutuo o usufrutto	Proprietà con mutuo	Affitto o a riscatto	A titolo gratuito	Totale
1	59,1	5,3	26,7	8,9	100,0
2	59,6	4,1	27,2	9,1	100,0
3	59,3	7,1	24,0	9,7	100,0
4	62,1	7,1	22,2	8,6	100,0
5	60,3	7,6	25,4	6,7	100,0
6	65,9	9,1	19,4	5,6	100,0
7	64,1	9,1	20,8	6,0	100,0
8	63,2	11,9	19,7	5,2	100,0
9	67,6	10,1	16,5	5,8	100,0
10	76,1	10,1	10,0	3,8	100,0
Totale	63,6	8,1	21,3	7,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Analizzando la distribuzione delle famiglie per decili di reddito disponibile equivalente, in ogni decile la maggior parte delle famiglie è proprietaria dell'immobile di residenza. La percentuale dei proprietari è altalenante ma crescente al crescere del reddito e la differenza tra il primo e l'ultimo decile è decisamente contenuta: la percentuale è pari al 59,1 nel primo decile e al 76,1 nell'ultimo. Anche la percentuale di famiglie che devono ancora rimborsare il mutuo è crescente al crescere del decile di reddito: nel primo decile solo il 5,3 per cento delle famiglie ha il mutuo, mentre la percentuale è doppia per le famiglie appartenenti all'ultimo decile.

Come è logico attendersi, la percentuale di famiglie che risiedono a titolo gratuito o pagano l'affitto è decrescente al crescere del decile di reddito: tuttavia, si noti che nei primi 5 decili circa un quarto delle famiglie paga l'affitto, mentre negli ultimi 5 decili la percentuale scende dal 19,4 per cento del sesto decile al 10 per cento dell'ultimo. Analoghe considerazioni valgono per le famiglie che risiedono a titolo gratuito: nei primi 4 decili di reddito la percentuale è intorno al 9 per cento, mentre successivamente è decrescente: si passa dal 6,7 per cento nel quinto decile al 3,8 per cento nell'ultimo.

L'analisi della distribuzione del titolo di godimento dell'abitazione di residenza per classi di età del capofamiglia consente di evidenziare alcune importanti differenze (Tabella 12). La percentuale di famiglie che paga l'affitto è decrescente al crescere dell'età del capofamiglia. Tuttavia, paga l'affitto più di un terzo delle famiglie giovani, e la percentuale è ancora elevata considerando le due classi di età successive: le famiglie in affitto sono un quarto nella classe 35-45 e un quinto nella classe 45-55. Analoghe considerazioni valgono per le famiglie che risiedono nell'abitazione di residenza a titolo gratuito: esse sono il 10-12 per cento se il capofamiglia è di

età inferiore a 45 anni, mentre per le ultime classi di età la percentuale scende a circa il 4 per cento.

Tab. 12 Distribuzione per classi di età del capofamiglia del titolo di godimento dell'abitazione di residenza

Classe di età	Proprietà senza mutuo o usufrutto	Proprietà con mutuo	Affitto o a riscatto	A titolo gratuito	Totale
≤ 25	44,5	8,0	37,0	10,5	100,0
>25 & ≤ 35	35,5	16,0	36,6	12,0	100,0
>35 & ≤ 45	49,3	15,7	24,4	10,6	100,0
>45 & ≤ 55	62,2	9,1	21,2	7,5	100,0
>55 & ≤ 65	73,8	5,4	17,2	3,6	100,0
>65 & ≤ 75	77,7	1,5	16,8	4,0	100,0
>75	80,4	0,3	15,1	4,3	100,0
Totale	63,6	8,1	21,3	7,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Per quanto riguarda le famiglie che detengono la proprietà dell'immobile senza mutuo, in ogni decile esse sono meno della metà quando il capofamiglia ha una età minore di 45 anni, mentre superano abbondantemente la metà per le classi di età superiore: più di tre quarti delle famiglie nelle ultime due fasce di età detengono la proprietà, mentre nella classe 25-35 esse sono solo il 35,5 per cento. Le famiglie che devono ripagare il mutuo sono concentrate nelle fasce più giovani, mentre al crescere dell'età in ogni decile la percentuale è decrescente.

Considerate congiuntamente, queste osservazioni sembrano sottolineare un profilo ben preciso lungo il ciclo di vita degli individui nel titolo di godimento delle abitazioni di proprietà: in termini relativi, il mutuo e l'affitto sono titoli di godimento dell'abitazione per giovani; man mano che si invecchia, si diventa proprietari dell'immobile che costituisce la propria residenza.

7. La distribuzione dei tributi sugli immobili di proprietà delle famiglie nel 2006

In questa parte del lavoro si stima la distribuzione dei principali tributi che gravano sugli immobili di proprietà delle famiglie. In particolare, si concentra l'attenzione sull'ICI, sulla TARSU e sulla tassazione in sede IRPEF. Non sono invece oggetto di analisi i tributi dovuti su immobili di proprietà di persone giuridiche e su quelli utilizzati per l'esercizio di arti o professioni.

Il gettito complessivo derivante dai redditi da fabbricati dichiarati ai fini IRPEF è pari a circa 6,8 miliardi di euro, mentre quello derivante dall'ICI è pari a circa 5,5 miliardi (2,7 dopo l'esenzione ai fini ICI dell'abitazione di residenza) e quello derivante dalla TARSU pari a circa 3 miliardi. In questa parte del lavoro, pertanto, si stima l'incidenza e la distribuzione di circa il 40 per cento del gettito complessivo derivante dagli immobili.

I risultati sono inizialmente presentati con riferimento ai contribuenti IRPEF e al loro reddito complessivo; successivamente l'analisi è condotta a livello familiare e la distribuzione è valutata rispetto al reddito disponibile familiare equivalente.

Le rendite catastali da attribuire ad ogni immobile del campione e ai singoli proprietari o usufruttuari in ragione della percentuale di proprietà devono essere stimate con il modello di simulazione; i dati originari dell'Indagine Banca d'Italia non contengono informazioni in merito. La tecnica di stima è la seguente. L'Agenzia del Territorio (2008) rende disponibili le statistiche sulla base imponibile ICI complessiva per area geografica. Il campione della Banca d'Italia contiene invece informazioni sul valore di mercato di ogni immobile: è dunque possibile stimare

il valore complessivo di mercato degli immobili in ciascuna area geografica. Calcolando successivamente il rapporto tra questi due valori, è possibile valutare quale è, in media, la percentuale di sottovalutazione della base imponibile ICI rispetto al valore di mercato dell'immobile. Attribuendo tale percentuale di sottovalutazione (differenziata per area geografica) ad ogni valore di mercato degli immobili presenti nell'Indagine Banca d'Italia, si può stimare la base imponibile ICI e, di conseguenza, la rendita catastale seguendo le regole descritte nel Riquadro 1.

L'attribuzione della rendita ad ogni proprietario considera il numero di proprietari di ogni immobile e la loro quota di proprietà così come indicato nell'Indagine Banca d'Italia. Il numero e la composizione degli immobili classificati nel gruppo A utilizzati per le stime sono stati presentati nelle Tabelle dalla 4 alla 8.

Per quanto riguarda la TARSU, non esiste un data set ufficiale contenente le tariffe, differenziate per tipologia di immobile e di utilizzo, applicate in ciascun Comune. Al fine di stimare il contributo si è ipotizzata una struttura tipo.

L'IRPEF

L'imposizione considerando i contribuenti IRPEF

È possibile stimare il valore complessivo delle rendite catastali rivalutate degli immobili adibiti ad abitazioni principali in circa 8,8 miliardi di euro.

Per stimare la perdita di gettito imputabile alla deduzione della rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza (rispetto ad una situazione in cui la rendita dell'abitazione di residenza rientrasse nella base imponibile IRPEF dei proprietari) si procede come segue. Inizialmente si stima il gettito complessivo IRPEF seguendo l'attuale normativa; successivamente si stima il gettito che si otterrebbe nel caso in cui la rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza non fosse concessa in deduzione dal reddito complessivo. La differenza tra i due gettiti, pari a 2,4 miliardi di euro, è l'ammontare stimato della perdita di gettito imputabile alla deduzione della rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza. Considerando i contribuenti IRPEF⁹¹, la distribuzione della rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza per classi di reddito complessivo è riportata nella Tabella 13. Circa la metà degli immobili adibiti ad abitazione principale appartiene ad un unico proprietario, mentre la restante metà appartiene a due o più proprietari: i contribuenti IRPEF con deduzione per abitazione principale positiva sono pertanto 24,3 milioni. La rendita media è pari a 363 euro ed è crescente al crescere del reddito complessivo: essa è pari a 219 euro per i contribuenti con reddito complessivo minore di mille euro e a circa mille euro per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 150 mila euro.

La statistica riportata nella Tabella 13 è molto diversa da quella ufficiale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Ministero indica solo 15,6 milioni di contribuenti con deduzione per abitazione principale positiva. Anche il valore medio della rendita è differente: 470 euro secondo le statistiche ministeriali e 363 euro secondo le elaborazioni presentate in questo lavoro. Tali differenze dipendono da questioni specifiche, legate alle differenze tra il campione utilizzato dal modello di simulazione e l'universo cui fanno riferimento le statistiche ministeriali.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze non dispone di tutte le informazioni riferite a tutti i contribuenti IRPEF. Ad esempio, un lavoratore dipendente o un pensionato proprietario unicamente della prima casa e senza altri redditi non è tenuto a presentare la dichiarazione dei redditi (la presenza o l'assenza della rendita catastale nella dichiarazione dei redditi influenzerebbe solo il valore del reddito complessivo, ma non quello della base imponibile): in questi casi il Ministero dispone solamente delle informazioni contenute nel Modello 770 del datore di lavoro o nel casellario dell'INPS e quindi non conosce il valore della rendita catastale

⁹¹ Si ricorda che la rendita catastale su base individuale si ottiene moltiplicando la rendita catastale rivalutata dell'immobile per la quota di proprietà del singolo contribuente.

del contribuente. Lo stesso avviene per gli individui che hanno un reddito complessivo pari alla sola rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza (circa 3 milioni di casi). Altre situazioni personali rendono invece conveniente per il contribuente la presentazione della dichiarazione nonostante egli non sia tenuto alla sua presentazione: ciò si verifica per i contribuenti con soli redditi da lavoro o pensione e la rendita dell'abitazione di residenza qualora nel periodo d'imposta abbiano sostenuto spese considerate onere deducibile o detraibile; in questi casi la rendita dell'abitazione di residenza è nota al Ministero dell'Economia. Il valore medio complessivo della rendita catastale rivalutata secondo le statistiche ministeriali non è dunque calcolato sull'universo. Il modello di simulazione usato per le stime, invece, considera contribuente IRPEF un individuo con un reddito complessivo positivo, indipendentemente dal fatto che sia tenuto o meno alla presentazione della dichiarazione.

Tab. 13 La distribuzione della deduzione per abitazione principale in sede IRPEF nel 2006

Classi di reddito (euro)	Numero contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	2.360.512	9,7	219
1.000-3.000	960.061	3,9	299
3.000-5.000	718.536	3,0	252
5.000-8.000	2.486.587	10,2	266
8.000-10.000	1.527.523	6,3	345
10.000-15.000	3.902.722	16,0	322
15.000-20.000	4.619.326	19,0	354
20.000-25.000	2.812.871	11,6	403
25.000-30.000	1.548.392	6,4	432
30.000-40.000	1.596.368	6,6	463
40.000-50.000	560.488	2,3	590
50.000-70.000	677.185	2,8	646
70.000-100.000	359.242	1,5	744
100.000-150.000	92.048	0,4	920
oltre 150.000	97.906	0,4	1.010
Totale	24.319.766	100,0	363

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Il reddito da fabbricati dichiarato ai fini IRPEF, che comprende il valore della rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza, il valore della rendita rivalutata degli altri immobili e l'85 per cento del canone di locazione per gli immobili concessi in locazione, è pari a circa 38,5 miliardi di euro (Tabella 14). Al netto della deduzione per l'abitazione principale tale valore si riduce a circa 29,7 miliardi di euro.

Tab. 14 La distribuzione dei redditi da fabbricati dichiarati in sede IRPEF nel 2006

Classi di reddito (euro)	Numero contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	2.600.651	9,8	276
1.000-3.000	1.081.928	4,1	586
3.000-5.000	775.441	2,9	708
5.000-8.000	2.633.554	10,0	541
8.000-10.000	1.638.806	6,2	784
10.000-15.000	4.127.922	15,6	724
15.000-20.000	4.901.026	18,5	784
20.000-25.000	3.087.330	11,7	1.305
25.000-30.000	1.727.723	6,5	1.702
30.000-40.000	1.801.307	6,8	2.645
40.000-50.000	670.111	2,5	3.745
50.000-70.000	768.690	2,9	6.031
70.000-100.000	397.771	1,5	10.816
100.000-150.000	125.397	0,5	21.733
oltre 150.000	109.287	0,4	25.315
Totale	26.446.945	100,0	1.455

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Le agevolazioni considerando i contribuenti IRPEF

Le agevolazioni fiscali concesse sugli immobili in sede IRPEF sono numerose.

In questo sottoparagrafo si concentra l'attenzione sulla detrazione per gli interessi passivi su mutui stipulati per l'acquisto dell'abitazione di residenza e per le spese di ristrutturazione degli immobili. Gli effetti derivanti dall'introduzione, a partire dal 2008, di una specifica detrazione per gli inquilini è invece trattata nel paragrafo successivo.

I contribuenti IRPEF che beneficiano della detrazione per gli interessi passivi su mutui sono circa 3,2 milioni, pari al 7,6 per cento dei contribuenti (Tabella 15).

Il valore medio del mutuo contratto, considerando la percentuale di proprietà dell'immobile, è di 57,6 mila euro: esso risulta altalenante ma crescente rispetto al reddito complessivo IRPEF.

Il valore medio della rata individuale annua è pari a 4.321 euro, mentre il valore medio dell'onere detraibile (cioè l'ammontare su cui si calcola la detrazione del 19 per cento) è pari a 1.303 euro. Entrambi i valori sono crescenti rispetto al reddito complessivo IRPEF: il valore medio dell'onere detraibile è pari a 877 euro per i contribuenti con un reddito complessivo IRPEF minore di mille euro e 1.808 euro per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 150 mila euro. La durata media del mutuo è pari a 17 anni: essa risulta altalenante ma crescente fino a 10 mila euro di reddito complessivo e decrescente successivamente.

Per quanto riguarda la detrazione per le spese di ristrutturazione degli immobili sostenute nel 2006⁹², essa è goduta da circa 4,7 milioni di contribuenti, pari all'11,5 per cento del totale (Tab. 16). La detrazione media è pari a 512 euro; essa è crescente al crescere del reddito complessivo: è pari a 429 euro per la prima fascia di reddito considerata e a 791 per l'ultima. La Tab. 18 consente di valutare solo la distribuzione della detrazione con riferimento alle spese sostenute nel 2006; essa non considera la detrazione spettante su spese di ristrutturazione sostenute in anni precedenti, poiché la base di dati utilizzata per la costruzione del modello di simulazione non contiene informazioni al riguardo.

⁹² Si ricorda che l'onere detraibile massimo è pari a 48 mila euro; esso deve essere ripartito in 10 rate di pari importo e su ogni immobile e per ogni proprietario. La detrazione d'imposta consentita è pari al 36 per le spese sostenute nell'ultimo trimestre del 2006 e al 41 per cento per le spese sostenute nei primi tre trimestri del 2006.

L'imposizione considerando le famiglie

In questo sottoparagrafo si analizza la distribuzione dei redditi derivanti dagli immobili ad uso residenziale di proprietà di famiglie. Inizialmente si descrive la distribuzione della rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza e successivamente la distribuzione dei redditi derivanti da altri fabbricati⁹³.

La Tab. 17 considera il valore della rendita catastale rivalutata in capo alla famiglia. Il valore medio è molto basso, pari a 524 euro. Esso è crescente al crescere del decile di reddito disponibile familiare, ma di poco: è pari a 366 euro per le famiglie appartenenti al primo decile e a 904 euro per le famiglie appartenenti all'ultimo decile. Il peso della rendita dell'abitazione di residenza rispetto al reddito disponibile familiare è, come atteso, decrescente al crescere del reddito: esso è pari al 5 per cento per le famiglie appartenenti al primo decile e all'1,3 per cento per le famiglie appartenenti all'ultimo.

⁹³ Come osservato nel paragrafo 3.2, la rendita catastale dell'abitazione di residenza rientra nel reddito complessivo IRPEF sia del proprietario (in proporzione alla sua quota di proprietà), sia dell'usufruttuario (pertanto il nudo proprietario non deve dichiarare la rendita in sede IRPEF). Per quanto riguarda le famiglie in affitto e le famiglie che godono dell'abitazione di residenza a titolo gratuito, esse non devono dichiarare la rendita ai fini IRPEF poiché essa è dichiarata dal proprietario.

Tab. 15 La distribuzione degli oneri detraibili per interessi su mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione di residenza

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti IRPEF	Contribuenti IRPEF con mutuo in % della quota di proprietà	Contribuenti IRPEF con mutuo in % della quota di proprietà / Contribuenti IRPEF	Valore medio della rata individuale annua	Valore medio dell'onere detraibile per interessi su mutui	Durata media del mutuo (anni)	Superficie media per contribuente (in % alla quota di proprietà)	Valore medio per contribuente del mutuo iniziale (in % alla quota di proprietà)
0-1.000	2.826.209	292.008	10,3	2.815	877	17	49	34.039
1.000-3.000	1.522.446	71.411	4,7	2.985	892	17	50	35.669
3.000-5.000	1.529.008	95.221	6,2	3.036	916	14	54	32.818
5.000-8.000	4.846.146	130.925	2,7	3.192	914	20	56	48.471
8.000-10.000	2.865.566	69.106	2,4	3.400	1.363	19	51	41.953
10.000-15.000	7.424.178	355.960	4,8	3.949	1.298	18	67	55.299
15.000-20.000	8.534.250	724.662	8,5	3.923	1.287	17	70	48.512
20.000-25.000	4.662.340	539.092	11,6	4.543	1.453	15	71	52.561
25.000-30.000	2.404.599	316.394	13,2	4.368	1.392	17	67	105.657
30.000-40.000	2.398.128	307.584	12,8	4.831	1.529	17	76	74.041
40.000-50.000	854.334	83.611	9,8	5.940	1.463	15	73	60.869
50.000-70.000	904.539	110.549	12,2	9.368	1.692	16	76	60.643
70.000-100.000	453.923	34.201	7,5	7.755	1.833	17	105	103.826
100.000-150.000	151.301	17.996	11,9	12.774	1.849	16	103	126.507
oltre 150.000	117.006	8.613	7,4	25.000	1.808	10	120	150.000
Totale	41.493.972	3.157.335	7,6	4.321	1.303	17	67	57.596

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 16 La distribuzione degli oneri detraibili per interventi di recupero del patrimonio edilizio

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti IRPEF	Contribuenti IRPEF con spese di ristrutturazione positive in % della quota di proprietà	Contribuenti IRPEF con spese di ristrutturazione positive in % della quota di proprietà / Contribuenti IRPEF	Valore medio della spesa effettiva in % della quota di proprietà	Valore medio della detrazione per spese di ristrutturazione in % della quota di proprietà
0-1.000	2.826.209	346.617	12,3	4.660,3	429
1.000-3.000	1.522.446	194.087	12,7	5.423,3	533
3.000-5.000	1.529.008	169.636	11,1	4.200,7	580
5.000-8.000	4.846.146	459.273	9,5	2.355,9	414
8.000-10.000	2.865.566	215.402	7,5	1.707,9	456
10.000-15.000	7.424.178	632.516	8,5	3.318,9	492
15.000-20.000	8.534.250	903.948	10,6	3.847,2	470
20.000-25.000	4.662.340	600.530	12,9	3.543,5	543
25.000-30.000	2.404.599	278.852	11,6	5.903,6	573
30.000-40.000	2.398.128	423.565	17,7	6.952,5	576
40.000-50.000	854.334	138.995	16,3	2.867,7	506
50.000-70.000	904.539	177.530	19,6	3.555,9	567
70.000-100.000	453.923	134.069	29,5	4.963,5	735
100.000-150.000	151.301	47.042	31,1	5.838,3	785
oltre 150.000	117.006	30.247	25,9	22.560,0	791
Totale	41.493.972	4.752.310	11,5	4.101,6	512

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 17 Valore medio della rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza per decili di reddito familiare equivalente

Decile	Percentuale di famiglie con rendita catastale positiva ai fini IRPEF	Valore medio della rendita catastale rivalutata ai fini IRPEF	Valore medio della rendita catastale rivalutata ai fini IRPEF / Reddito disponibile familiare
1	64,4	366,4	5,0
2	63,7	362,0	2,9
3	66,4	367,3	2,3
4	69,2	406,4	2,3
5	67,9	494,3	2,5
6	74,9	483,8	2,0
7	73,2	508,6	1,8
8	75,1	570,4	1,8
9	77,7	668,0	1,7
10	86,2	903,9	1,3
Totale	71,7	524,0	1,9

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Si noti che il valore della rendita catastale non è, oggi, compatibile con la definizione di reddito medio ordinario ricavabile dall'immobile a causa dell'arretratezza del catasto e, in particolare, delle metodologie di computo delle tariffe d'estimo. Un valore annuo di 524 euro è, in media, pari all'11 per cento di un ipotetico canone di locazione di mercato che la famiglia proprietaria potrebbe percepire nel caso in cui volesse concedere in locazione la propria abitazione di residenza. Il canone di locazione medio pagato annualmente dalle famiglie in affitto (ad esclusione di quelle che affittano un alloggio popolare) è pari a 4.814 euro.

Molto differente è invece la distribuzione dei redditi derivanti da immobili diversi dall'abitazione di residenza. Il 26 per cento delle famiglie possiede almeno un immobile in aggiunta all'abitazione di residenza: tuttavia, la percentuale è solo il 13,3 per cento per le famiglie appartenenti al primo decile e il 53 per cento per le famiglie appartenenti all'ultimo (Tab. 18). Il reddito da fabbricati è fortemente crescente rispetto al reddito disponibile familiare: esso è pari all'11,6 per cento (in media 964 euro) per le famiglie appartenenti al primo decile e al 20,3 per cento (in media 13.734 euro) per le famiglie appartenenti all'ultimo.

Tab. 18 Valore medio del reddito da fabbricati (escluso quello dell'abitazione di residenza) per decili di reddito familiare equivalente

Decile	Percentuale di famiglie con reddito da altre abitazioni positivo	Valore medio del reddito da fabbricati (euro)	Valore medio del reddito da fabbricati / reddito disponibile familiare
1	13,3	964,2	11,6
2	14,7	1.709,6	12,9
3	18,0	1.847,2	11,3
4	19,6	1.652,2	8,6
5	21,6	2.402,1	11,7
6	27,7	2.124,4	8,3
7	21,9	2.526,6	8,5
8	31,1	2.758,1	8,1
9	40,9	4.922,8	12,0
10	53,1	13.733,8	20,3
Totale	26,0	4.862,8	14,1

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Come osservato sopra, il reddito da fabbricati diversi dall'abitazione di residenza che deve essere dichiarato in sede IRPEF è differente a seconda della tipologia di utilizzo dell'immobile. Esiste pertanto una forte disparità di trattamento tra gli immobili concessi in locazione e gli immobili tenuti a disposizione: nel primo caso si fa riferimento ai valori di mercato, nel secondo caso ai valori catastali che, come si è detto, sono fortemente sottostimati. Questo è indubbiamente un fattore che rende "conveniente" la locazione degli immobili senza dichiarare al Fisco l'affitto percepito.

L'introduzione, a partire dal 2008, di una detrazione ai fini IRPEF per i conduttori dovrebbe ridurre l'incentivo a non registrare regolarmente i contratti di locazione, almeno considerando i conduttori con reddito complessivo minore della soglia per la quale è prevista la detrazione.

L'Agenzia delle Entrate non rende disponibile il numero dei contratti di locazione registrati e quindi non è possibile stimare con esattezza il numero dei contratti non registrati. Nell'Indagine sui redditi delle famiglie italiane della Banca d'Italia, il 19 per cento delle famiglie che affittano l'abitazione di residenza dichiara di avere un contratto amichevole o informale; ipotizzando (ragionevolmente) che tutti questi contratti non siano registrati, gli immobili locati a famiglie che sfuggono totalmente al Fisco sono 934 mila. A questi vanno aggiunti gli immobili che nelle statistiche risultano a disposizione o concessi a titolo gratuito ma che di fatto sono locati irregolarmente: si pensi, ad esempio, alle abitazioni concesse in locazione agli studenti universitari. Gli immobili a disposizione (le cosiddette seconde case vere e proprie) sono 4,4 milioni; ipotizzando che la metà di queste abitazioni sia concessa in locazione senza dichiarare al Fisco l'affitto percepito, il numero complessivo delle abitazioni locate in modo irregolare è pari a circa 3,1 milioni. La perdita di gettito, rispetto ad una situazione di totale assenza di evasione è consistente: in sede di imposta di registro è nell'ordine di 254 milioni di euro⁹⁴, mentre in sede IRPEF è nell'ordine di 4,15 miliardi di euro⁹⁵.

⁹⁴ L'85 per cento dell'affitto medio annuo pagato dalle famiglie in affitto (ad esclusione di quelle che affittano un alloggio popolare) è pari a 4.092 euro. Il 2 per cento di tale somma è 81,84 euro, che equivale all'imposta di registro media per ogni immobile locato. Moltiplicando tale valore per 3,1 milioni si ottiene 254 milioni di euro.

⁹⁵ L'aliquota marginale media per gli individui che concedono regolarmente in locazione un immobile è pari al 32,73 per cento. Applicando tale aliquota marginale media a 4.092 euro si ottiene l'imposta media per immobile locato che

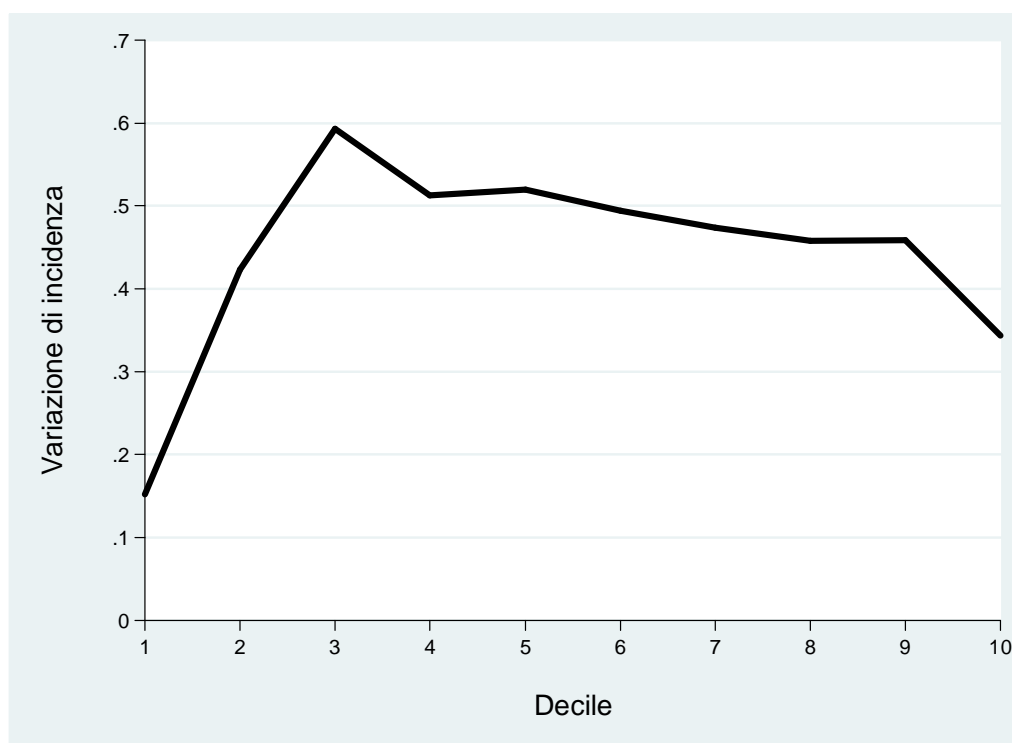
È comunque possibile stimare l'incidenza gravante sul reddito da fabbricati rispetto al reddito familiare al lordo dei tributi e reso equivalente. Considerando solamente le famiglie in cui almeno un componente dichiara la rendita catastale rivalutata dell'abitazione di residenza in sede IRPEF⁹⁶, la Figura 3 riporta la variazione media dell'incidenza⁹⁷ per decili di reddito lordo equivalente rispetto alla situazione in cui la rendita dell'abitazione di residenza rientrasse nella base imponibile IRPEF del proprietario.

L'asse delle ordinate si riporta la differenza tra l'imposta netta nel caso in cui la rendita rientri e non rientri nella base imponibile dei proprietari; tale differenza, resa equivalente, è divisa per il reddito disponibile lordo familiare.

Come atteso, se la rendita catastale fosse sottoposta ad imposizione, la variazione di incidenza sarebbe decisamente contenuta perché le rendite catastali sono molto basse: essa sarebbe pari allo 0,15 per cento del reddito disponibile lordo per le famiglie appartenenti al primo decile e allo 0,6 per cento per le famiglie appartenenti all'ultimo decile. La variazione di incidenza risulta crescente per i primi tre decili (ciò è dovuto alla presenza, nei primi decili di reddito, di numerosi soggetti incapienti) e poi decrescente, poiché, come si è visto, la rendita catastale aumenta poco all'aumentare del reddito.

Considerando infine solo le famiglie con reddito da fabbricati positivo⁹⁸ (esclusa la rendita catastale dell'abitazione di residenza), l'incidenza media su tali redditi risulta essere fortemente crescente all'aumentare del reddito: essa è pari allo 0,5 per cento per le famiglie appartenenti al primo decile e al 6,5 per cento per le famiglie appartenenti all'ultimo (Figura 4). La progressività della tassazione dei redditi da fabbricati è evidente: tali redditi aumentano in modo significativo all'aumentare del reddito, principalmente a causa dei canoni di locazione dichiarati.

Figura 3 Variazione di incidenza nel caso in cui la rendita catastale rientrasse nella base imponibile dei proprietari



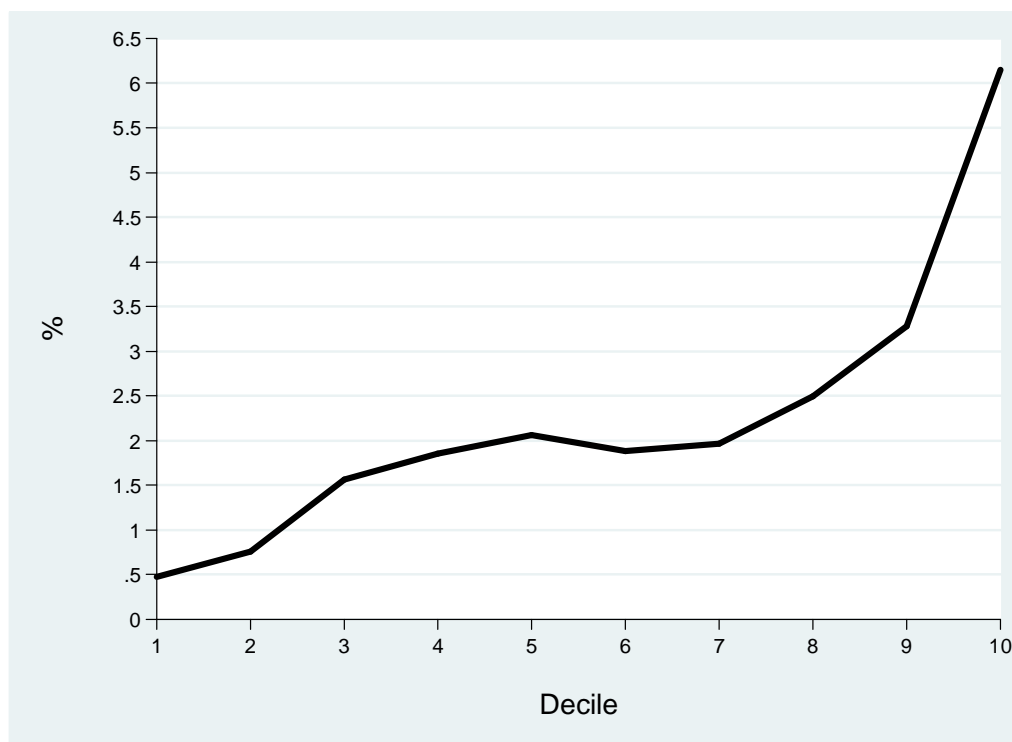
dovrebbe essere pagata in più qualora un immobile affittato senza dichiarare la rendita al Fisco fosse in regola. Moltiplicando il risultato per 3,1 milioni si ottiene 4,15 miliardi di euro.

⁹⁶ I decili di reddito sono stati costruiti considerando tutte le famiglie.

⁹⁷ L'asse delle ordinate si riporta la differenza tra l'imposta netta nel caso in cui la rendita rientri e non rientri nella base imponibile dei proprietari; tale differenza, resa equivalente, è divisa per il reddito disponibile lordo familiare.

⁹⁸ I decili di reddito sono stati costruiti considerando tutte le famiglie.

Figura 4 Incidenza sul reddito derivante da altri fabbricati



L'ICI

L'imposizione considerando i contribuenti IRPEF

Nel 2006 gli individui con una base imponibile ICI positiva sull'abitazione di residenza e un reddito complessivo IRPEF positivo sono circa 24,3 milioni. I contribuenti con ICI positiva, invece, sono 20,7 milioni, pari all'85 per cento dei contribuenti con base imponibile ICI positiva sulla prima casa; il rimanente 15 per cento è invece incapiente a causa della detrazione concessa sull'immobile di residenza (Tab. 19).

L'imposta di competenza è strettamente crescente all'aumentare del reddito complessivo ai fini IRPEF: essa è 70 euro per i contribuenti a più basso reddito e a 450 per i contribuenti con redditi superiori a 150 mila euro⁹⁹. Considerando i contribuenti con altri redditi da fabbricati, nel 2006 essi sono 10,1 milioni: non essendo in vigore specifiche detrazioni sulle seconde case, tutti i contribuenti con una base imponibile ICI positiva hanno anche una imposta netta positiva (Tab. 20).

L'ammontare di imposta sugli immobili diversi dall'abitazione di residenza è strettamente crescente all'aumentare del reddito complessivo IRPEF: si passa da poche decine di euro per i contribuenti con reddito IRPEF minore di mille euro a più di mille euro per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 150 mila euro.

La Tab. 21 riporta invece la distribuzione dell'ICI complessiva (si considera l'ICI pagata sia sulle abitazioni di residenza, sia sugli altri immobili).

⁹⁹ Si ricorda che facendo riferimento ai contribuenti ICI, l'imposta è determinata considerando la quota di proprietà dell'immobile.

Tab. 19 La distribuzione dell'ICI sulla prima casa nel 2006 per fasce di reddito complessivo IRPEF

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti con base imponibile ICI positiva	Contribuenti con ICI positiva	Contribuenti con ICI positiva / Contribuenti con base imponibile ICI positiva	Composizione contribuenti con ICI positiva	Media (euro)
0-1.000	2.360.512	1.738.679	73,7	8,4	70
1.000-3.000	960.061	819.360	85,3	4,0	105
3.000-5.000	718.536	555.171	77,3	2,7	83
5.000-8.000	2.486.587	1.705.582	68,6	8,2	100
8.000-10.000	1.527.523	1.198.051	78,4	5,8	137
10.000-15.000	3.902.722	3.145.002	80,6	15,2	117
15.000-20.000	4.619.326	4.178.372	90,5	20,2	119
20.000-25.000	2.812.871	2.620.480	93,2	12,7	141
25.000-30.000	1.548.392	1.449.699	93,6	7,0	157
30.000-40.000	1.596.368	1.540.920	96,5	7,4	166
40.000-50.000	560.488	546.858	97,6	2,6	234
50.000-70.000	677.185	661.139	97,6	3,2	263
70.000-100.000	359.242	347.641	96,8	1,7	315
100.000-150.000	92.048	90.425	98,2	0,4	393
oltre 150.000	97.906	96.469	98,5	0,5	450
Totale	24.319.766	20.693.848	85,1	100,0	135

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 20 La distribuzione dell'ICI sulle seconde case nel 2006 per fasce di reddito complessivo IRPEF

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti con ICI positiva	Composizione contribuenti con ICI positiva	Media (euro)
0-1.000	611.480	6,04	69
1.000-3.000	415.390	4,10	151
3.000-5.000	281.765	2,78	258
5.000-8.000	987.116	9,75	135
8.000-10.000	493.609	4,87	183
10.000-15.000	1.442.766	14,25	147
15.000-20.000	1.587.606	15,68	189
20.000-25.000	1.334.674	13,18	253
25.000-30.000	770.729	7,61	265
30.000-40.000	959.094	9,47	280
40.000-50.000	388.456	3,84	333
50.000-70.000	422.912	4,18	395
70.000-100.000	289.104	2,85	545
100.000-150.000	87.433	0,86	1.105
oltre 150.000	55.122	0,54	1.038
Totale	10.127.253	100,00	230

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 21 La distribuzione dell'ICI complessiva nel 2006 per fasce di reddito complessivo IRPEF

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti con ICI positiva	Composizione contribuenti con ICI positiva	Media (euro)
0-1.000	2.098.444	8,69	78
1.000-3.000	1.029.765	4,26	145
3.000-5.000	644.429	2,67	185
5.000-8.000	2.172.661	9,00	140
8.000-10.000	1.405.407	5,82	181
10.000-15.000	3.695.511	15,30	157
15.000-20.000	4.582.325	18,97	174
20.000-25.000	2.983.522	12,35	237
25.000-30.000	1.703.732	7,05	254
30.000-40.000	1.783.811	7,39	294
40.000-50.000	666.637	2,76	386
50.000-70.000	760.683	3,15	449
70.000-100.000	393.507	1,63	679
100.000-150.000	123.773	0,51	1.068
oltre 150.000	109.287	0,45	921
Totale	24.153.493	100,00	212

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

L'imposizione considerando le famiglie

Considerando l'incidenza dell'ICI pagata dalle famiglie rispetto al reddito disponibile lordo equivalente¹⁰⁰, si osserva che l'imposta risulta moderatamente regressiva sia considerando l'ICI sull'abitazione di residenza, sia considerando l'ICI sugli immobili diversi dall'abitazione di residenza (Grafici 5 e 6).

Il risultato non è sorprendente: in media la base imponibile ICI è pari al 23 per cento del corrispondente valore di mercato e pertanto il valore della base imponibile ICI cresce al crescere del reddito, ma meno di quanto sarebbe se la base imponibile dell'imposta fosse pari al valore di mercato dell'immobile. Risulta pertanto che l'incidenza è maggiore (anche se di poco) per le famiglie della parte bassa della distribuzione del reddito. La differenza di incidenza tra le prime e le seconde case (1,2 e 2,1 per cento sul primo decile e 0,35 e 0,75 per cento sull'ultimo, rispettivamente) è imputabile alla detrazione per l'abitazione principale.

¹⁰⁰ Si considerano solo le famiglie con ICI positiva.

Figura 5 L'incidenza dell'ICI sulle prime case nel 2006

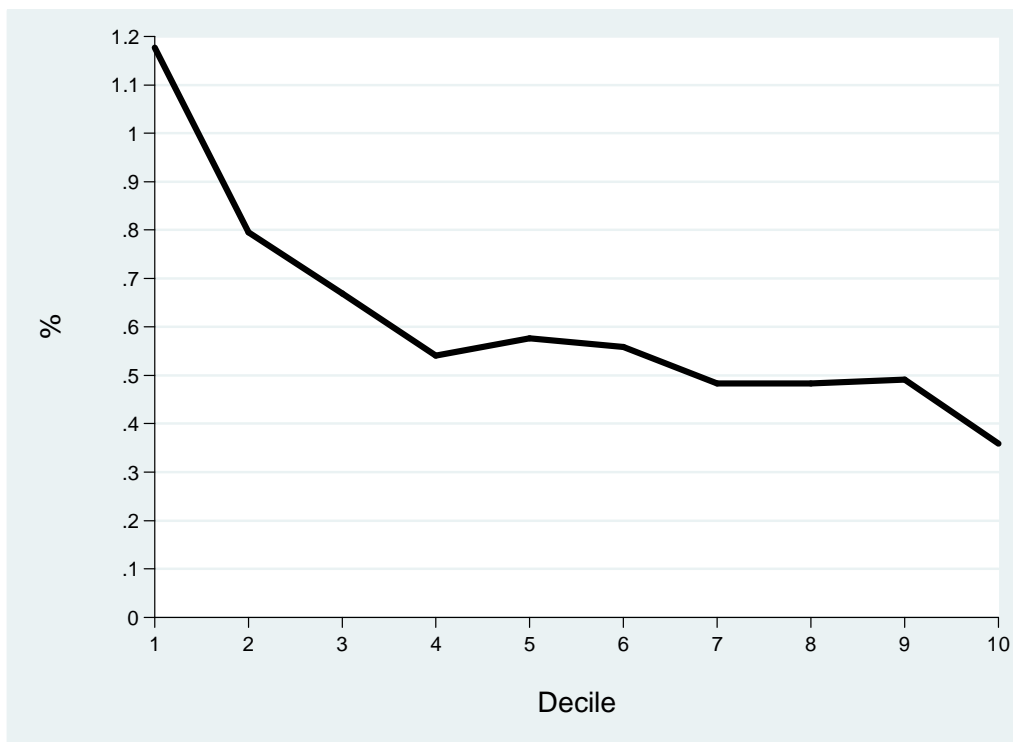
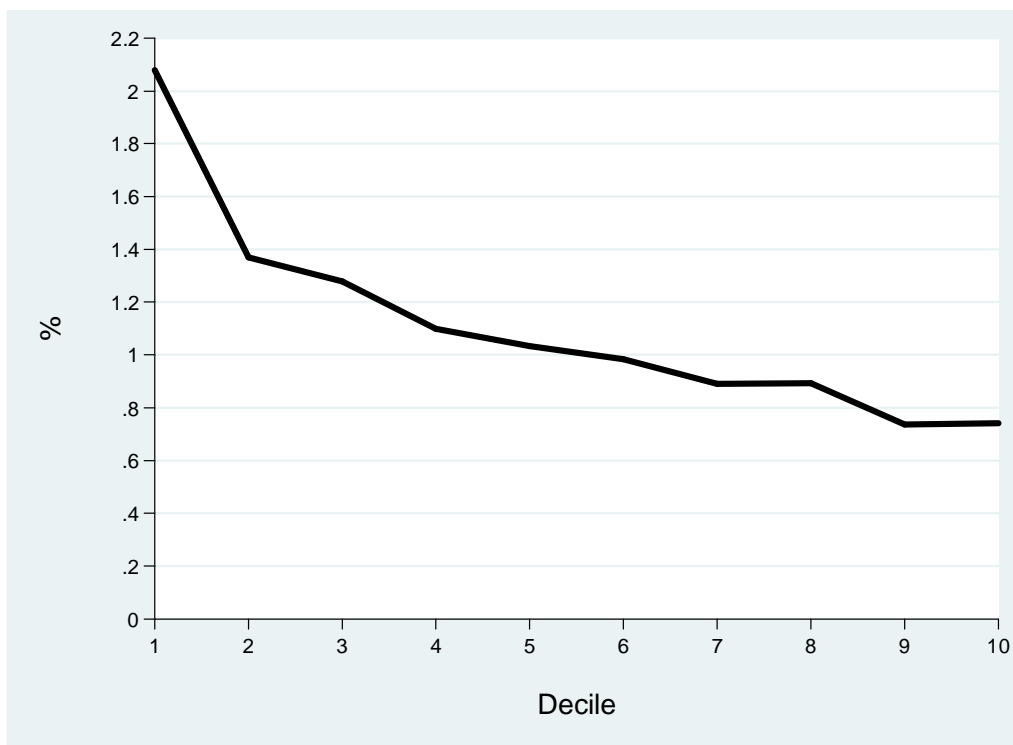


Figura 6 L'incidenza dell'ICI sulle seconde case nel 2006



La TARSU

Considerazioni analoghe a quelle svolte per l'ICI valgono anche per la TARSU (Grafici 7 e 8). Come si è visto, essa è sostanzialmente commisurata alla superficie dell'immobile: per quanto esista una correlazione positiva tra dimensione dell'immobile e reddito, la dimensione dell'immobile non cresce proporzionalmente rispetto al reddito.

La TARSU pagata dalle famiglie italiane con riferimento sia alle prime, sia alle seconde case mostra quindi una incidenza moderatamente decrescente all'aumentare del reddito disponibile lordo equivalente.

Figura 7 L'incidenza della TARSU sulle prime case nel 2006

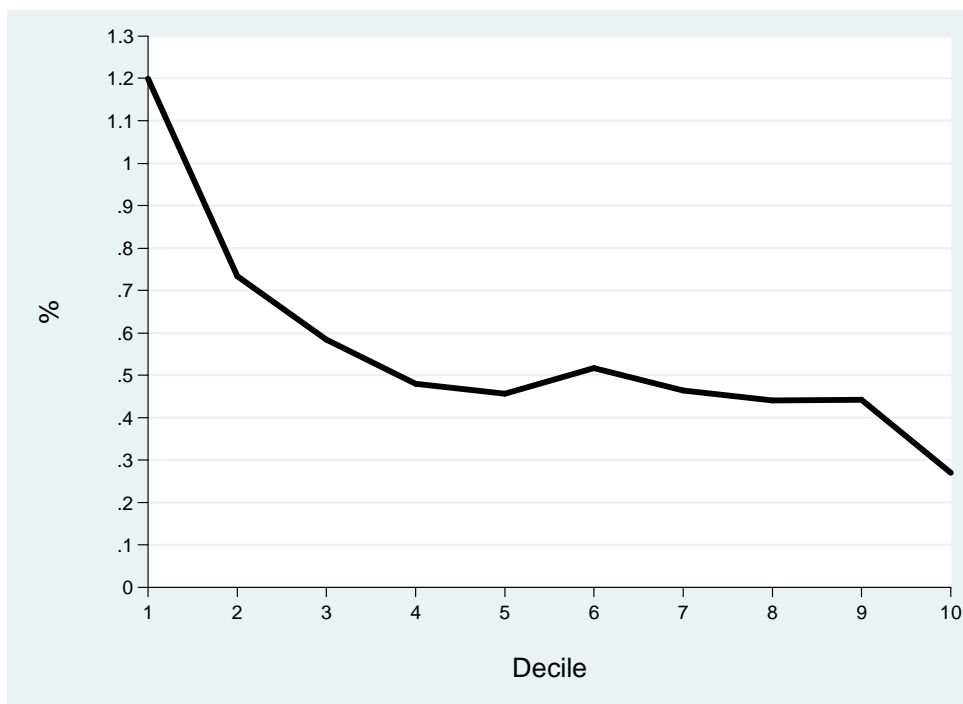
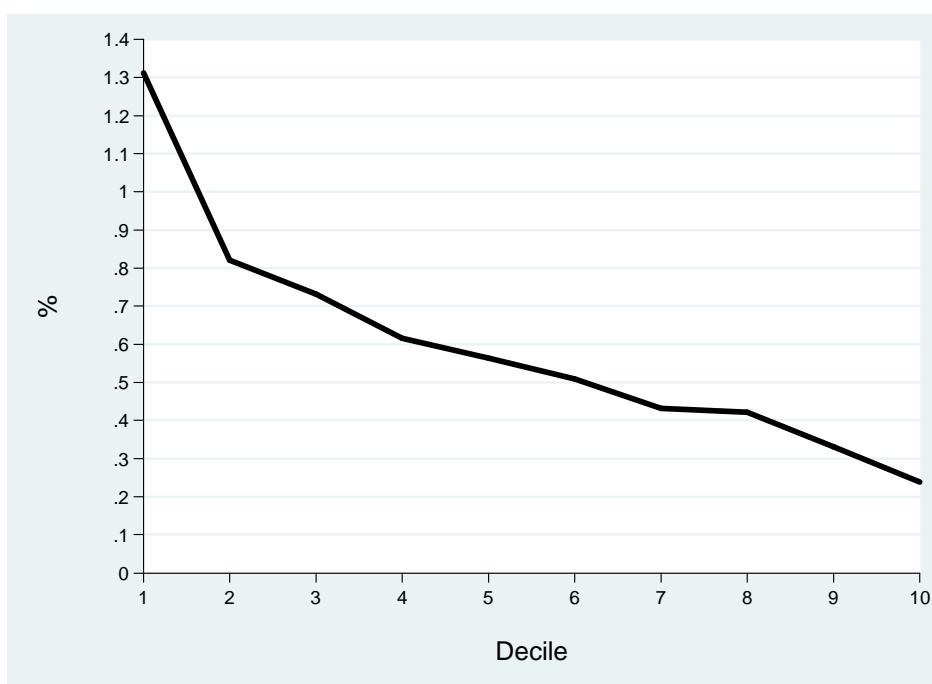


Figura 8 L'incidenza della TARSU sulle seconde case nel 2006



8. La distribuzione dei benefici con le modifiche del 2007 e del 2008

L'esenzione dall'ICI per le abitazioni di residenza

Nel corso del 2008 è stato introdotto un provvedimento che elimina l'ICI sulla prima casa per tutte le abitazioni, fatta eccezione per quelle signorili, le ville e i castelli (modifica del Governo Berlusconi). Tale provvedimento completa la riduzione dell'ICI sull'abitazione di residenza previsto dalla Legge finanziaria per il 2008 (modifica del Governo Prodi). Quest'ultimo provvedimento prevedeva invece una ulteriore detrazione per l'abitazione di residenza (in aggiunta alla detrazione per l'abitazione principale concessa a livello comunale) pari all'1,33 per mille della base imponibile ICI; tale ulteriore detrazione non poteva superare i 200 euro per immobile.

Il costo complessivo dell'eliminazione dell'ICI sulla prima casa è pari a 2,8 miliardi di euro: circa un miliardo il costo previsto dalla modifica del Governo Prodi e 1,8 miliardi il costo aggiuntivo della modifica del Governo Berlusconi. Tale mancato gettito per i Comuni è stato compensato con trasferimenti dallo Stato.

Considerando il gettito ICI complessivo (12 miliardi nel 2007), fino al 2007 circa la metà (6,5 miliardi di euro) deriva da immobili destinati all'esercizio d'impresa. Il gettito attribuibile agli immobili di residenza di proprietà delle famiglie (prime e seconde case) ammonta pertanto a 5,5 miliardi di euro; dopo le riforme del 2008 tale gettito ammonta a circa 2,7 miliardi.

Molte le perplessità riguardanti l'esenzione da imposizione degli immobili adibiti ad abitazione di residenza. Come osservato da diversi autori (Baldini, 2007; Giannini e Guerra, 2009; Muraro, 2009), la compensazione della perdita di gettito con trasferimenti statali non è in linea con un vero federalismo fiscale, anche perché l'ICI rappresenta uno dei pochi tributi effettivamente locali, caratterizzato peraltro da una distribuzione della base imponibile abbastanza uniforme sul territorio. Inoltre, la sottrazione ai Comuni di questa importante fonte di autonomia tributaria li disincentiva dall'intraprendere una seria azione di contrasto all'evasione fiscale: è proprio nella verifica dei dati relativi agli immobili, e non di quelli relativi ai redditi, che i Comuni potrebbero ottenere i migliori risultati sul fronte del contrasto all'evasione fiscale.

In termini redistributivi, infine, la manovra produce effetti negativi, nel senso di peggiorare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi (Giannini e Guerra, 2009). Se a queste considerazioni si aggiunge che il principale fattore di criticità dell'ICI deriva dal forte ritardo accumulatosi negli anni nello stato dei lavori di aggiornamento del Catasto e nella rivalutazione delle rendite catastali, segue che i benefici concessi sono stati capricciosamente distribuiti e concentrati prevalentemente sulla parte più abbiente delle famiglie (Pellegrino, 2007c e 2008).

Di seguito si valuta la distribuzione dei benefici derivanti dall'eliminazione dell'ICI sulla prima casa. Si scorpora l'impatto dovuto alla riduzione prevista dal Governo Prodi da quello derivante dalla totale esenzione prevista dal Governo Berlusconi. Inoltre, si valutano le due misure con riferimento sia ai contribuenti IRPEF, sia alle famiglie.

Considerando i contribuenti IRPEF

La Tabella 22 contiene la distribuzione dell'ICI sulla prima casa così come sarebbe risultata dall'entrata in vigore della modifica del Governo Prodi. I contribuenti con ICI positiva sulla prima casa sarebbero diminuiti da 20,7 milioni del 2006 a 17,1 milioni. Il vantaggio fiscale, pari al massimo a 200 euro per abitazione di residenza, avrebbe comportato una riduzione generalizzata dell'ICI sulla prima casa; esentato circa 3,6 milioni di contribuenti; avvantaggiato la parte medio-alta della distribuzione dei redditi.

Considerando i contribuenti ICI nel loro complesso, il numero sarebbe diminuito da 24,1 milioni del 2006 a 21,7 del 2008, mentre la distribuzione dell'imposta dovuta sarebbe stata quella presentata nella Tab. 23. A partire dal 2008, invece, nessun contribuente proprietario dell'abitazione di residenza (fatta eccezione per i proprietari delle abitazioni signorili, delle ville e dei castelli) deve corrispondere un debito d'imposta sull'abitazione di residenza, e pertanto la distribuzione dell'ICI complessiva sarebbe stata uguale a quella presentata nella Tabella 20 con

riferimento alla distribuzione ICI sulle abitazioni diverse da quella di residenza.

Tab. 22 La distribuzione dell'ICI sulla prima casa per fasce di reddito complessivo IRPEF con la modifica del Governo Prodi

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti con base imponibile ICI positiva	Contribuenti con ICI positiva	Contribuenti con ICI positiva / Contribuenti con base imponibile ICI positiva	Composizione contribuenti con ICI positiva	Media (euro)
0-1.000	2.360.512	1.336.734	56,6	7,8	48
1.000-3.000	960.061	638.137	66,5	3,7	81
3.000-5.000	718.536	441.713	61,5	2,6	57
5.000-8.000	2.486.587	1.277.211	51,4	7,4	78
8.000-10.000	1.527.523	896.233	58,7	5,2	124
10.000-15.000	3.902.722	2.553.709	65,4	14,9	86
15.000-20.000	4.619.326	3.420.289	74,0	20,0	87
20.000-25.000	2.812.871	2.220.638	78,9	13,0	104
25.000-30.000	1.548.392	1.277.375	82,5	7,5	113
30.000-40.000	1.596.368	1.431.344	89,7	8,3	111
40.000-50.000	560.488	516.430	92,1	3,0	174
50.000-70.000	677.185	621.164	91,7	3,6	200
70.000-100.000	359.242	326.346	90,8	1,9	241
100.000-150.000	92.048	90.425	98,2	0,5	300
oltre 150.000	97.906	96.469	98,5	0,6	346
Totale	24.319.766	17.144.218	70,5	100,0	102

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 23 La distribuzione dell'ICI complessiva per fasce di reddito complessivo IRPEF con la modifica del Governo Prodi

Classi di reddito complessivo ai fini IRPEF (euro)	Contribuenti con ICI positiva	Composizione contribuenti con ICI positiva	Media (euro)
0-1.000	1.757.986	8,11	61
1.000-3.000	878.023	4,05	130
3.000-5.000	602.179	2,78	162
5.000-8.000	1.883.482	8,69	123
8.000-10.000	1.177.198	5,43	171
10.000-15.000	3.267.464	15,08	132
15.000-20.000	4.058.149	18,73	147
20.000-25.000	2.701.354	12,47	211
25.000-30.000	1.576.914	7,28	221
30.000-40.000	1.737.455	8,02	246
40.000-50.000	650.855	3,00	336
50.000-70.000	751.843	3,47	387
70.000-100.000	389.129	1,80	607
100.000-150.000	123.773	0,57	1.000
oltre 150.000	109.287	0,50	829
Totale	21.665.092	100,00	189

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Considerando le famiglie

Considerando le famiglie, la Tabella 24 evidenzia la percentuale di famiglie che pagano l'ICI nel 2006, dopo la modifica del Governo Prodi e attualmente. Prima delle riforme, l'ICI sulla prima casa era pagata dal 59,9 per cento delle famiglie, mentre quella sulle seconde case dal 30,6 per cento; complessivamente due terzi delle famiglie avevano un debito ICI positivo. Se fosse entrata in vigore la modifica del Governo Prodi, la percentuale di famiglie con debito ICI positivo sarebbe scesa a quota 49,3 per cento, mentre la percentuale di famiglie con debito d'imposta positivo sulle seconde case sarebbe rimasto inalterato. Con l'attuale sistema, infine, nessuna famiglia paga l'ICI sulla prima casa e pertanto oggi le famiglie che hanno un debito d'imposta positivo sono solo il 30,6 per cento (a cui si aggiungono le famiglie con l'abitazione di residenza classificata nelle categorie A1, A8 e A9, pari a poche decine di migliaia di unità).

Tab. 24 La distribuzione delle famiglie che pagano l'ICI per decili di reddito disponibile equivalente nel periodo 2006-2008

% di famiglie che pagano l'ICI in ogni decile									
Decile di reddito disponibile equivalente	2006			2008 con la modifica del Governo Prodi			2008		
	Prima casa	Seconde case	Totale	Prima casa	Seconde case	Totale	Prima casa	Seconde case	Totale
1	43,0	18,8	49,4	32,6	18,8	41,3	0,0	18,8	18,8
2	44,2	22,3	53,8	30,9	22,3	45,9	0,0	22,3	22,3
3	48,6	24,7	57,0	36,5	24,7	49,9	0,0	24,7	24,7
4	52,1	24,7	59,0	38,5	24,7	49,4	0,0	24,7	24,7
5	57,9	25,6	63,2	45,7	25,6	55,4	0,0	25,6	25,6
6	64,0	32,1	72,1	51,2	32,1	63,3	0,0	32,1	32,1
7	65,6	26,1	70,9	53,7	26,1	63,2	0,0	26,1	26,1
8	69,3	33,9	73,8	60,6	33,9	68,1	0,0	33,9	33,9
9	74,2	44,0	80,5	67,0	44,0	76,6	0,0	44,0	44,0
10	83,9	55,5	89,6	79,5	55,5	88,9	0,0	55,5	55,5
Totale	59,9	30,6	66,6	49,3	30,6	59,9	0,0	30,6	30,6

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

La Tab.25 evidenzia il risparmio medio per decili di reddito disponibile equivalente considerando il passaggio dalla normativa del 2006 a quella prevista dalla modifica del Governo Prodi, da quest'ultima alla normativa attuale e dalla normativa del 2006 alla normativa attuale. In ogni decile il risparmio è decrescente intermini relativi, mentre risulta crescente in valore assoluto. In particolare, esso raddoppia considerando la situazione dopo l'intervento del Governo Prodi e tra quest'ultimo e quello del Governo Berlusconi; si noti tuttavia che il risparmio aumenta maggiormente per le famiglie appartenenti all'ultimo decile.

Tab. 25 Il risparmio medio per le famiglie che pagano l'ICI per decili di reddito disponibile equivalente nel periodo 2006-2008

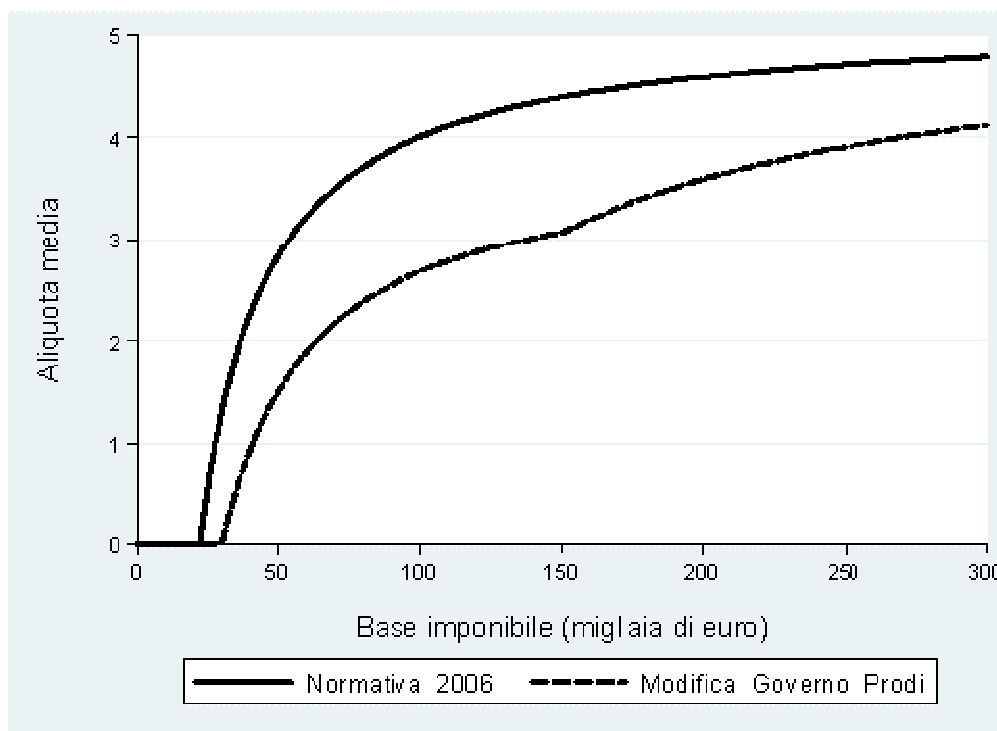
<i>Decile di reddito disponibile equivalente</i>	<i>Tra il 2006 e l'intervento del Centro Sinistra</i>		<i>Tra l'intervento del Governo Prodi e il 2008</i>		<i>Tra il 2006 e il 2008</i>	
	<i>Valore assoluto (euro)</i>	<i>% del reddito</i>	<i>Valore assoluto (euro)</i>	<i>% del reddito</i>	<i>Valore assoluto (euro)</i>	<i>% del reddito</i>
<i>1</i>	<i>61</i>	<i>0,82</i>	<i>107</i>	<i>1,47</i>	<i>142</i>	<i>1,92</i>
<i>2</i>	<i>56</i>	<i>0,44</i>	<i>108</i>	<i>0,87</i>	<i>132</i>	<i>1,04</i>
<i>3</i>	<i>56</i>	<i>0,36</i>	<i>88</i>	<i>0,54</i>	<i>122</i>	<i>0,77</i>
<i>4</i>	<i>62</i>	<i>0,34</i>	<i>108</i>	<i>0,58</i>	<i>142</i>	<i>0,78</i>
<i>5</i>	<i>66</i>	<i>0,33</i>	<i>139</i>	<i>0,68</i>	<i>176</i>	<i>0,87</i>
<i>6</i>	<i>69</i>	<i>0,28</i>	<i>123</i>	<i>0,50</i>	<i>168</i>	<i>0,69</i>
<i>7</i>	<i>70</i>	<i>0,25</i>	<i>125</i>	<i>0,43</i>	<i>172</i>	<i>0,61</i>
<i>8</i>	<i>78</i>	<i>0,24</i>	<i>142</i>	<i>0,43</i>	<i>202</i>	<i>0,62</i>
<i>9</i>	<i>88</i>	<i>0,22</i>	<i>176</i>	<i>0,43</i>	<i>246</i>	<i>0,62</i>
<i>10</i>	<i>109</i>	<i>0,16</i>	<i>273</i>	<i>0,40</i>	<i>368</i>	<i>0,54</i>
<i>Totale</i>	<i>74</i>	<i>0,25</i>	<i>152</i>	<i>0,48</i>	<i>199</i>	<i>0,67</i>

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Si osservi che il risparmio medio con la modifica del Governo Prodi è, in ogni decile, decisamente più contenuto del risparmio massimo per immobile (200 euro). Ipotizzando una famiglia in cui un solo componente detiene la proprietà dell'immobile di residenza, una aliquota sull'abitazione di residenza pari alla media delle aliquote a livello nazionale nel 2007 (5,2 per mille) e una detrazione sull'abitazione principale pari alla media delle detrazioni concesse nel 2007 (117 euro), è possibile calcolare l'ulteriore detrazione (1,33 per mille della base imponibile, con un massimo di 200 euro) e quindi confrontare l'aliquota media gravante sull'immobile all'aumentare della base imponibile con e senza l'intervento del Governo Prodi (Grafico 9).

La detrazione massima di 200 euro si ottiene con una base imponibile ICI pari a 150 mila euro. Sopra tale soglia l'ulteriore detrazione è fissa e pari a 200 euro, mentre per valori inferiori essa è pari all'1,33 per mille della base imponibile. Il tetto massimo era stato previsto proprio per non favorire eccessivamente le famiglie più abbienti. Tuttavia, le abitazioni con una base imponibile ICI superiore a 150 mila euro sono molto poche: ecco spiegato il motivo per cui i valori medi dei risparmi d'imposta nella Tabella 25 sono minori della soglia massima concessa.

Figura 9 L'incidenza nel 2006 e con la modifica del Governo Prodi



Valutando complessivamente le modifiche rispetto al 2006, il vantaggio fiscale medio è pari a 198,9 euro e risulta essere crescente al crescere del reddito a partire dal terzo decile: esso è pari a 122,2 euro per le famiglie appartenenti al terzo decile, a 210,6 euro per le famiglie appartenenti all'ottavo decile, a 246,4 per quelle appartenenti al nono e 367,5 per quelle appartenenti all'ultimo.

Studiando infine la composizione del risparmio fiscale, esso risulta essere prevalentemente concentrato sugli ultimi tre decili della distribuzione del reddito, che complessivamente beneficiano del 51,7 per cento dello sgravio complessivo; si osservi che l'ultimo decile, da solo, beneficia di un quarto (Tab. 26). Anche la modifica del Governo Prodi, se fosse entrata in vigore, avrebbe favorito i redditi medio alti, ma in modo più contenuto rispetto allo sgravio aggiuntivo concesso dalla modifica del Governo Berlusconi.

Tab. 26 La composizione percentuale del risparmio per le famiglie che pagano l'ICI per decili di reddito disponibile equivalente nel periodo 2006-2008

Composizione percentuale del risparmio d'imposta			
Decile di reddito disponibile equivalente	Tra il 2006 e il primo intervento del 2008	Tra il primo e il secondo intervento del 2008	Tra il 2006 e il secondo intervento 2008
1	5,4	4,2	4,7
2	5,4	4,6	4,8
3	6,6	4,5	5,3
4	7,4	5,7	6,3
5	8,6	8,5	8,6
6	9,9	8,5	8,9
7	10,4	9,3	9,5
8	12,1	11,3	11,7
9	14,3	15,5	15,0
10	19,8	27,8	25,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

La detrazione per il canone di locazione¹⁰¹

La detrazione spettante dal 2007 sui contratti di locazione è attribuita in proporzione al numero dei sottoscrittori del contratto e al numero dei giorni di durata della locazione: in caso di un solo sottoscrittore, la detrazione compete al contribuente per intero; considerando invece una famiglia con due sottoscrittori, la detrazione deve essere ripartita al 50 per cento.

Il requisito reddituale, che in linea generale deve essere soddisfatto da ogni intestatario del contratto di locazione, potrebbe essere abbastanza facilmente aggirato. Una famiglia che sottoscrive un contratto di locazione ed è caratterizzata da una forte disparità di redditi tra i due coniugi, è favorita qualora il contratto di locazione sia sottoscritto solamente dal coniuge con reddito minore. La detrazione, inoltre, compete anche alle famiglie numerose in cui molti componenti sono percettori di reddito ma solo uno o due sono sottoscrittori del contratto di locazione.

Al fine di considerare questi aspetti, l'analisi della distribuzione dei benefici è condotta utilizzando il reddito disponibile familiare equivalente.

Beneficiano della misura 2,4 milioni di famiglie, pari al 10,1 per cento del totale e al 48,3 per cento delle famiglie che affittano l'abitazione di residenza¹⁰². Il costo della misura è di 674 milioni di euro: tre quarti dei beneficiari riescono a fruttare integralmente la detrazione poiché capienti; un quarto invece, risulta incapiente dopo l'attribuzione di questa detrazione e quindi beneficia, parzialmente o totalmente, del sussidio.

La distribuzione dei beneficiari per decili di reddito familiare equivalente è riportata nella Tabella 27. Come si osserva, la percentuale di famiglie beneficiarie rispetto al totale è abbastanza

¹⁰¹ L'impatto della detrazione sui canoni di locazione è analizzata con maggior dettaglio nel saggio "I trasferimenti alle famiglie in affitto in Italia: una valutazione distributiva" di Baldini e Poggio.

¹⁰² Si ricorda che dai potenziali beneficiari della misura sono escluse le famiglie che affittano l'immobile da un ente pubblico (circa 1,3 milioni di casi, pari al 5,5 per cento del totale e al 26,5 per cento delle famiglie che affittano).

omogenea in ogni decile, fatta eccezione per l'ultimo: le percentuali maggiori si osservano nel quinto, nel sesto e nel settimo decile. Conclusioni differenti si ottengono focalizzando l'attenzione solo sulle famiglie che affittano l'abitazione di residenza: nel primo decile beneficia della misura il 34,9 per cento, mentre percentuali superiori si osservano negli altri decili, con punte nel settimo decile (73,5 per cento), nel quinto (61,1) e nel sesto (59,2).

La detrazione sui canoni di locazione, pertanto, non si concentra sulle famiglie più povere. È da osservare che la finalità della misura non è strettamente di carattere redistributivo per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, la sua introduzione trova giustificazione nella volontà di avvicinare il trattamento fiscale delle famiglie che affittano a quello delle famiglie proprietarie dell'immobile: queste ultime non sono tassate sul reddito dell'immobile di residenza sia in sede IRPEF, sia in sede ICI; alle prime, invece, viene concesso un beneficio fiscale sul canone di locazione. Il medesimo risultato, anche se meno appagante dal punto di vista politico, potrebbe essere raggiunto incrementando (e non esentando) il reddito da fabbricati in sede IRPEF e ICI per i proprietari, non consentendo un beneficio fiscale alle famiglie che affittano e rimodulando la struttura impositiva (così come viene proposto nel seguito).

In secondo luogo, per le famiglie che si trovano in una situazione di forte disagio economico e sociale lo strumento della detrazione fiscale sul canone di locazione non consente di risolvere il problema alla radice (Baldini, 2007): in questo caso un incremento dell'offerta dell'edilizia abitativa pubblica avrebbe un impatto in termini redistributivi maggiore, visto che le case popolari nel nostro paese sono poche e di qualità scadente in confronto alla maggior parte degli altri paesi europei (D'Ambrosio and Gliarano, 2007).

Tab. 27 Le famiglie beneficiarie della detrazione per canoni di locazione

Decile di reddito disponibile equivalente	% di famiglie beneficiarie rispetto al totale delle famiglie	% di famiglie beneficiarie rispetto alle famiglie in affitto
1	8,7	34,9
2	11,0	40,1
3	10,4	44,0
4	11,1	50,4
5	14,6	61,1
6	12,7	59,2
7	14,5	73,5
8	9,5	47,3
9	8,3	55,5
10	0,6	5,4
Totale	10,1	48,3

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

9. La tassazione separata al 20 per cento dei canoni di locazione

Da alcuni anni si discute l'ipotesi di tassare separatamente i canoni di locazione percepiti dai proprietari di immobili. Come si è visto, l'attuale normativa considera l'85 per cento del canone di locazione regolarmente registrato nel reddito complessivo IRPEF del proprietario. L'aliquota marginale media gravante su tali redditi (nell'ipotesi che incrementino al margine il reddito complessivo IRPEF del proprietario) è pari al 32,73 per cento, mentre il valore medio soggetto ad imposizione è pari a 4.092 euro.

Dalle nostre stime, risulta che, *coeteris paribus*, la perdita complessiva di gettito sarebbe pari a 1,4 miliardi di euro. In particolare, la riduzione prevista in sede IRPEF (considerando anche le

addizionali regionali e comunali) sarebbe pari a 2,8 miliardi, mentre la tassazione separata al 20 per cento garantirebbe un gettito pari a 1,4 miliardi di euro.

Come si è visto, secondo le nostre elaborazioni circa 3,1 milioni di immobili sono attualmente concessi in locazione senza la regolare registrazione del contratto di locazione. È improbabile che l'incentivo dovuto alla tassazione separata al 20 per cento dei canoni di locazione possa far emergere tutte le abitazioni locate in modo irregolare, anche perché il differenziale rispetto alla tassazione attuale è pari a solo il 12,72 per cento. Ipotizzando che la misura possa far emergere la metà delle abitazioni attualmente locate in modo irregolare, si passerebbe da una perdita complessiva di gettito di 1,4 miliardi ad una sostanziale parità di gettito rispetto alla normativa attuale.

10. Una possibile riforma del sistema impositivo sui valori reddituali: dalla rendita catastale all'affitto imputato

Le modifiche introdotte negli anni passati prima dal governo Prodi, poi dal governo Berlusconi appaiono più come manovre *ad hoc* per sostenere gli equilibri politici del momento che non dei veri primi passi per arrivare ad una riforma complessiva nel sistema di imposizione degli immobili. Da questo punto di vista, una possibile politica di riforma del sistema di tassazione degli immobili di residenza sarebbe quella che prevede la chiusura del differenziale tra il reddito catastale e i valori di mercato, muovendosi verso il cosiddetto *affitto imputato* (AI da qui in avanti) (Baldini, 2008). Sulla base della letteratura economica, escludere l'AI come si fa oggi equivarrebbe ad un sussidio per i proprietari, e – ragionevolmente – dovrebbe favorire gli individui appartenenti ai decili di reddito più elevati. L'inclusione dell'AI nella base imponibile IRPEF dovrebbe quindi avere effetti di riduzione della disuguaglianza.

Seguendo Yagi e Tachibanaki (1998), che simulano una politica analoga di inclusione dell'AI nel reddito imponibile dell'imposta personale in Giappone, definiamo l'AI lordo e netto. Come AI lordo consideriamo il valore riportato nell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, dichiarato dagli intervistati alla domanda “Se per ipotesi volesse affittare questo immobile, quale canone annuale di affitto potrebbe ottenere la Sua famiglia?”. Per arrivare all'AI netto, sottraiamo le seguenti voci dall'AI lordo: ICI sulla prima casa, TARSU riferita all'abitazione di residenza, interessi pagati sul mutuo e spese per elettricità, gas e acqua. Al valore così ottenuto aggiungiamo poi le agevolazioni previste in sede IRPEF, generate sia dagli interessi pagati sul mutuo sia dalle spese per ristrutturazioni¹⁰³.

Consideriamo quattro gruppi di famiglie in base al titolo di godimento dell'abitazione: proprietari senza mutuo o residenti in usufrutto (gruppo 1; 63,6% del campione); proprietari con mutuo (gruppo 2; 8,1%); affittuari o residenti con diritto di riscatto (gruppo 3; 21,3%); residenti a titolo gratuito (gruppo 4; 7%). Sulla base delle disposizioni vigenti, solo le famiglie appartenenti ai gruppi 1 e 2 hanno un reddito catastale positivo derivante dall'abitazione di residenza. Abbiamo tuttavia imputato l'AI non solo alle famiglie appartenenti a questi gruppi ma anche a quelle appartenenti al gruppo 4: non hanno la proprietà dell'immobile, ma hanno sicuramente un evidente vantaggio derivante dal non dover pagare alcun affitto.

La Tabella 28 mostra la distribuzione del reddito disponibile fra i quattro gruppi considerando la normativa vigente. Fissando a 100 il reddito medio familiare calcolato sull'intero campione, si ottiene che le famiglie del gruppo 2 hanno un reddito medio disponibile lordo di 113,8 e quelle del gruppo 1 di 106,3; il reddito disponibile lordo si riduce per gli affittuari e per i residenti a titolo gratuito (rispettivamente 82,6 e 79,4). Le posizioni relative sono naturalmente differenti considerando il reddito disponibile netto: l'indice di Gini calcolato sull'intera distribuzione si riduce infatti da 38,23 a 33,16.

¹⁰³ È possibile che – considerando tutte queste agevolazioni – l'AI netto per alcuni individui sia maggiore dell'affitto imputato lordo. In tutti questi pochi casi, abbiamo imputato l'AI netto identico all'AI lordo.

Tabella 28 Posizioni relative secondo la normativa corrente (anno 2006)

Tipologia di godimento dell'immobile	Composizione	Reddito disponibile lordo	Reddito disponibile netto	Indice di Gini sul reddito disponibile lordo	Indice di Gini sul reddito disponibile netto
Gruppo 1	63,6	106,3	105,4	39,13	33,89
Gruppo 2	8,1	113,8	110,0	33,92	30,26
Gruppo 3	21,3	82,6	85,8	35,14	30,42
Gruppo 4	7,0	79,4	82,7	35,84	31,48
Totale	100,0	100,0	100,0	38,23	33,16

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Le Tabelle 29 e 30 mostrano cosa succede alla distribuzione dei redditi includendo l'AI lordo e l'AI netto. L'inclusione dell'AI lordo porta ad un effetto di riduzione della disuguaglianza marcato rispetto alla situazione attuale, con l'indice di Gini che passa da 38,23 a 36,32 considerando il reddito lordo e da 33,16 a 31,28 considerando il reddito netto. Simili risultati si registrano considerando l'AI netto.

Si tratta di un effetto già evidenziato da altri autori, sia per l'Italia (D'Ambrosio e Gigliarano, 2007) sia per altri paesi (Frick e Grabka, 2003), che tuttavia limitano l'analisi all'impatto sulla distribuzione dei redditi netti tralasciando gli effetti dell'imposizione.

Tab. 29 Posizioni relative considerando l'AI lordo

Tipologia di godimento dell'immobile	Composizione	Reddito disponibile lordo	Reddito disponibile netto	Indice di Gini sul reddito disponibile lordo	Indice di Gini sul reddito disponibile netto
Gruppo 1	63,6	108,9	107,7	35,99	30,91
Gruppo 2	8,1	120,1	115,5	30,26	26,37
Gruppo 3	21,3	71,0	75,3	35,14	30,42
Gruppo 4	7,0	84,0	86,8	32,72	28,66
Totale	100,0	100,0	100,0	36,32	31,28

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 30 Posizioni relative considerando l'AI netto

Tipologia di godimento dell'immobile	Composizione	Reddito disponibile lordo	Reddito disponibile netto	Indice di Gini sul reddito disponibile lordo	Indice di Gini sul reddito disponibile netto
Gruppo 1	63,6	109,0	107,8	36,52	31,39
Gruppo 2	8,1	114,4	110,6	31,77	27,96
Gruppo 3	21,3	72,8	76,9	35,14	30,42
Gruppo 4	7,0	84,0	86,8	33,11	28,99
Totale	100,0	100,0	100,0	36,66	31,61

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Per valutare le modifiche intervenute nella misura complessiva di disuguaglianza fornita dall'indice di Gini abbiamo utilizzato la Deviazione Logaritmica Media (MLD, dall'inglese *Mean Logarithmic Deviation*), che consente di scomporre perfettamente la disuguaglianza complessiva nelle componenti di disuguaglianza fra i gruppi (*between*) e disuguaglianza nei gruppi (*within*). I risultati sono raccolti nelle Tabelle 31, 32 e 33. Sia considerando la normativa corrente, sia includendo l'AI (lordo o netto), la disuguaglianza complessiva è influenzata soprattutto dalla componente *within* (95%). L'inclusione dell'AI conduce infatti ad un aumento (anche consistente) della disuguaglianza fra i gruppi e ad una riduzione della disuguaglianza nei gruppi, ma non modifica il risultato precedente. A risultati simili si perviene considerando una ripartizione della popolazione per classi di età (Pellegrino *et al.*, 2009).

Tab. 31 Scomposizione della disuguaglianza (anno 2006)

	MLD	Within group MLD	Between group MLD	Within group (% of MLD)	Between group (% of MLD)
Reddito disponibile lordo	0,3467	0,3394	0,0073	97,9	2,1
Reddito disponibile netto	0,3064	0,3015	0,0048	98,4	1,6

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 32 Scomposizione della disuguaglianza (AI lordo)

	MLD	Within group MLD	Between group MLD	Within group (% of MLD)	Between group (% of MLD)
Reddito disponibile lordo	0,2902	0,2742	0,0160	94,5	5,5
Reddito disponibile netto	0,2441	0,2329	0,0112	95,4	4,6

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 33 Scomposizione della disuguaglianza (AI netto)

	MLD	Within group MLD	Between group MLD	Within group (% of MLD)	Between group (% of MLD)
Reddito disponibile lordo	0,2992	0,2853	0,0139	95,4	4,6
Reddito disponibile netto	0,2496	0,2399	0,0097	96,1	3,9

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

L'inclusione dell'AI (lordo e netto) nella base imponibile dell'IRPEF non modifica l'effetto redistributivo complessivo, misurato dalla differenza tra indice di Gini sui redditi lordi e sui redditi netti (Tabella 34). La ragione di questo risultato è nella quota elevata di famiglie con un AI positivo (tutte tranne gli affittuari). Sulla base delle aliquote correnti, le entrate potrebbero aumentare di circa 2 punti di PIL. Dato l'aumento consistente della base imponibile è interessante anche chiedersi quale potrebbe essere la possibile riduzione delle aliquote IRPEF a parità di gettito corrente. Come si nota dalle Tabelle 35, 36 e 37, la riduzione delle aliquote potrebbe essere consistente: considerando l'AI lordo, per esempio, sarebbe possibile ridurre l'aliquota marginale sui primi due scaglioni di 6 punti, di 2 punti sul terzo scaglione e di 3 punti sull'ultimo scaglione. Riduzioni simili si stimano anche nel caso di AI netto.

Tab. 34 Redistribuzione complessiva

Famiglie	2006	2006 con AI lordo	2006 con AI netto
Indice di Gini sul reddito disponibile lordo	0,3823	0,3632	0,3666
Indice di Gini sul reddito disponibile netto	0,3316	0,3128	0,3161
Indice di redistribuzione complessiva	0,0507	0,0504	0,0505

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 35 Scaglioni e aliquote marginali (anno 2006)

Base imponibile (euro)		Aliquote marginali legali erariali (%)
Fino a	26.000	23
	26.000	33
	33.500	39
	Sopra 100.000	43

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 36 Scaglioni e aliquote marginali (AI lordo, parità di gettito)

Base imponibile (euro)		Aliquote marginali legali erariali (%)
Fino a	26.000	16,5
	26.000	27
	33.500	37
	Sopra 100.000	40

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. 37 Scaglioni e aliquote marginali (AI netto, parità di gettito)

Base imponibile (euro)		Aliquote marginali legali erariali (%)
Fino a	26.000	17,5
	26.000	28
	33.500	38
	Sopra 100.000	40

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

La ricomposizione del carico fiscale dai redditi da lavoro alle rendite immobiliari potrebbe avere effetti positivi sull'offerta di lavoro e contribuire a ridurre il cuneo fiscale e ad avvicinare il nostro paese agli altri membri dell'Unione Europea. Naturalmente gli affittuari rappresentano il gruppo di famiglie che beneficerebbero maggiormente da una riforma di questo genere, perché il loro reddito imponibile resterebbe invariato. La riforma quindi andrebbe anche nella direzione di aiutare le famiglie più deboli senza bisogno di misure *ad hoc*, ma in modo strutturale.

11. Considerazioni conclusive

Questo lavoro propone alcune prime simulazioni sulla distribuzione attuale del carico fiscale sulle abitazioni di residenza in Italia, affiancandole ad alcune valutazioni degli effetti distributivi delle modifiche introdotte in anni recenti (sia per i proprietari sia per gli affittuari) e di una riforma più radicale del sistema di imposizione degli immobili basata sulla considerazione del cosiddetto "affitto imputato". I risultati sono basati sull'impiego di un modello di microsimulazione statico che considera come dati di input l'Indagine sui Bilanci delle famiglie

italiane prodotta dalla Banca d'Italia, basata su un campione rappresentativo della popolazione italiana frequentemente utilizzato per analisi sulla distribuzione dei redditi.

Sulla base di questi dati, quasi il 70 per cento delle famiglie italiane detiene la proprietà dell'immobile in cui risiede, una percentuale simile a quella di altri paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti (dove però la quota di proprietari con mutuo è decisamente maggiore), ma molto diversa rispetto alla Germania (dove i proprietari arrivano al 45 per cento) (Frick e Grabka, 2003). Questa quota così elevata di proprietari spiega probabilmente gran parte delle difficoltà di trovare equilibri politici che consentano di riformare adeguatamente il sistema di tassazione degli immobili, oggi incentrato su rendite molto distanti dai valori di mercato (che lasciano quindi esente gran parte della potenziale base imponibile). Peraltro, a fronte di questi dati medi, si evidenziano differenze anche significative guardando all'interno dei decili e della distribuzione per età della popolazione: è proprietario dell'immobile di residenza il 76 per cento delle famiglie appartenenti al decimo decile della distribuzione dei redditi (contro il 59 per cento degli appartenenti al primo decile); è proprietario l'80 per cento delle famiglie il cui capofamiglia ha un'età superiore a 75 anni (contro il 44 per cento delle famiglie con capofamiglia di età non superiore a 25 anni). Considerate congiuntamente, queste osservazioni sembrano sottolineare un profilo ben preciso lungo il ciclo di vita degli individui sia nei redditi che nel titolo di godimento delle abitazioni di proprietà: in termini relativi, il mutuo e l'affitto sono titoli di godimento dell'abitazione per giovani, i cui redditi sono in genere contenuti; man mano che si invecchia, si diventa proprietari dell'immobile che costituisce la propria residenza (e anche il reddito tende a crescere).

La distanza tra le rendite catastali e i valori di mercato (la cui riduzione dovrebbe essere l'obiettivo di una seria riforma del sistema di imposizione sulla casa) si riflette sulle basi imponibili delle principali imposte che gravano oggi sulle abitazioni di residenza. Per quanto riguarda il reddito derivante dai fabbricati, le rendite catastali rivalutate, che rientrano nella definizione di reddito complessivo ai fini IRPEF del contribuente in proporzione alla quota di proprietà dell'immobile, rappresentano in media l'11 per cento del valore annuo di mercato del canone di locazione che potrebbe essere richiesto in caso di locazione dell'immobile (il cosiddetto *affitto imputato*). Concentrando l'attenzione sulle abitazioni di residenza, oggi il rapporto tra il valore della rendita catastale e il reddito disponibile familiare non solo è decisamente basso, ma anche decrescente all'aumentare del reddito familiare. Inoltre, dal 2000, la rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza non rientra nella base imponibile IRPEF del contribuente e quindi essa è esente da imposta. Differente è la situazione considerando il reddito derivante da immobili diversi dall'abitazione di residenza: in questo caso, sia la quota di famiglie che detiene almeno un immobile in aggiunta a quello di residenza, sia il corrispondente reddito da fabbricati sono crescenti all'aumentare del reddito familiare. Per quanto riguarda invece l'Imposta comunale sugli immobili, una sorta di imposta patrimoniale che grava però su ogni singolo immobile, la base imponibile si determina moltiplicando il valore della rendita catastale rivalutata per un *coefficiente di valutazione*: ne segue che in Italia gli immobili sono tassati due volte sulla medesima base imponibile (fatta eccezione per gli immobili adibiti ad abitazione principale, esenti da imposta dal 2008). Secondo le stime proposte in questo lavoro, la base imponibile ICI complessiva è pari a circa il 23 per cento del valore complessivo di mercato degli immobili. A differenza dell'IRPEF e dell'ICI, la "tassa" per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, che dal punto di vista economico ha natura di contributo, non è legata all'ammontare di rifiuti prodotti, ma alla superficie dell'immobile (anche se alcune agevolazioni sono concesse per le persone che vivono sole e per le famiglie povere).

A partire da queste considerazioni, i risultati dell'esercizio di simulazione mostrano che sia l'ICI sia la TARSU hanno un impatto lievemente regressivo rispetto al reddito familiare, mentre l'IRPEF risulta essere progressiva non tanto per l'imposta sulla rendita dell'abitazione di

residenza (oggi peraltro esente), quanto perché all'aumentare del reddito familiare aumenta anche la proporzione di redditi da fabbricati, sia a causa dei canoni di locazione dichiarati sia a causa delle seconde case. Per quanto riguarda le famiglie in affitto, esse sono generalmente anche le più povere. La detrazione concessa in sede IRPEF in caso di locazione dell'immobile a partire dal 2008 è andata nella giusta direzione, ma permane un trattamento di sfavore rispetto ai proprietari dell'immobile di residenza a causa della divaricazione tra la rendita immobiliare inclusa nella base imponibile e i valori di mercato.

A partire da questi risultati - peraltro attesi - sarebbe auspicabile una riforma complessiva del sistema di determinazione dei valori reddituali e patrimoniali utilizzati come base imponibile per la tassazione degli immobili, che li avvicini ai valori di mercato. Proprio per questa ragione, nella parte conclusiva di questo rapporto si studia l'impatto di una radicale riforma del sistema di tassazione del reddito da fabbricati, ipotizzando il passaggio dalla rendita catastale al cosiddetto *affitto imputato* per gli immobili di residenza. L'inclusione dell'affitto imputato (lordo e netto) nel reddito imponibile produce effettivamente una riduzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. L'aumento della base imponibile potrebbe peraltro essere tradotto in una riduzione delle aliquote che favorirebbe i redditi da lavoro, influenzando positivamente l'offerta attraverso la riduzione del cuneo fiscale.

Riferimenti bibliografici

ANCI, www.ancinc.it, vari anni.

Baldini M. (2007), *La casa spiazza i tax-benefit*, Il Sole 24 Ore dell'8 ottobre 2007.

Baldini M. (2008), *L'IRPEF e la casa*, in *Libro Bianco: l'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze “E. Vanoni”

Banca d'Italia (2008a), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*.

Banca d'Italia (2008b), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al bollettino statistico – Indagini campionarie, Anno XVIII, n. 7.

Biancotti C. D'Alessio G. e Neri A (2004), *Errori di misura nell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 520.

Brandolini A. (1999), *The distribution of personal income in post-war Italy: source description, data quality, and the time pattern of income inequality*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 350.

Canberra Group (2001), *Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations*, Ottawa.

D'Alessio G. e Gambacorta R. (2007), *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 9.

D'Ambrosio C. and Gigliarano C. (2007), *The distributional impact of “imputed rent” in Italy*, Aim-Ap Project, ISER, University of Essex, mimeo.

- Frick J. R. and Grabka M. M. (2003), *Imputed Rent and Income Inequality: a Decomposition Analysis for Great Britain, West Germany and the U.S.*, in «Review of Income and Wealth», 49 (4), 513-537
- Giannini S. e Guerra M. C., (2009), *Un anno di governo: fisco*, lavoce.info del 12 maggio 2009
- Lupi R. (1998), *Prospettive di riforma in tema di tassazione degli immobili*, Rassegna Tributaria, n. 5, pag. 1309
- Muraro G. (2009), *Il riordino dell'imposizione sugli immobili*, in Guerra M. C. e Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2009*
- Pellegrino S. (2007a), *Il Modello di microsimulazione IRPEF 2004*, SIEP, WP n. 583.
- Pellegrino S. (2007b), *L'ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione*, Economia Pubblica, n. 5-6, pag. 143.
- Pellegrino S. (2007c), *Chi guadagna dalla manovra*, lavoce.info del 9 ottobre 2007.
- Pellegrino S. (2008), *Quanto è redistributiva la finanziaria 2008? Poco.*, lavoce.info del 3 gennaio 2008
- Pellegrino S. Piacenza M. e Turati G., (2009), *Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: From the Actual Tax Code to Imputed Rent*, paper presentato alla 2nd General Conference of the International Microsimulation Association, 8th-10th June, Ottawa, Canada
- Reviglio F. (1998), *Come siamo entrati in Europa e perché potremmo uscirne*, Utet, Torino, 1998
- Visco V. (2000), *Il fisco giusto*, Il Sole 24 Ore libri.
- Yagi T. and Tachinabaki T., (1998), *Income Redistribution Through the Tax System: A Simulation Analysis of Tax Reform*, in «Review of Income and Wealth», 44 (3), 397-415.

Appendice

Tab. A: Composizione e reddito medio dei contribuenti IRPEF (anno 2006)

Tipologia di contribuente	Frequenza	Composizione	Reddito medio (euro)
Dipendenti	19.790.570	47,70	21.121
Pensionati	15.282.140	36,83	15.717
Autonomi	4.165.622	10,04	18.768
Contribuenti residuali	2.255.637	5,44	2.063
Totale	41.493.969	100,00	17.858

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. B1: Distribuzione dei redditi complessivi IRPEF nel 2006 - Tutti i contribuenti

Anno 2006		Reddito complessivo	
Classi di reddito (euro)	Numero contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	2.826.209	6,81	344
1.000-3.000	1.522.446	3,67	2.000
3.000-5.000	1.529.008	3,68	4.065
5.000-8.000	4.846.146	11,68	6.243
8.000-10.000	2.865.566	6,91	9.037
10.000-15.000	7.424.178	17,89	12.543
15.000-20.000	8.534.250	20,57	17.363
20.000-25.000	4.662.340	11,24	22.466
25.000-30.000	2.404.599	5,80	27.047
30.000-40.000	2.398.128	5,78	34.201
40.000-50.000	854.334	2,06	44.076
50.000-70.000	904.539	2,18	58.374
70.000-100.000	453.923	1,09	82.539
100.000-150.000	151.301	0,36	123.343
oltre 150.000	117.006	0,28	298.685
Totale	41.493.972	100,00	17.858

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. B2: Distribuzione dell'imposta netta erariale nel 2006 – Tutti i contribuenti

Anno 2006		Imposta netta erariale	
Classi di reddito (euro)	Numero contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	0	0,00	0
1.000-3.000	0	0,00	0
3.000-5.000	191.523	0,63	204
5.000-8.000	1.002.060	3,30	394
8.000-10.000	2.150.441	7,08	584
10.000-15.000	6.659.362	21,92	1.314
15.000-20.000	8.428.322	27,75	2.455
20.000-25.000	4.660.517	15,34	3.820
25.000-30.000	2.404.599	7,92	5.128
30.000-40.000	2.398.128	7,89	7.671
40.000-50.000	854.334	2,81	11.507
50.000-70.000	904.539	2,98	17.068
70.000-100.000	453.923	1,49	26.422
100.000-150.000	151.301	0,50	43.183
oltre 150.000	117.006	0,39	117.340
Totale	30.376.056	100,00	4.516

Note: Sono escluse le addizionali regionali e comunali.

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. C: Distribuzione dei redditi complessivi IRPEF nel 2006 – Lavoratori dipendenti

Anno 2006			
Classi di reddito (euro)	Numero contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	670.781	3,39	362
1.000-3.000	376.176	1,90	2.178
3.000-5.000	581.491	2,94	4.206
5.000-8.000	1.031.192	5,21	6.529
8.000-10.000	771.376	3,90	9.025
10.000-15.000	3.365.659	17,01	12.681
15.000-20.000	5.362.394	27,10	17.382
20.000-25.000	3.072.267	15,52	22.484
25.000-30.000	1.610.198	8,14	27.002
30.000-40.000	1.531.817	7,74	34.087
40.000-50.000	544.655	2,75	44.108
50.000-70.000	542.268	2,74	58.582
70.000-100.000	202.006	1,02	84.662
100.000-150.000	69.772	0,35	124.689
oltre 150.000	58.519	0,30	316.825
Totale	19.790.571	100,00	21.121

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. D: Distribuzione dei redditi complessivi IRPEF nel 2006 – Pensionati

Anno 2006			
Classi di reddito (euro)	Contribuenti	Composizione	Media (euro)
0-1.000	486.606	3,18	381
1.000-3.000	682.916	4,47	1.945
3.000-5.000	488.021	3,19	4.012
5.000-8.000	3.058.519	20,01	6.086
8.000-10.000	1.583.051	10,36	9.076
10.000-15.000	3.096.635	20,26	12.514
15.000-20.000	2.569.694	16,82	17.361
20.000-25.000	1.362.552	8,92	22.451
25.000-30.000	580.325	3,80	27.275
30.000-40.000	577.088	3,78	34.203
40.000-50.000	236.769	1,55	44.092
50.000-70.000	284.837	1,86	58.610
70.000-100.000	194.099	1,27	80.446
100.000-150.000	60.304	0,39	122.343
oltre 150.000	20.723	0,14	197.140
Totale	15.282.137	100,00	15.717

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. E: Gli indici redistributivi tra il 2006 e il 2008 – Individui

Contribuenti IRPEF	2006	2007	2008
Incidenza media	19,72	19,81	19,84
Indice di Gini del reddito complessivo IRPEF	44,14	44,14	44,14
Indice di Gini del reddito netto IRPEF	38,79	38,58	38,50
Indice di Gini dell'imposta	67,12	68,07	68,16
Indice di redistribuzione complessiva (IRPEF)	5,35	5,56	5,64
Indice di concentrazione dei redditi netti IRPEF	38,71	38,49	38,41
Indice di concentrazione dell'imposta	66,23	67,01	67,11
Indice di Kakwani	22,09	22,87	22,97
Indice di Reynolds-Smolensky	5,43	5,65	5,73

Note: Comprende l'impatto delle addizionali regionali e comunali.

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Tab. F: Gli indici redistributivi tra il 2006 e il 2008 – Famiglie

Famiglie (scala Cutler a = 0,5; b = 0,65)	2006	2007	2008
Incidenza media	19,85	19,91	19,93
Indice di Gini del reddito complessivo IRPEF	39,30	39,30	39,30
Indice di Gini del reddito netto IRPEF	34,06	33,81	33,72
Indice di Gini dell'imposta	61,16	62,24	62,38
Indice di redistribuzione complessiva (IRPEF)	5,24	5,49	5,58
Indice di concentrazione dei redditi netti IRPEF	34,01	33,75	33,66
Indice di concentrazione dell'imposta	60,65	61,62	61,77
Indice di Kakwani	21,35	22,32	22,47
Indice di Reynolds-Smolensky	5,29	5,55	5,64

Note: Comprende l'impatto delle addizionali regionali e comunali.

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2008.

Il fondo sociale per l'affitto nell'esperienza di alcune grandi città italiane: un'analisi su microdati amministrativi¹⁰⁴

di Massimo Baldini, Teresio Poggio

1. Introduzione: il Fondo sociale per l'affitto e la sua applicazione in Italia

I contributi per l'affitto (*housing allowance*) rientrano tra gli strumenti di politica per la casa che sono orientati al sostegno della domanda. Il loro impiego si è diffuso in Europa a partire dagli anni Sessanta, in risposta a due distinti approcci e preoccupazioni di policy. che hanno a che vedere con il ruolo che lo stato dovrebbe svolgere nei sistemi di welfare e con l'efficacia della politica della casa intesa come ambito di redistribuzione (Adams 1990 121-126).

Per quanto riguarda il primo approccio, di impostazione neoliberaista, i meccanismi di mercato sarebbero il sistema più efficiente per soddisfare i bisogni abitativi, salvo che per le famiglie a basso reddito. In questa prospettiva – si argomenta – lo stato può limitarsi a concentrare il suo intervento su un'integrazione del reddito delle famiglie, al fine di consentire loro un accesso al mercato della casa in condizioni ordinarie.

Il secondo approccio è legato invece a preoccupazioni di tipo distributivo e ai limiti delle politiche della casa rivolte all'offerta. In Italia il riferimento è all'edilizia residenziale pubblica e all'edilizia convenzionata. Mettere, direttamente o indirettamente, a disposizione alloggi in affitto ad un canone sostenibile non fornisce infatti garanzie su una destinazione ottimale di tali alloggi. I meccanismi di allocazione degli alloggi nei settori convenzionati e, più in generale, la variabilità nel tempo delle condizioni economiche e della composizione familiare dei beneficiari non sono infatti in grado di garantire che l'intervento pubblico vada a vantaggio delle famiglie che dovrebbero essere le principali destinatarie dell'intervento. Al contrario, i trasferimenti

¹⁰⁴ Questa ricerca sui dati amministrativi dei grandi comuni non sarebbe stata possibile senza la collaborazione e il generoso contributo di chi è a vario titolo impegnato nella gestione del fondo a sostegno delle locazioni nelle città considerate nell'indagine - Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Venezia – e presso la Regione Lombardia, che ha collaborato nel fornire i dati per il suo capoluogo. A livello centrale, i funzionari del Ministero delle Infrastrutture e trasporti ci hanno fornito importanti dati di tipo finanziario, mentre i funzionari del Ministero del Lavoro, salute e politiche sociali, ci hanno aiutato nei contatti con alcune amministrazioni locali.

Senza considerare l'onere della predisposizione dei dati, per oltre un anno abbiamo potuto beneficiare della disponibilità di queste persone a fornire informazioni sulle modalità di applicazione del fondo, a discutere questioni tecniche e metodologiche per la gestione dati, a fornire supporto logistico.

Un elenco di tutte queste persone sarebbe molto lungo, rischieremmo sicuramente di omettere qualcuno e soprattutto non siamo in grado di accreditare il contributo di molti con i quali non abbiamo avuto contatti diretti. A tutte queste persone va un sentito ringraziamento.

Un ringraziamento particolare va al dott. Cristiano Santinello che ha supportato gli autori nella preparazione e gestione della banca dati.

Risultati preliminari di questa ricerca sono stati presentati e discussi nel corso dell'Estate 2008 all'interno di un seminario interno all'Osservatorio sulle disuguaglianze sociali (Modena) e alle conferenze dell'European network for housing research (Dublino) e di Espanet-Italia (Ancona). Ringraziamo i partecipanti a queste iniziative per i loro utili commenti. Gli autori rimangono i soli responsabili delle analisi presentate.

orientati alla domanda possono essere maggiormente selettivi (*targeting*) e possono essere più facilmente modulati nel tempo per tenere conto di variazioni nella composizione e nelle condizioni economiche dei beneficiari.

Un terzo fattore importante nel determinare la diffusione delle *housing allowance* è stata la minore spesa pubblica che deriva dall'orientare le politiche per la casa verso i sussidi alla domanda, piuttosto che a quelli orientati all'offerta. È utile tuttavia osservare che le due variabili economiche si riferiscono a due diversi tipi di uscite, spese correnti e investimenti, tra loro non raffrontabili.

Infine, in alcuni paesi il ricorso a un sistema di sussidi per l'affitto ha anche motivazioni di tipo gestionale e organizzativo. Laddove l'edilizia sociale segue logiche di "quasi-mercato" e enti pubblici e organismi no-profit vi competono – tra di loro e a volte con gli operatori privati - nello sviluppare progetti e nel fornire servizi abitativi, il ricorso ai sussidi alla domanda consente di non avere ripercussioni di tale competizione sui diritti sociali di singoli e famiglie.

È utile considerare che anche i trasferimenti a sostegno della domanda non sfuggono alla questione relativa al chi riceve effettivamente i benefici erogati, problema già considerato sopra in merito ai sussidi all'offerta. La questione riguarda in questo caso quale quota dei sussidi vada ad effettivo beneficio del destinatario dichiarato e quale finisca, invece, con l'essere un trasferimento indiretto agli operatori del settore immobiliare e del credito (Ball 1986, 151-52). Nel dibattito pubblico in Italia il problema è prevalentemente posto nei termini di possibili effetti inflativi del fondo a sostegno dell'affitto che vanificherebbero l'azione pubblica.

In relazione a questo possibile aspetto negativo, si consideri che nei paesi dove si fa ampio ricorso ai sussidi monetari per l'affitto (Regno Unito e Paesi Bassi, ad esempio) l'ente pubblico controlla – direttamente o indirettamente – molti degli alloggi in questo settore. Viene dato un sussidio a parziale copertura di un affitto che, in ultima analisi, è in buona misura fissato dall'ente pubblico, che controlla quindi i possibili effetti inflativi.

Questo elemento ha probabilmente facilitato lo sviluppo delle *housing allowance* come diritto esigibile (*entitlement*) del cittadino in questi paesi. Mentre in altri stati l'accesso e la misura di questa prestazione sono vincolati alle disponibilità di budget, come nel caso degli *housing voucher* statunitensi o – come si vedrà – del fondo sociale per l'affitto in Italia (Kemp, 2007).

Il *fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione* è stato istituito con la legge 431 del 1998, contestualmente alla liberalizzazione del mercato dell'affitto. Un primo schema nazionale di sussidio a favore delle famiglie in affitto fu formalmente introdotto nel 1978, nel contesto del regime sull'equo canone, ma non trovò mai applicazione. Durante gli anni '90 numerose amministrazioni cittadine sperimentarono sussidi per l'affitto, a livello locale, in qualità di strumento di policy in grado di supplire a limiti nella disponibilità di alloggi nel comparto dell'edilizia residenziale pubblica.

A distanza di più di dieci anni dall'introduzione di questo strumento di politica per la casa manca una valutazione sistematica dei suoi effetti distributivi e dei suoi esiti a livello micro, se si escludono alcuni studi locali, focalizzati su singoli comuni (per una rassegna si rimanda a Longarella). Per questa ragione abbiamo ritenuto utile intraprendere un percorso di ricerca sul fondo a sostegno dell'affitto e, più in generale sulle politiche rivolte al comparto dell'affitto. Il nostro studio è articolato su due ricerche, sviluppate in parallelo. Una prima parte del nostro lavoro – che è presentato in un rapporto separato ed è stato sviluppato su dati di origine campionaria – è stata dedicata ad investigare gli esiti e gli effetti distributivi del fondo sociale per l'affitto (Fsa), confrontandoli con quelli di altri strumenti di politica per l'affitto, quali l'edilizia residenziale pubblica e le detrazioni fiscali introdotte pochi anni fa in forma generalizzata.

La parte di lavoro che viene presentata in queste pagine riguarda invece un'analisi più dettagliata svolta sui dati amministrativi, relativi alla gestione di questo strumento di policy da parte di nove grandi comuni italiani: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino e Venezia. Questo lavoro valuta gli effetti del fondo sociale nei diversi contesti urbani a disposizione, considerandone l'impatto sulle famiglie beneficiarie e fornendo anche un confronto tra gli esiti del fondo nelle varie città. Le due parti della ricerca sono ovviamente intese come

complementari.

Le pagine che seguono sono strutturate come segue. Di seguito si presenta sinteticamente il contesto del mercato dell'affitto in Italia, concentrandoci in particolare sulle condizioni economiche delle famiglie in locazione. Si descrivono inoltre le caratteristiche generali del fondo e le sue modalità applicative a livello nazionale e nei comuni qui considerati. La sezione successiva presenta la ricerca svolta e l'archivio dati utilizzato. La terza sezione contestualizza i 9 sistemi abitativi locali che sono stati considerati nel nostro studio e presenta alcuni dati sull'applicazione del Fsa. Di seguito vengono presentate in modo dettagliato le analisi svolte sulla composizione sociale ed economica dei beneficiari del Fsa e sugli esiti a livello micro di questo strumento di policy. La sezione finale propone alcune conclusioni.

Il sistema dell'affitto in Italia e il fondo sociale per l'affitto

Per varie ragioni – non da ultima l'inadeguatezza dell'offerta di case in affitto ad un canone economicamente sostenibile e con un livello discreto di sicurezza nella disponibilità dell'alloggio – le famiglie italiane preferiscono vivere in abitazioni in proprietà, piuttosto che in locazione.

Solamente il 20% circa di esse vive infatti in affitto. All'interno di questo comparto, il settore sociale – quasi interamente di proprietà pubblica – conta per circa un quarto degli alloggi in locazione. La proprietà privata degli immobili in affitto è estremamente parcellizzata e prevalentemente nelle mani di famiglie risparmiatrici.

La progressiva liberalizzazione del mercato dell'affitto nel corso degli anni Novanta ha incentivato l'offerta di alloggi dopo il collasso di questo comparto durante il regime dell'equo canone. La sostenibilità economica degli affitti, in situazione di libero mercato, è progressivamente emerso come problema non trascurabile. Esso è il risultato di due fenomeni. Da un lato gli affitti sono sostanzialmente raddoppiati in termini reali nell'ultimo ventennio: laddove in media un operaio vi dedicava il 15% del suo reddito da lavoro, oggi è necessario il 30% (Poggio, 2009). D'altro lato è mutata la composizione delle famiglie in affitto che sono oggi, più che in passato, concentrate tra quelle a basso reddito (D'Alessio e Gambacorta, 2007). Il problema è denunciato dagli stessi operatori di mercato che considerano l'accresciuta morosità nel settore delle locazioni un problema per il funzionamento del mercato immobiliare.

La sostenibilità economica delle locazioni rappresenta per questa ragione una questione centrale per la politiche per la casa e, più in generale, per le politiche di welfare del nostro paese. Gli strumenti di policy disponibili sono tuttavia limitati. Il parco alloggi del settore dell'edilizia residenziale pubblica, già limitato, si è ulteriormente contratto nell'ultimo ventennio per effetto della contrazione degli investimenti in questo settore e per l'attuazione dei piani di privatizzazione. Si stanno sviluppando esperienze di privato sociale in ambito abitativo – impropriamente indicate come *social housing* – come è avvenuto in altri paesi europei. Al momento esse sono tuttavia iniziative pionieristiche, per quanto importanti, nonostante il recente interesse su questo tema espresso dal governo centrale e da alcune regioni.

Per quanto riguarda gli strumenti di regolazione, con la liberalizzazione completa del mercato dell'affitto nel 1998 si è esclusa la possibilità di sperimentare forme soft di governo del mercato adottate in altri paesi europei. Come si è accennato, con la liberalizzazione si è introdotto il fondo sociale per l'affitto, al quale è stato assegnato il compito di supportare le famiglie a basso reddito in difficoltà su questo mercato.

Il fondo a sostegno dell'affitto è indirizzato alle famiglie povere, che a questo fine sono distinte in due gruppi: quelle che percepiscono un reddito non superiore a due volte il livello della pensione minima (oggi attorno a 11.340 euro) e quelle, meno povere, che possiedono le caratteristiche per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, secondo regole che vengono fissate da ciascuna Regione. L'obiettivo del sussidio è l'aumento della sostenibilità dei canoni correnti. Tuttavia, il rapporto tra affitto (dopo il trasferimento) e reddito non può scendere sotto il 14% (per le famiglie più povere) o sotto il 24% (per le famiglie con i requisiti per accedere all'edilizia sociale). Esistono limiti anche all'importo massimo del sussidio che può essere

ricevuto da ciascun beneficiario, mentre condizioni migliori possono applicarsi a chi si trova in condizioni di “particolare bisogno”: famiglie con molti figli a carico, con invalidi, con anziani ultrasessantacinquenni.

Nel contesto di questa cornice nazionale, le amministrazioni regionali e comunali possono fissare propri criteri applicativi, con margini di manovra su procedure, requisiti di accesso, forme di prova dei mezzi e importi da trasferire. Questi ultimi possono essere incrementati mettendo a disposizione risorse proprie. Ogni anno il governo suddivide le risorse allocate al fondo affitto tra le Regioni sulla base di una stima delle varie esigenze abitative. Questi trasferimenti sono integrati da fondi regionali e comunali. La Tab. 1.1 presenta i dati sul finanziamento del Fsa per livello di governance coinvolto. Si evidenzia la progressiva riduzione nella dotazione del fondo da parte dello Stato e l'importanza del ruolo assunto da regioni ed enti locali.

Tab. 1.1 - Finanziamento del Fsa per anno e livello di governo (milioni di euro a prezzi correnti)

	Stato	Regioni	Enti locali
1999	388,8	nd	nd
2000	361,5	nd	nd
2001	335,7	nd	nd
2002	211,8	nd	nd
2003	246,5	nd	nd
2004	248,2	51,4	nd
2005	230,1	94,5	32,6
2006	310,7	108,1	37,9
2007	211,0	138,5	41,8
2008	205,6	115,6	36,6
2009	180,8	112,4	nd

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

Note: I dati riferiti al 2009 sono provvisori. I dati riferiti agli enti locali, per quanto riguarda il Veneto, si riferiscono al dato a consuntivo dell'anno precedente a quello indicato.

Nel complesso, il funzionamento di questo strumento di policy si presenta piuttosto differenziato nel paese. In alcune regioni esso è chiaramente inteso come una alternativa all'edilizia sociale, tanto che gli inquilini di quest'ultima ne sono esclusi. In altre regioni, dove gli affitti nell'edilizia residenziale pubblica sono stati fissati a livelli vicini a quelli di mercato, il fondo sociale è considerato complementare all'edilizia sociale. In queste regioni, quindi, sono ammessi al beneficio gli inquilini sia del settore pubblico che del mercato privato.

L'accesso al fondo sociale per l'affitto non rappresenta un diritto acquisito (un *entitlement*), ma dipende dal vincolo di bilancio e dalle scelte degli enti locali circa i criteri di erogazione, dati i fondi loro disponibili. Ciò significa che, a parità di condizioni economiche, famiglie che risiedono in comuni diversi possono o meno ricevere il sussidio, o possono riceverlo di importo diverso. Queste caratteristiche avvicinano il fondo sociale più al programma di *housing voucher* statunitense che agli schemi più diffusi nei paesi europei (Kemp, 2007).

Esistono rilevanti differenze regionali anche per quanto riguarda modalità e capacità di finanziamento del fondo da parte di regioni ed enti locali, come si evince dalla tabella 1.2.

La distribuzione delle risorse stanziata a livello centrale rispecchia i parametri di bisogno abitativo definiti per le diverse regioni. Accanto alle risorse erogate a livello nazionale, che sono progressivamente diminuite, regioni ed enti locali finanziano tuttavia il fondo anche con risorse proprie. Grandi differenze esistono a questo riguardo. Consideriamo solamente i due casi estremi tra le regioni alle quali appartengono i 9 comuni: negli anni per i quali si dispone di dati la Sicilia utilizza quasi esclusivamente fondi dal governo centrale. Al contrario, nel 2007, in Lombardia e

in Puglia più della metà delle risorse destinate al Fsa è stato stanziato a livello regionale o locale.

2. La ricerca

Nello studio degli effetti di trasferimenti monetari o in natura, i dati amministrativi su richiedenti e beneficiari rappresentano una fonte di grande interesse. Essi permettono di analizzare in modo dettagliato la composizione sociale dei beneficiari dell'istituto ed i suoi esiti distributivi. Inoltre, si possono prendere in considerazione eventuali differenze nelle scelte di implementazione della misura a livello locale. I dati amministrativi presentano infine un grande potenziale per l'analisi longitudinale. E' possibile valutare in particolare quante famiglie beneficiano ripetutamente del trasferimento, e per quante invece esso abbia natura solo occasionale.

Malgrado il loro grande potenziale analitico, questi dati presentano anche diversi problemi. In primo luogo, l'accesso stesso ai dati è tutt'altro che garantito. Essi sono stati raccolti per finalità amministrative e non sempre risultano essere stati digitalizzati. Anche quando lo sono stati, gli standard qualitativi applicati possono variare molto, con rilevanti problemi soprattutto per gli anni più lontani. Sarebbe molto utile, ovviamente, avere a disposizione un archivio unico nazionale a cui le amministrazioni comunali fossero tenute a trasmettere database costruiti secondo regole uniformi, come ad esempio oggi accade con le dichiarazioni Isee. Allo stato attuale, invece, l'accesso ai dati relativi a trasferimenti monetari che coinvolgono gli enti locali deve essere negoziato con ciascuna realtà, e la loro qualità deve essere verificata. Se poi vi sono differenze significative nelle modalità applicative dell'istituto tra Comuni o tra Regioni, esse possono avere un effetto sulla struttura dei dati e sulla loro qualità.

Tab. 1.2 - Finanziamento del Fsa per regione, anno e livello di governo - 2006-2008.**Totale finanziamenti e distribuzione percentuale degli stessi tra stato, regioni e enti locali**

	2005				2006			
	Totale allocato (milioni euro)	di cui: stato (%)	regioni (%)	enti locali (%)	Totale allocato (milioni euro)	di cui: stato (%)	regioni (%)	enti locali (%)
Piemonte	23,8	71,9	25,2	2,8	30,6	75,8	21,2	3,0
Valle d'Aosta	0,9	50,6	46,1	3,3	1,2	65,0	20,4	14,7
Lombardia	62,7	58,2	23,9	17,9	79,4	64,7	18,3	17,0
P.A. Trento	5,9	24,5	75,5	0,0	8,2	27,1	72,9	0,0
P.A. Bolzano	21,1	13,4	86,6	0,0	25,9	14,3	85,7	0,0
Veneto	23,4	62,8	21,4	15,8	28,9	71,0	17,3	11,7
Friuli-V. Giulia	8,7	26,4	68,6	4,9	13,2	29,6	60,7	9,7
Liguria	8,5	81,6	18,1	0,3	14,6	70,8	20,6	8,6
Emilia-Romagn	34,9	60,5	12,3	27,1	42,5	70,3	7,1	22,7
Toscana	22,8	62,9	17,6	19,5	28,8	68,2	16,0	15,8
Umbria	5,2	77,0	19,3	3,7	6,7	81,4	14,9	3,7
Marche	4,4	84,6	6,8	8,6	6,1	92,6	0,0	7,4
Lazio	35,9	70,4	27,9	1,7	41,9	75,0	23,9	1,1
Abruzzo	2,0	100,0	0,0	0,0	3,4	100,0	0,0	0,0
Molise	0,8	81,9	18,1	0,0	1,2	100,0	0,0	0,0
Campania	26,7	96,9	2,2	0,9	31,9	98,4	1,1	0,6
Puglia	36,4	57,2	41,2	1,6	40,5	61,2	37,0	1,8
Basilicata	2,2	75,9	23,2	1,0	2,7	87,8	9,3	2,9
Calabria	7,6	97,9	0,0	2,1	15,6	66,7	28,9	4,4
Sicilia	17,5	100,0	0,0	0,0	23,8	100,0	0,0	0,0
Sardegna	6,0	59,6	33,6	6,8	9,8	54,8	41,0	4,2
Italia	357,2	64,4	26,5	9,1	456,7	68,0	23,7	8,3
	2007				2008			
	Totale allocato (milioni euro)	di cui: stato (%)	regioni (%)	enti locali (%)	Totale allocato (milioni euro)	di cui: stato (%)	regioni (%)	enti locali (%)
Piemonte	25,3	67,4	29,6	3,0	15,6	95,0	0,0	5,0
Valle d'Aosta	1,7	56,4	29,1	14,5	1,9	59,9	26,7	13,4
Lombardia	83,6	43,9	41,2	14,9	59,8	56,1	24,2	19,6
P.A. Trento	6,5	32,6	67,4	0,0	9,1	24,9	75,1	0,0
P.A. Bolzano	28,8	8,5	91,5	0,0	32,2	7,1	92,9	0,0
Veneto	24,2	61,2	20,7	18,1	23,8	58,0	24,2	17,8
Friuli-V. Giulia	15,2	29,7	59,8	10,4	15,6	28,8	59,5	11,7
Liguria	10,1	74,0	19,8	6,2	11,7	60,2	25,7	14,1
Emilia-Romagn	33,5	58,8	9,0	32,2	30,7	56,6	9,8	33,6
Toscana	23,1	54,7	19,4	25,9	17,5	74,3	25,7	0,0
Umbria	5,1	73,3	19,7	7,0	5,5	67,0	18,3	14,7
Marche	5,9	81,5	8,4	10,1	6,4	75,0	15,5	9,5
Lazio	30,4	63,8	32,9	3,3	38,8	58,7	38,7	2,6
Abruzzo	4,1	87,2	12,2	0,6	3,7	100,0	0,0	0,0
Molise	1,4	96,6	3,4	0,0	1,6	100,0	0,0	0,0
Campania	16,7	89,5	3,0	7,5	19,2	93,8	0,0	6,2
Puglia	30,4	48,2	49,4	2,3	30,1	45,9	49,8	4,2
Basilicata	2,2	88,6	9,8	1,6	2,6	87,4	11,4	1,2
Calabria	16,1	34,9	62,2	3,0	5,7	93,5	0,0	6,5
Sicilia	17,8	99,7	0,0	0,3	15,0	99,6	0,0	0,4
Sardegna	9,1	51,5	43,9	4,7	11,3	42,7	53,3	4,1
Italia	391,3	53,9	35,4	10,7	357,8	57,5	32,3	10,2

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. Dati monetari a prezzi correnti

Note: I dati riferiti al 2008 sono provvisori. I dati riferiti agli enti locali, per quanto riguarda il Veneto, si riferiscono al dato consuntivo dell'anno precedente a quello indicato

Considerando sia il potenziale analitico che questi problemi, all'inizio del 2008 abbiamo iniziato a richiedere i dati amministrativi sui beneficiari del fondo a 13 grandi comuni italiani. La scelta di concentrarci su questi centri deriva sia da interessi di ricerca che da vincoli pratici. Più di un quarto delle locazioni in Italia è concentrato in queste 13 città, dove si concentrano i più urgenti i problemi abitativi delle famiglie. La distribuzione geografica di questi centri garantisce anche una sostanziale rappresentatività dei diversi contesti nazionali e approcci applicativi. La scelta di focalizzarci sulle città più grandi semplifica inoltre il processo di negoziazione con le amministrazioni per la trasmissione dei dati e la loro armonizzazione. È anche più probabile che in queste città siano stati predisposti archivi digitali sulle famiglie coinvolte nella misura.

Nove delle amministrazioni locali contattate hanno accettato di collaborare alla ricerca e fornito i microdati, con informazioni sulle caratteristiche dei richiedenti, la composizione familiare, la situazione economica, l'affitto pagato ed il trasferimento ricevuto. Abbiamo da poco concluso il processo di verifica della qualità e di armonizzazione dei dati.

Stando ai dati rilevati al Censimento del 2001, nelle nove città considerate nella ricerca sono concentrati il 9% della popolazione residente in Italia e il 17% delle abitazioni ad uso residenziale che nel nostro paese sono occupate in affitto (Tab. 2.1). I nove comuni analizzati appartengono a diverse aree del paese, quanto a caratteristiche socioeconomiche e modalità di applicazione del fondo sociale per l'affitto.

Tab. 2.1 - Popolazione residente e abitazioni ad uso residenziale in affitto in Italia e nelle 9 città considerate nella ricerca (2001)

	Popolazione residente	Abitazioni occupate da residenti: in affitto	
		(val. assoluto)	(val %)
Milano	1.256.211	203.408	34,9
Torino	865.263	125.406	32,0
Genova	610.307	66.430	24,4
Venezia	271.073	28.718	25,0
Bologna	371.217	49.727	28,7
Firenze	356.118	37.375	24,0
Napoli	1.004.500	148.268	44,1
Bari	316.532	31.553	28,5
Catania	313.110	34.749	30,7
Le 9 città nel complesso	5.364.331	725.634	32,2
Italia	56.995.744	4.328.492	20,0
Quota 9 città su Italia:	9,4%	16,8%	

Fonte: nostra elaborazione su dati XIV Censimento della popolazione e delle abitazioni, 2001

I dati che abbiamo analizzato riguardano complessivamente circa 149mila domande ammesse al contributo del fondo sociale per l'affitto in vari anni all'interno del periodo 2000-2007, come illustrato nella Tab. 2.2. Le analisi principali sono tuttavia concentrate sui nuclei familiari che hanno poi effettivamente beneficiato del contributo, pari a circa 142mila richiedenti ammessi (Tab. 2.3). L'unità di analisi delle elaborazioni che verranno presentate è la famiglia, perché è questa l'unità di rilevazione dei dati amministrativi, ed anche perché di quasi tutti i componenti le famiglie, con l'eccezione parziale di chi ha fatto domanda, non possediamo informazioni socio-demografiche.

Tab. 2.2 - Composizione nostro campione: numero domande ammesse al Fsa, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Milano							8.868	8.167	17.035
Torino			8.749	9.308	9.914	11.207			39.178
Genova						3.267	3.465		6.732
Venezia					2.183	1.791			3.974
Bologna			5.314	5.591	6.152	6.040	6.084		29.181
Firenze					799	731	1.220	985	3.735
Napoli	4.794	6.308	8.904						20.006
Bari				4.843	5.617	5.781	6.318		22.559
Catania			1.349	1.677	1.639	2.053			6.718
Totale	4.794	6.308	24.316	21.419	26.304	30.870	25.955	9.152	149.118

Tab. 2.3 - Numero famiglie incluse nel nostro campione che hanno effettivamente beneficiato del Fsa, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Milano							8.803	8.109	16.912
Torino			8.749	9.307	9.914	11.187			39.157
Genova						3.199	nd		3.199
Venezia					2.060	1.791			3.851
Bologna			4.660	4.838	5.427	6.040	6.084		27.049
Firenze					768	707	1.193	963	3.631
Napoli	4.794	6.308	7.579						18.681
Bari				4.843	5.572	5.740	6.276		22.431
Catania			1.342	1.677	1.639	2.053			6.711
Totale	4.794	6.308	22.330	20.665	25.380	30.717	22.356	9.072	141.622

Le informazioni comuni alle 9 città che sono state raccolte riguardano alcune caratteristiche del richiedente e del suo nucleo familiare, i mezzi economici, le spese di affitto ed il contributo ricevuto. Per alcuni comuni sono inoltre disponibili alcune informazioni minime sulle condizioni abitative. Nonostante sia la grande disponibilità di chi gestisce gli archivi informatici relativi al Fsa sia il nostro lavoro di armonizzazione, persistono dei limiti nella comparabilità di alcune variabili. Questo è legato alle diverse modalità di raccolta dati a fini amministrativi e a diverse scelte operate dalle regioni circa le modalità di prova dei mezzi, dato che alcune hanno optato per il reddito imponibile e altre per un indicatore di situazione economica (Ise).

Per i nostri scopi, segnaliamo che per il Comune di Firenze non disponiamo dell'informazione sul reddito ma solamente dell'Ise-Fsa, che viene utilizzato nelle pagine che seguono come variabile proxy del reddito imponibile. Si tratta di una versione dell'Ise – adottata specificatamente per la gestione del fondo sociale per l'affitto – ricalcolata al lordo della detrazione dei canoni d'affitto prevista dall'Ise standard.

Nella maggior parte delle analisi che seguono si è calcolato un reddito individuale equivalente, per tenere conto di effetti legati alla diversa numerosità familiare, pari a $(\text{reddito}/\text{numero componenti})^{0,65}$. Nel caso di Firenze viene utilizzato l'analogo indicatore di situazione economica per il FSA (Isee-fsa) come proxy, per tenere conto delle stesse economie di scala.

Il principale problema di comparabilità delle variabili economiche riguarda tuttavia il Comune di Catania. Non disponiamo del numero dei componenti i nuclei familiari dei beneficiari e non siamo quindi stati in grado calcolare una misura di reddito individuale equivalente.

Nelle tabelle che seguono, laddove per gli altri comuni – quando specificato - si farà riferimento a misure di quest'ultimo tipo, per Catania si farà in ogni caso riferimento al reddito imponibile familiare.

3. Il sistema abitativo locale e l'applicazione del fondo a sostegno delle locazioni

I sistemi abitativi delle 9 città presentano caratteristiche diverse. Essi hanno in comune un'incidenza del settore dell'affitto superiore alla media nazionale (Tab. 3.1). Come è noto questa modalità di disponibilità dell'alloggio è infatti più diffusa nelle grandi aree urbane. Tuttavia, l'affitto rappresenta un titolo di godimento particolarmente rilevante in alcune delle città considerate - a Milano e Torino copre circa 1/3 degli alloggi ad uso residenziale; a Napoli il 44% - mentre in altri comuni ha un'incidenza più contenuta.

Tab. 3.1 - Abitazioni occupate da residenti per titolo di godimento e città (2001), valori %

	Proprietà	Affitto	Altro	Totale
Milano	59,5	34,9	5,6	100,0
Torino	62,6	32,0	5,4	100,0
Genova	70,3	24,4	5,3	100,0
Venezia	69,6	25,0	5,4	100,0
Bologna	64,9	28,7	6,4	100,0
Firenze	68,5	24,0	7,5	100,0
Napoli	50,1	44,1	5,8	100,0
Bari	65,5	28,5	6,0	100,0
Catania	61,7	30,7	7,7	100,0
Italia	71,4	20,0	8,6	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, XIV Censimento della popolazione e delle abitazioni

Note: la categoria "usufrutto" è inclusa in quella "proprietà".

Varia inoltre la struttura stessa del comparto dell'affitto (Tab. 3.2). Con le sole eccezioni di Milano e in parte di Venezia, la proprietà degli alloggi nel settore è nella grande maggioranza dei casi nelle mani di piccoli proprietari. Si tratta di un dato coerente con le caratteristiche che questo settore ha nel nostro paese, come si è già accennato. Imprese e investitori istituzionali, in quanto proprietari di immobili in locazione, hanno invece un'importanza superiore alla media nazionale nelle sole città di Milano, Torino e Firenze. Varia sensibilmente anche l'incidenza del settore dell'affitto sociale. L'edilizia residenziale pubblica rappresenta meno del 20% degli alloggi in affitto a Torino, Catania e Genova; mentre incide per oltre il 30% a Venezia e Milano.

Utilizzando congiuntamente dati di Censimento e i dati amministrativi raccolti nella nostra ricerca è possibile presentare una stima indicativa su quante famiglie in locazione beneficiano effettivamente del fondo sociale per l'affitto nei comuni considerati (Tab. 3.3). L'utilizzo di questo strumento di policy varia tra il 2% e il 7% delle famiglie in affitto nella maggioranza dei

casi. Fanno eccezione le città di Bari e Bologna dove l'incidenza è pari al 15% e al 9%, rispettivamente.

Tab. 3.2 - Abitazioni occupate da residenti in affitto per figura giuridica del proprietario e città (2001), valori %

	Edilizia sociale	Investitori	Piccoli proprietari	Altro	Totale
Milano	31,2	19,6	42,1	7,1	100,0
Torino	14,4	10,5	71,7	3,4	100,0
Genova	18,9	7,2	69,8	4,1	100,0
Venezia	36,1	7,9	50,1	5,8	100,0
Bologna	24,6	7,9	58,9	8,5	100,0
Firenze	21,0	11,6	62,8	4,6	100,0
Napoli	27,1	6,1	62,9	3,9	100,0
Bari	29,1	2,8	65,4	2,7	100,0
Catania	18,1	2,3	76,8	2,9	100,0
Italia	20,8	7,3	68,1	3,8	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, XIV Censimento della popolazione e delle abitazioni

Note: Edilizia sociale= edilizia pubblica con finalità sociali; Investitori= persone giuridiche private o pubbliche (senza finalità sociali); Piccoli proprietari = persone fisiche; Altro = altra proprietà, include cooperative.

Tab. 3.3 - Famiglie in affitto, famiglie beneficiarie del Fsa e rapporto beneficiari : famiglie in affitto (%)

	Num. famiglie in affitto (2001)	Num. famiglie beneficiarie Fsa (anno)	su 100 in affitto:
Milano	205.538	8.803 (2006)	4,3
Torino	125.944	8.749 (2002)	6,9
Genova	67.107	3.199 (2005)	4,8
Venezia	29.152	2.060 (2004)	7,1
Bologna	51.794	4.660 (2002)	9,0
Firenze	38.299	768 (2004)	2,0
Napoli	148.662	6.308 (2001)	4,2
Bari	31.780	4.843 (2003)	15,2
Catania	34.793	1.342 (2002)	3,9

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, XIV Censimento della popolazione e delle abitazioni, e dati nostra ricerca su dati amministrativi

Note: il numero delle famiglie beneficiarie considerato si riferisce all'anno più prossimo al 2001, tra quelli successivi disponibili nel nostro database.

I diversi assetti di finanziamento del Fsa nelle regioni italiane si ripercuotono sulla dotazione complessiva del fondo e quindi sulla capacità dei singoli comuni di soddisfare le domande di contributo. Avviene così che le regole amministrative, definite sulla base delle norme nazionali e regionali oltre che dai regolamenti dei singoli comuni, prevedano l'erogazione di un contributo alle famiglie beneficiarie (contributo teorico) che comporta una spesa non sostenibile da parte dell'amministrazione locale, dati i limiti nella loro dotazione di risorse per questo strumento di policy. Il contributo viene allora ridefinito (contributo effettivo) in considerazione dei limiti di budget. I comuni considerati adottano diverse strategie di aggiustamento.

In primo luogo le domande ammesse al contributo possono essere ulteriormente vagliate, restringendo in questo modo il numero dei beneficiari (Tab. 3.4). Un criterio diffuso è quello che prevede di valutare i costi amministrativi dell'erogazione di contributi di modesta entità e fissare una soglia minima per l'effettiva assegnazione del sussidio.

Il contributo erogato, a tutti i livelli di contributo spettante, viene comunemente ridotto nel suo importo (Tab. 3.5). Nella maggioranza dei casi la riduzione è proporzionale, senza distinzioni tra diverse classi di reddito. Nelle città di Milano e Venezia la riduzione risulta essere progressiva: il contributo subisce una maggiore riduzione a maggiore capacità economica dei richiedenti (dato non mostrato). Mentre nel comune di Firenze essa invece è regressiva: la riduzione è maggiore per le famiglie con più bassa capacità economica.

Nel medio periodo alcune amministrazioni locali hanno inoltre provveduto a rivedere le proprie regole amministrative in modo da considerare ex-ante la scarsa dotazione del fondo sociale per l'affitto, riducendo o azzerando lo scarto tra contributo teorico e contributo effettivamente erogato.

Tab. 3.4 - Domande ammesse al Fsa per le quali non è stato poi erogato il contributo, per 100 domande ammesse, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							0,7	0,7
Torino			0,0	0,0	0,0	0,2		
Genova						2,1		
Venezia					5,6	0,0		
Bologna			12,3	13,5	11,8	0,0	0,0	
Firenze					3,9	3,3	2,2	2,2
Napoli	0,0	0,0	14,9					
Bari				0,0	0,8	0,7	0,7	
Catania			0,5	0,0	0,0	0,0		

Tab.3.5 - Riduzione media del contributo Fsa erogato rispetto al contributo teoricamente spettante secondo le definizioni amministrative, per città e anno - solo famiglie che ne hanno effettivamente beneficiato

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							60,3	62,5
Torino			53,4	64,1	58,0	56,0		
Genova						51,3		
Venezia					13,5	0,0		
Bologna			42,8	52,1	46,6	67,2	59,8	
Firenze					8,8	16,7	46,4	38,0
Napoli	0,0	0,0	0,0					
Bari				65,2	52,0	54,6	62,3	
Catania			73,1	54,6	58,7	70,9		

La tabella 3.6 mostra l'ammontare complessivo dei contributi effettivamente erogati nelle 9 città, così come calcolati dai dati micro della nostra ricerca.

Tab. 3.6 - Totale contributi erogati (migliaia di euro a prezzi costanti 2009) nelle città e negli anni osservati

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							16.371	13.969
Torino			9.009	8.899	9.559	11.549		
Genova						3.688		
Venezia					5.092	2.664		
Bologna			6.941	5.830	7.200	4.930	6.592	
Firenze					2.050	1.750	2.032	1.876
Napoli	8.419	11.918	12.069					
Bari				3.630	5.885	5.752	5.245	
Catania			869	1.725	1.558	1.385		

4. Le principali caratteristiche delle famiglie beneficiarie

Qual è la composizione dei beneficiari del fondo sociale per l'affitto? Varia tra le diverse città?

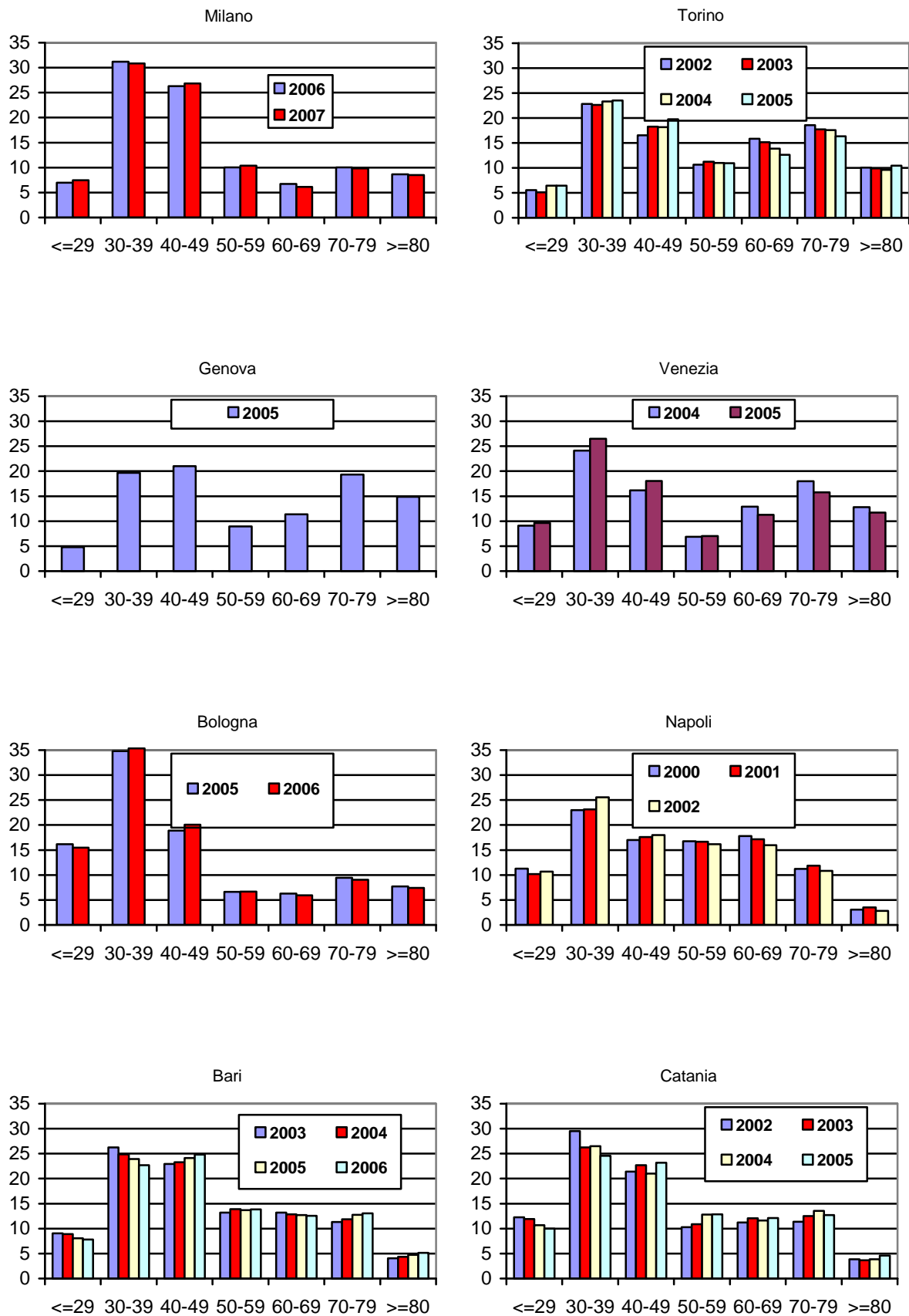
Le tabelle 4.1-4.3 descrivono alcune caratteristiche socio demografiche delle famiglie che accedono al fondo sociale per l'affitto. L'età media dei richiedenti varia tra i 45 e i 57 anni ed è relativamente stabile nel tempo all'interno dei singoli comuni, con la sola eccezione di Catania dove cresce nel tempo, evidenziando un'accresciuta rilevanza di questo strumento per i nuclei anziani (Tab. 4.1, Fig. 4.1).

Il numero medio di componenti all'interno dei nuclei familiari beneficiari è intorno a 2 nel Nord Italia e intorno a 3 nel Meridione (Tab. 4.2). Non vi sono variazioni rilevanti nel tempo e le differenze rilevabili tra i diversi comuni appaiono imputabili ad una diversa composizione demografica piuttosto che a differenti esiti di tipo distributivo.

Tab. 4.1 - Età media dei beneficiari Fsa, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
							49,0	48,7
Torino			55,1	54,8	54,0	53,7		
Genova						56,7		
Venezia					54,1	52,4		
Bologna						45,8	45,5	
Firenze								
Napoli	49,8	50,2	49,0					
Bari				48,9	49,4	50,0	50,5	
Catania			47,4	48,3	49,0	49,4		

Fig. 4.1 - Distribuzione dei beneficiari per classe d'età, anno e città (valori %)



Tab. 4.2 - Numero medio componenti, famiglie dei beneficiari Fsa, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							2,4	2,4
Torino			2,0	2,1	2,1	2,0		
Genova						2,1		
Venezia					2,2	2,4		
Bologna	2,0	2,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	
Firenze					1,8	1,7	2,0	2,1
Napoli	3,2	3,1	3,2					
Bari				2,9	2,8	2,8	2,7	
Catania								

Tab.4.3 - Beneficiari Fsa nati all'estero, su 100 beneficiari, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							58,0	59,9
Torino			20,2	21,3	25,0	26,5		
Genova						25,6		
Venezia					23,6	29,6		
Bologna						35,9	38,9	
Firenze								
Napoli	0,8	0,8	0,8					
Bari				4,0	4,7	5,7	7,6	
Catania			3,6	4,8	4,6	6,0		

Nel dibattito pubblico l'accesso alle prestazioni di politica per la casa da parte dei cittadini stranieri ha assunto un rilievo particolare. La tabella 4.3 illustra l'incidenza di questi ultimi tra i beneficiari del fondo sociale per l'affitto utilizzando come variabile proxy il paese di nascita. Essa risulta essere particolarmente elevata nel Nord Italia e in particolare a Milano, dove poco meno del 60% dei beneficiari è nato all'estero. Decisamente più contenuta è invece l'incidenza di richiedenti nati all'estero tra i beneficiari dei comuni del Sud Italia. Questa differenziazione territoriale riflette differenze geografiche note del fenomeno immigrazione, legate a maggiori opportunità di lavoro nel Settentrione.

Per quanto riguarda una valutazione dell'alta incidenza dei cittadini stranieri tra i beneficiari nei comuni di quest'ultima area è utile tenere in considerazione alcuni effetti di composizione e non solo le caratteristiche socioeconomiche tipiche di queste famiglie che "privilegerebbero" –per basso reddito e talora per numerosità familiare - quest'ultime nell'accesso al trasferimento. Vivendo la grande maggioranza delle famiglie italiane in abitazioni di loro proprietà – anche nelle grandi aree urbane – le famiglie immigrate contano necessariamente di più tra le famiglie in affitto (i potenziali beneficiari del fondo sociale) rispetto al loro peso sulle famiglie nel loro complesso.

Infine, quali sono le caratteristiche dei beneficiari per livello di reddito e per livello di spesa per l'affitto? Come si è illustrato, le norme nazionali stabiliscono che possano accedere ai benefici del fondo sociale le famiglie che si trovano in stato di grave povertà o che siano in possesso dei requisiti per accedere ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica, secondo le disposizioni

regionali. Ne consegue che la definizione dei criteri di accesso al beneficio è in quest'ultimo caso lasciata alle regioni.

La tabella 4.4 e la figura 4.1 illustrano la composizione della platea dei beneficiari Fsa per reddito individuale equivalente (ad eccezione di Firenze e, soprattutto, di Catania) nelle 9 città.

I beneficiari hanno in generale redditi modesti che sono mediamente al di sotto della soglia di povertà (si veda oltre). Quelli del Meridione hanno inoltre mediamente redditi più bassi dei beneficiari del Centro e Nord Italia. Verosimilmente In questa valutazione si può includere anche Catania nonostante i citati problemi di comparabilità, dal momento che il reddito familiare presentato è di poco superiore al reddito individuale equivalente dei beneficiari di altre città. Se si esclude Bologna, la distribuzione dei redditi dei beneficiari, risulta essere centrata su bassi livelli di capacità economica (Fig. 4.1).

Tab. 4.4 - Reddito medio individuale equivalente (e=0,65) dei beneficiari Fsa*, per città e anno (euro a prezzi costanti 2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							7.199	7.243
Torino			6.787	4.180	6.730	6.679		
Genova						5.421		
Venezia					7.263	6.875		
Bologna			10.098	10.817	11.670	11.372	11.263	
Firenze*							7.247	7.184
Napoli	3.847	3.817	3.079					
Bari				5.116	5.161	5.330	5.490	
Catania*			8.054	9.151	9.375	9.257		

Note: * per Firenze si riporta il dato dell'Isee-Fsa medio, non disponendo della variabile reddito; per Catania si riporta il dato del reddito familiare, non individuale equivalente, non disponendo di informazioni sul numero dei componenti il nucleo familiare.

Nella tabella 4.5 si illustra il canone annuo medio pagato dai beneficiari nelle diverse città. Sono evidenti anche in questo caso differenze tra Nord e Sud del paese. In quest'ultima area, e – in misura minore – a Torino e a Genova, i beneficiari Fsa pagano degli affitti minori.

Tab. 4.5 -Canone medio pagato dalle famiglie beneficiarie, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							6.454	6.538
Torino			3.737	3.651	3.894	4.034		
Genova						4.625		
Venezia					5.797			
Bologna			6.613	6.589	6.631	6.691	6.675	
Firenze					6.176	6.193	7.019	7.245
Napoli	3.749	3.888	4.058					
Bari				3.601	3.706	3.783	3.872	
Catania			3.100	3.082	3.171	3.230		

Fig. 4.1 – Distribuzione dei beneficiari per classe di reddito Irpef individuale equivalente (euro costanti 2009), città e anno - valori %.

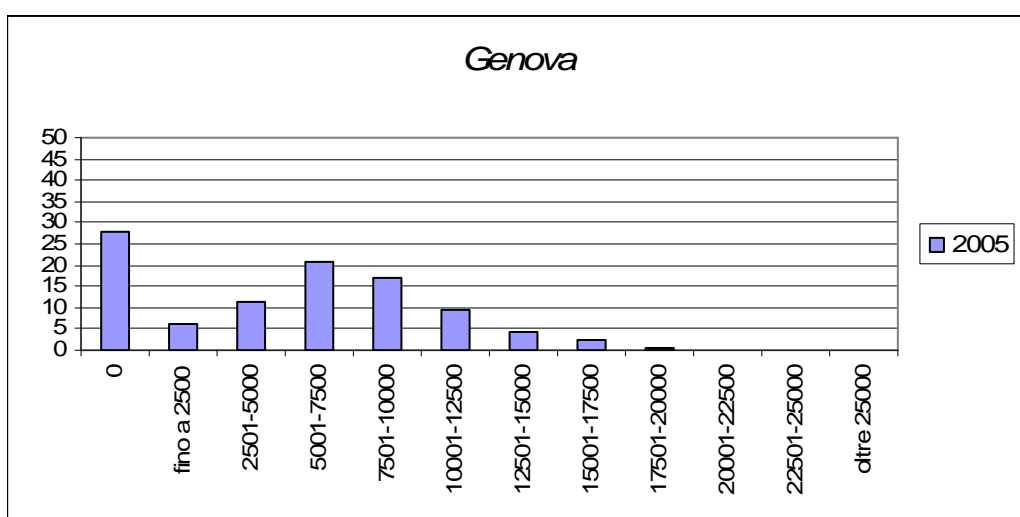
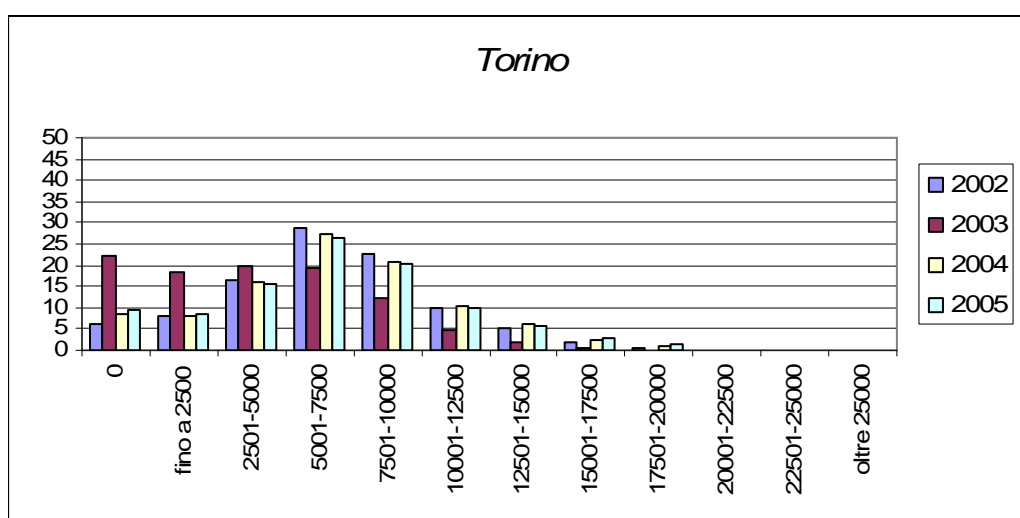
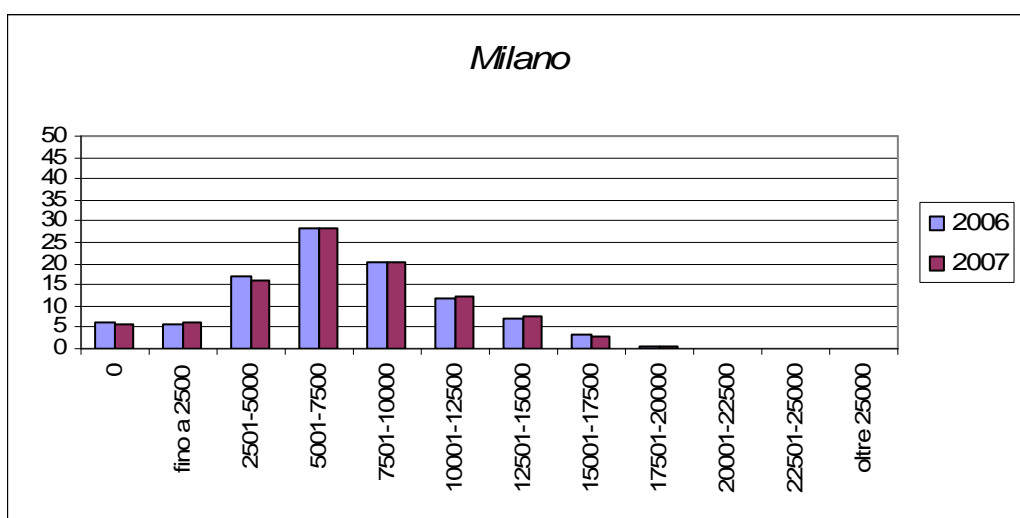
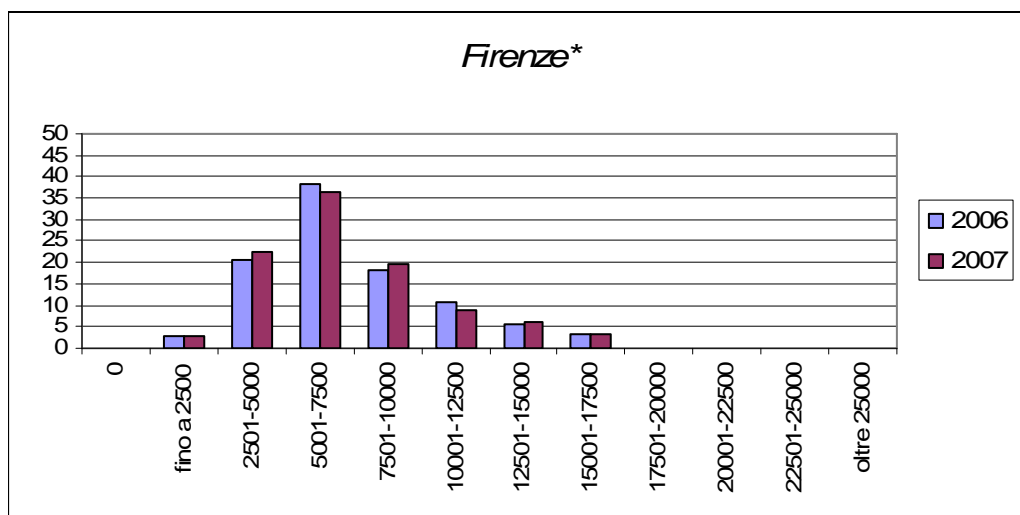
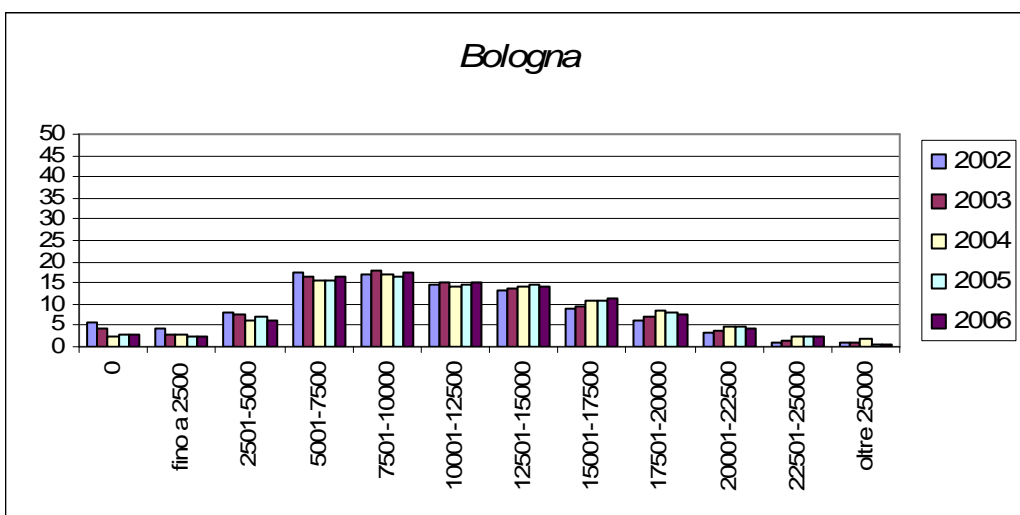
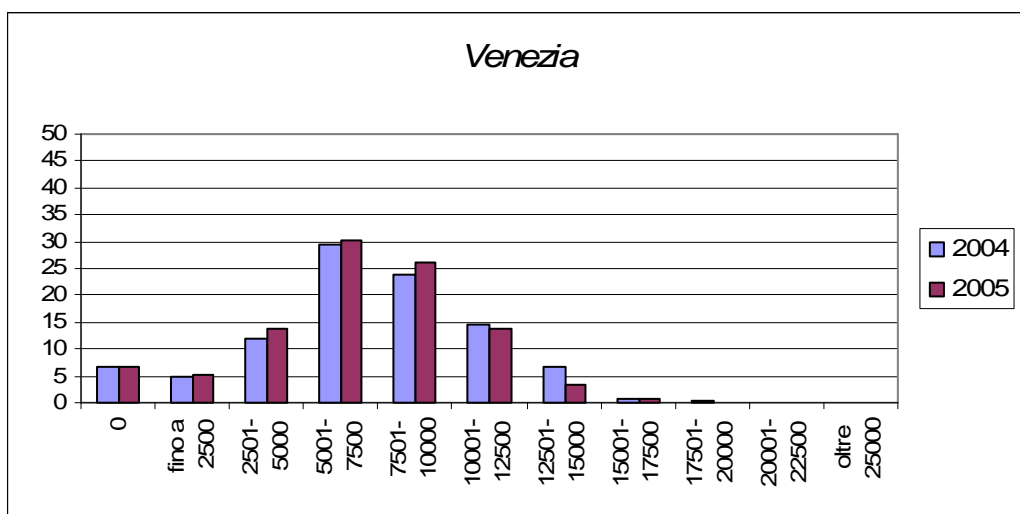
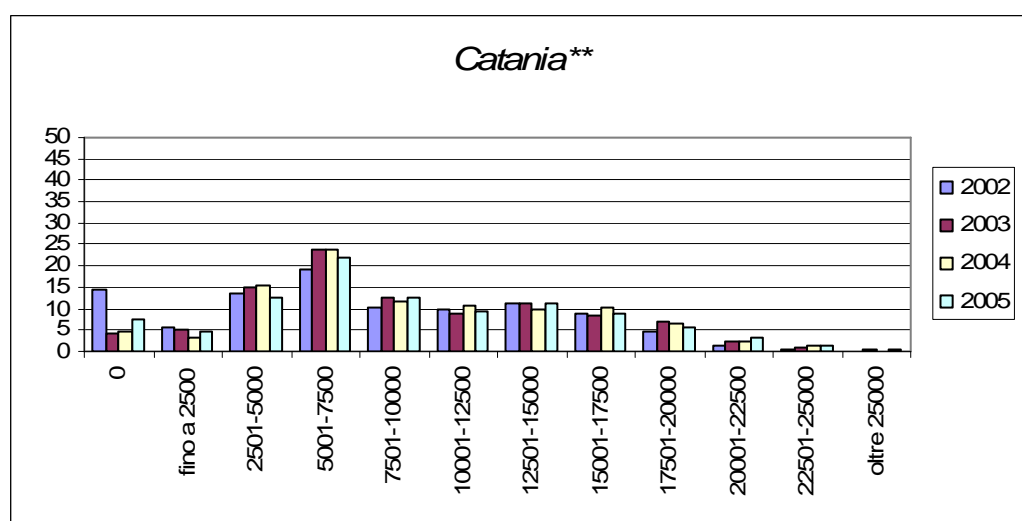
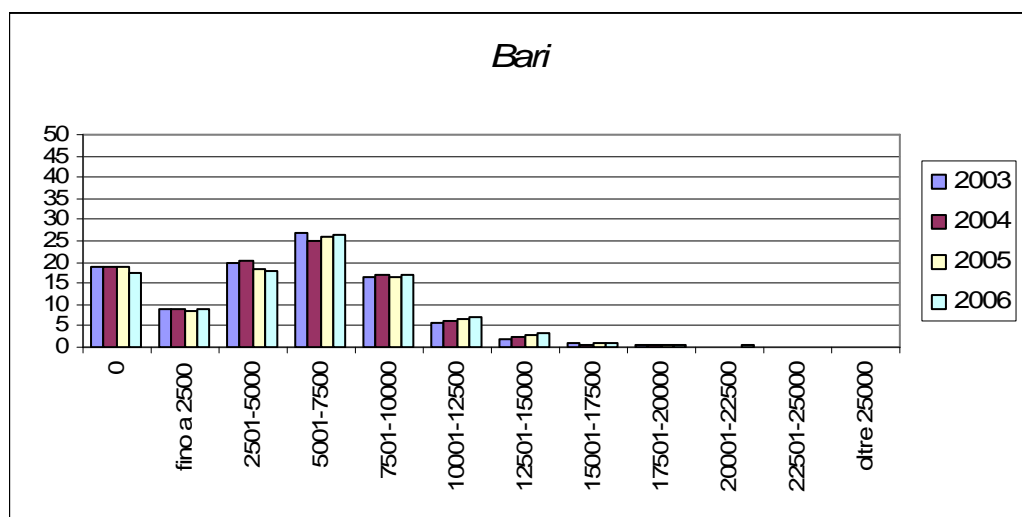
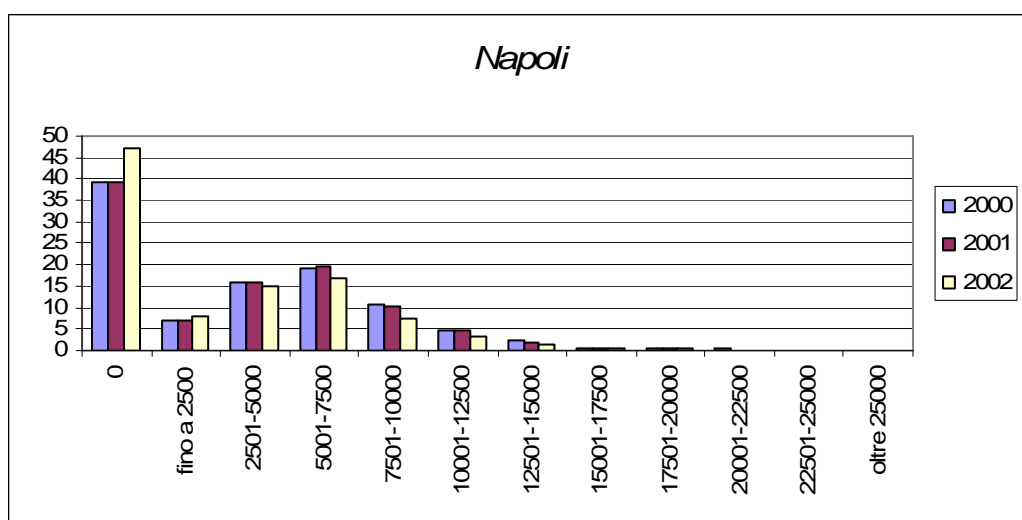


Fig. 4.1 – Distribuzione dei beneficiari per classe di reddito Irpef individuale equivalente (euro costanti 2009), città e anno - valori % (continua).



Note: *il dato relativo a Firenze si riferisce a Isee-fsa

Fig. 4.1 – Distribuzione dei beneficiari per classe di reddito Irpef individuale equivalente (euro costanti 2009), città e anno - valori % (continua).



Note: *il dato relativo a Catania si riferisce al reddito familiare, non individuale equivalente

Tab. 4.6 - Affitto annuo medio (euro a prezzi costanti 2009) per classe di reddito individuale equivalente* e città

	Milano 2007	Torino 2005	Genova 2005	Venezia 2004	Bologna 2006	Firenze 2007	Napoli 2002	Bari 2006	Catania 2005
fino a 5000	6.633	3.508	4.589	5.851	6.599	7.670	3.745	3.649	2.787
5001-10000	6.438	4.181	4.536	5.693	6.595	7.213	4.661	3.964	3.108
10001-15000	6.627	4.458	4.876	5.916	6.614	6.553	5.277	4.338	3.437
15001-20000	6.663	5.047	5.212	7.134	6.760	7.655	5.471	4.414	3.666
20001-25000	6.574	5.692	6.272	7.721	7.178		5.723	4.621	4.140
oltre 25000	7.359				7.725		10.734		3.726

Note: * per Firenze si riporta la classe di Isee-Fsa medio, non disponendo della variabile reddito; per Catania si riporta il dato del reddito familiare, non individuale equivalente, non disponendo di informazioni sul numero dei componenti il nucleo familiare.

Nella tabella 4.6 sono riportati, per il solo ultimo anno disponibile, gli affitti annui medi pagati dai beneficiari Fsa per classe di reddito individuale equivalente e città. Nella maggior parte della città non vi sono grandi differenze di affitto tra livelli di reddito. Anche questo è indirettamente una conferma dell'accresciuta insostenibilità degli affitti per le famiglie a basso reddito.

Infine, vi sono differenze rilevanti nel livello della prestazione Fsa? La tabella 4.7 illustra il trasferimento medio erogato alle famiglie in affitto che ne beneficiano. Firenze, Milano e Napoli – in parte Venezia – sembrano adottare una politica di maggiore generosità in questo trasferimento. Napoli e Firenze sono anche (Tabb. 3.4-3.5) tra i comuni dove si riduce di meno il contributo. Questa concentrazione dei trasferimenti sugli importi più elevati è confermata anche dall'esame della figura 4.2, sulla loro distribuzione per classe di trasferimento.

Tab. 4.7 - Beneficio medio erogato ai beneficiari, per città e anno

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							1.860	1.723
Torino			1.030	956	964	1.032		
Genova						1.153		
Venezia					2.472	1.488		
Bologna			1.489	1.205	1.327	816	1.083	
Firenze					2.669	2.475	1.703	1.948
Napoli	1.756	1.889	1.592					
Bari				750	1.056	1.002	836	
Catania			648	1.029	951	675		

Si tratta effettivamente di una politica di erogazione più generosa, o un maggiore beneficio medio indica una maggiore concentrazione di situazioni di bisogno? Utilizzando i dati dell'indagine It-Silc 2006 (redditi 2005, riportati al 2009), la componente italiana del sistema europeo di Statistiche sul Reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc), abbiamo stimato una linea di povertà relativa per le famiglie italiane, che risulta essere pari a 9.734 euro nel caso del reddito complessivo irpef individuale equivalente e a 10.900 euro nel caso dell'Isee-Fsa (per Firenze). Confrontando tali soglie con i redditi delle famiglie nel nostro database abbiamo potuto stimare quanti sono i nuclei in situazione di povertà tra quelli che beneficiano del trasferimento.

Tab. 4.8 - Poveri di reddito individuale equivalente* su 100 beneficiari

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							75,6	74,9
Torino			80,7	91,5	78,9	78,7		
Genova						82,0		
Venezia					74,7	79,6		
Bologna			50,8	46,0	41,9	42,5	43,4	
Firenze							86,0	86,4
Napoli	91,3	91,5	93,8					
Bari				89,9	89,2	87,4	86,6	

Note: Il dato relativo a Firenze si riferisce ai poveri di Isee-Fsa

Fig. 4.2 – Distribuzione dei beneficiari per classe di traferimento Fsa ricevuto (euro costanti 2009), città e anno - valori %.

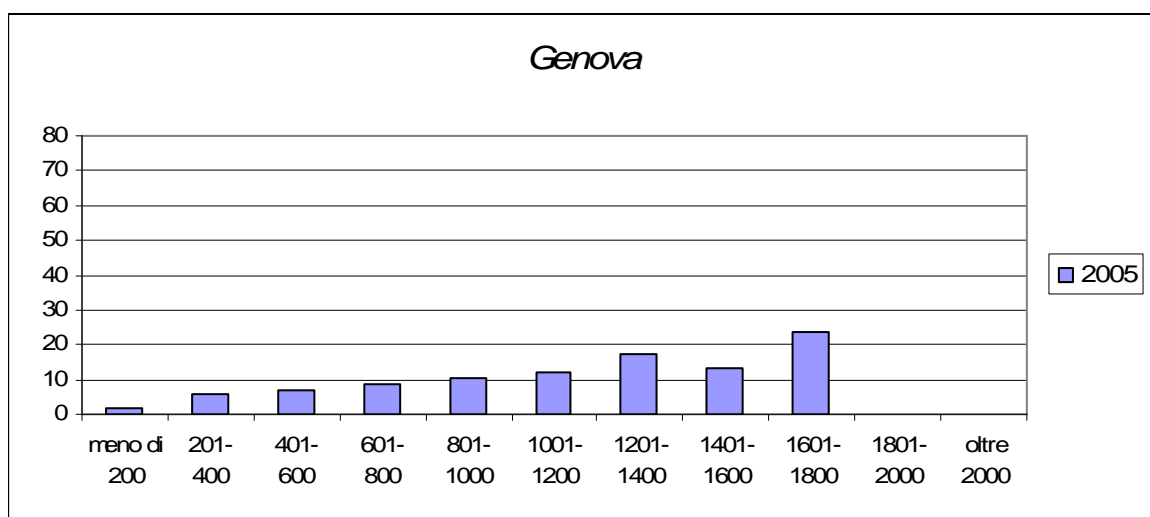
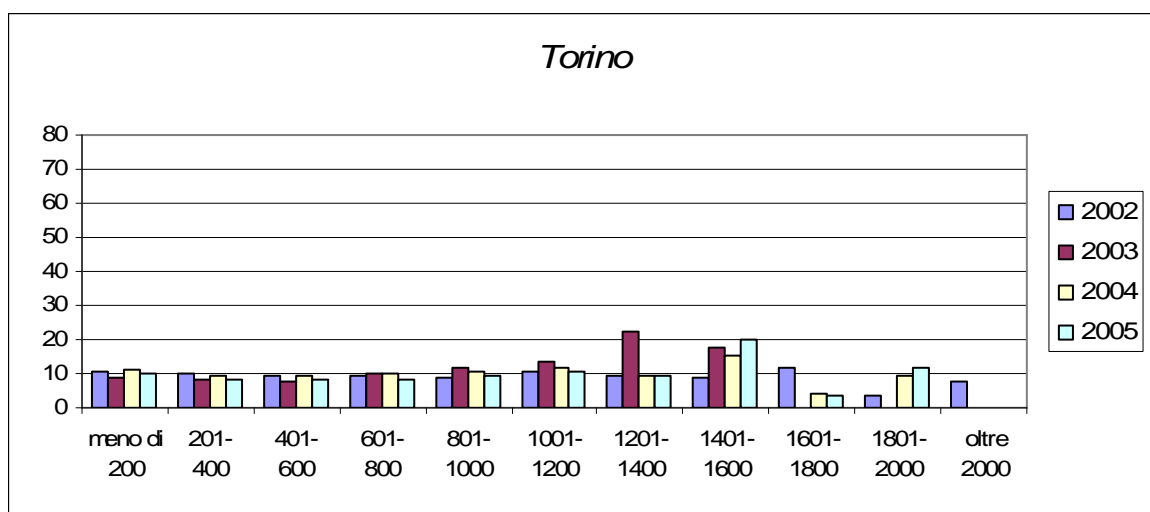
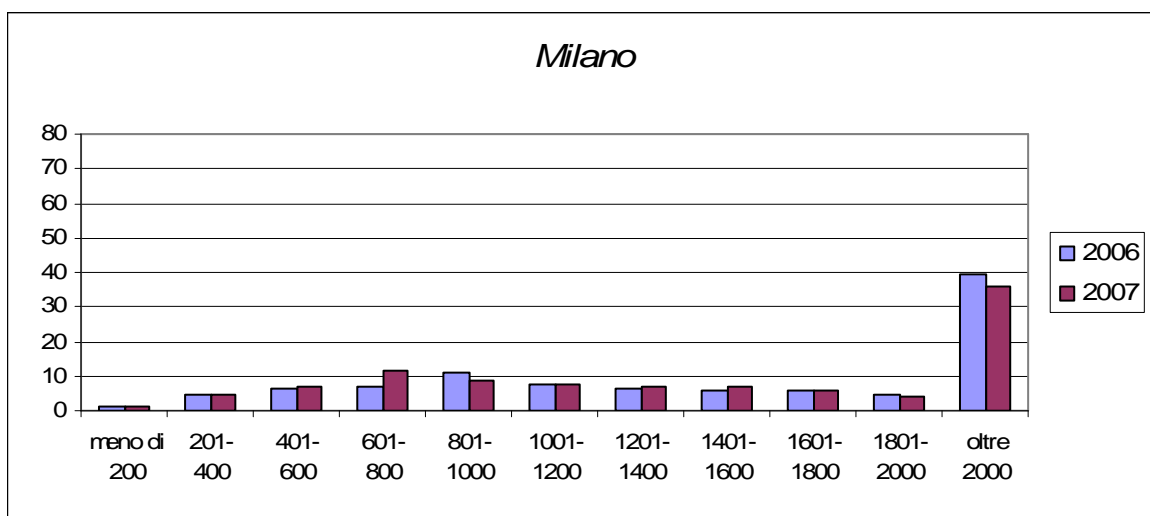


Fig. 4.2 – Distribuzione dei beneficiari per classe di traferimento Fsa ricevuto (euro costanti 2009), città e anno - valori % (continua).

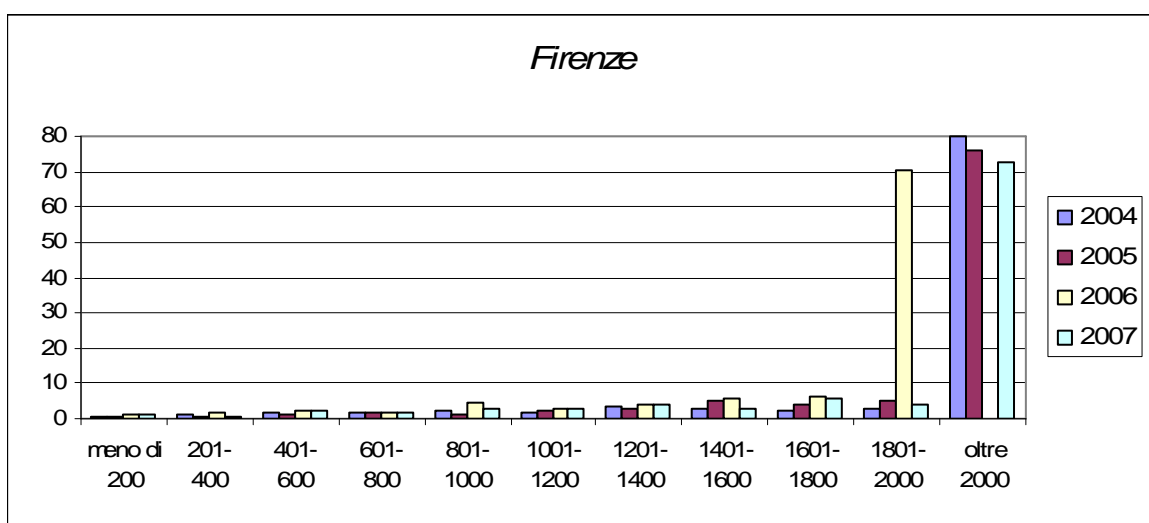
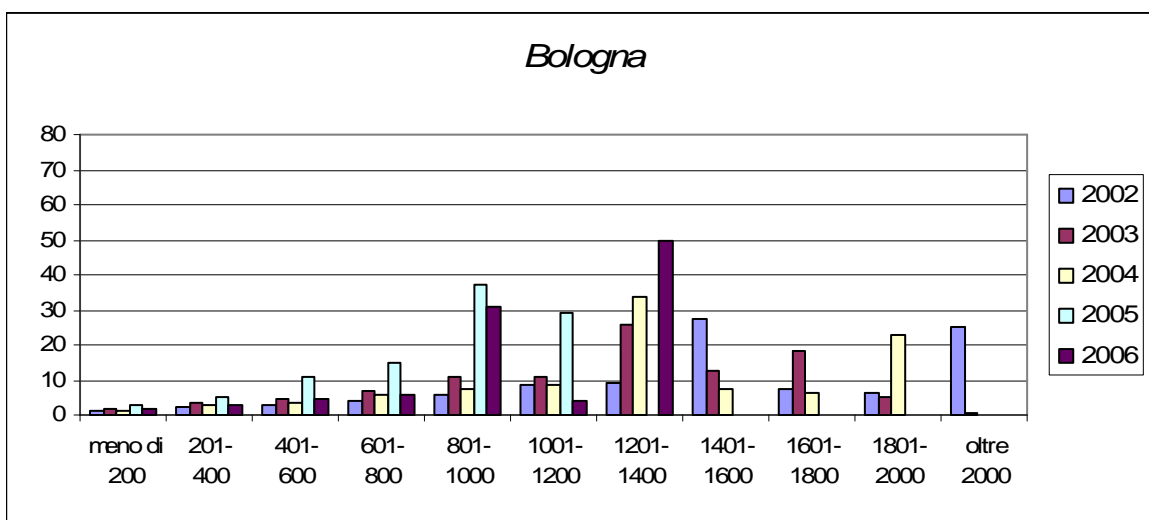
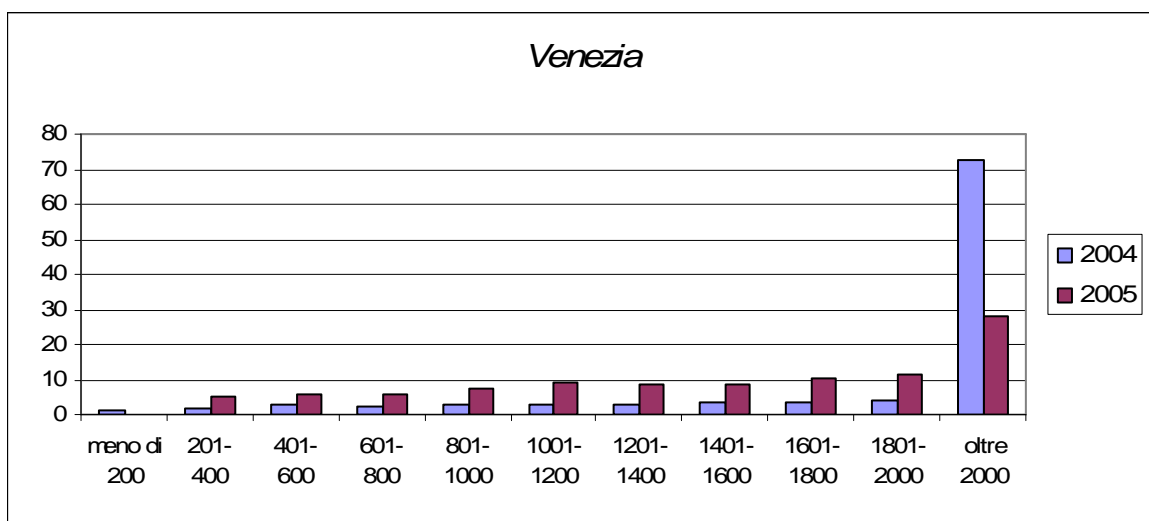
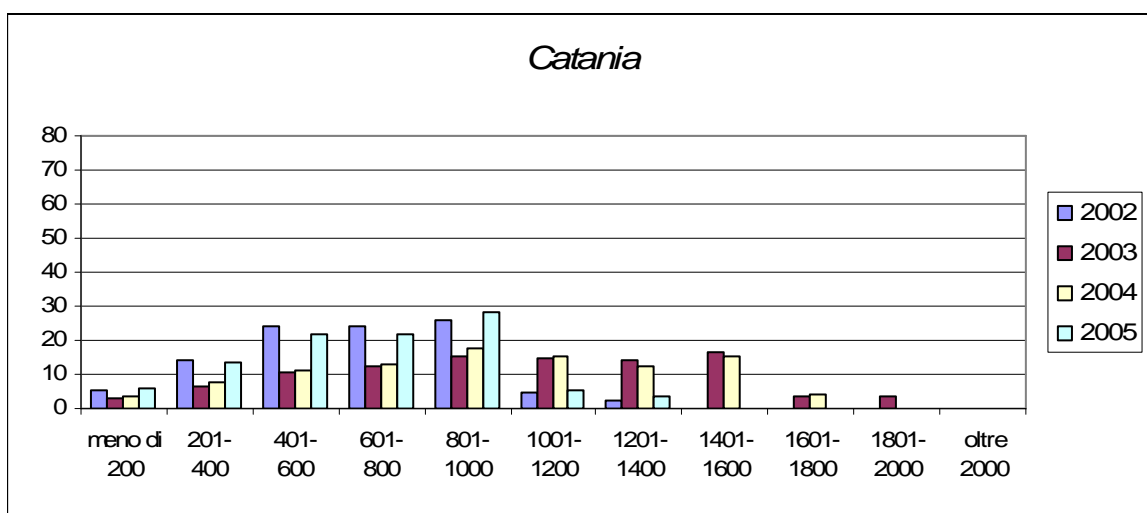
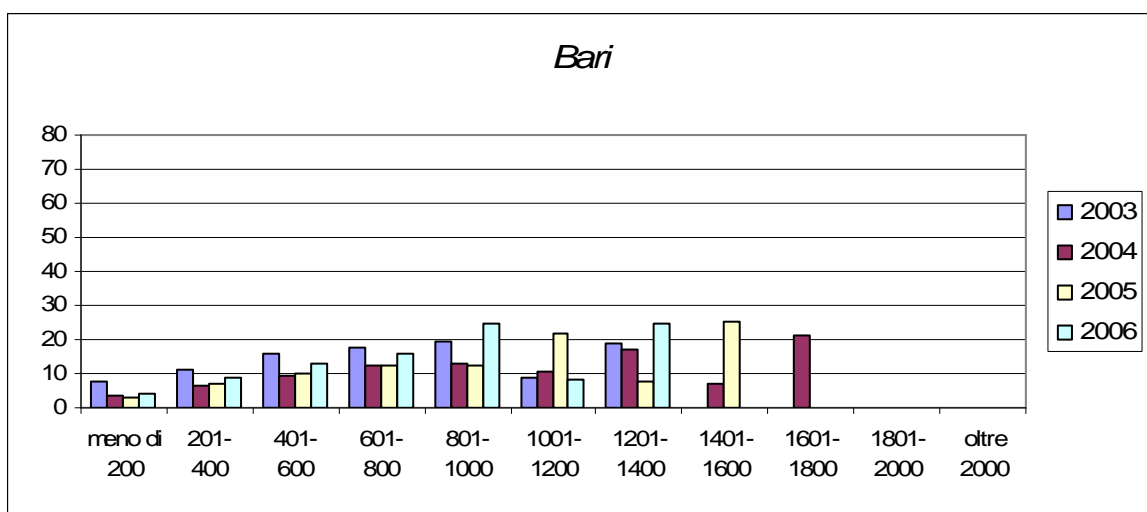
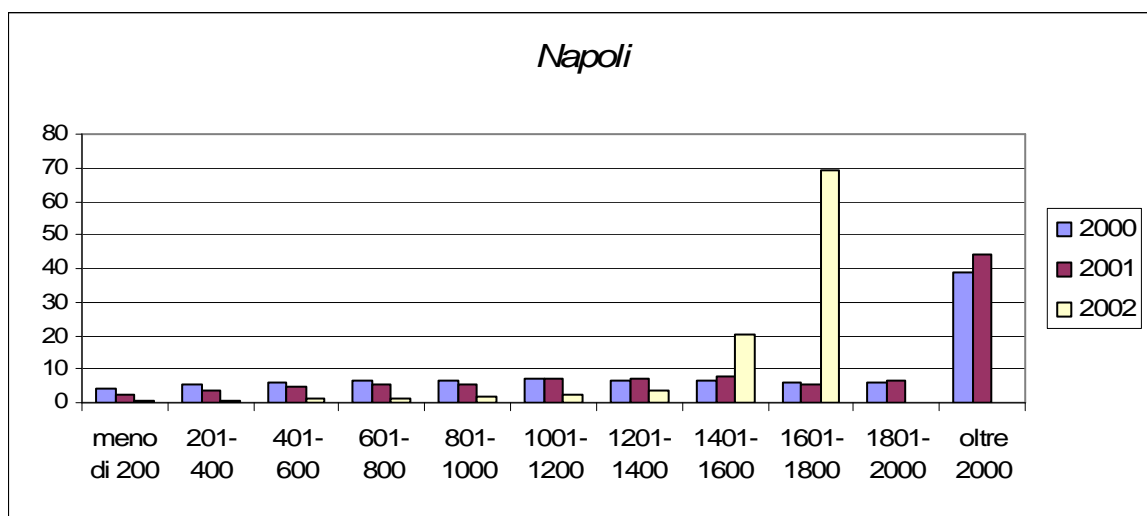


Fig. 4.2 – Distribuzione dei beneficiari per classe di traferimento Fsa ricevuto (euro costanti 2009), città e anno - valori % (continua).



In tutti i comuni considerati – non è stato possibile procedere con la stima per Catania – almeno 3/4 dei beneficiari versa in condizioni di povertà relativa. L'unica eccezione è rappresentata da Bologna che ha evidentemente adottato criteri più comprendenti per l'assegnazione di contributi.

5. La distribuzione della spesa pubblica e gli effetti del trasferimento

Si è già esaminato quali sono le caratteristiche dei beneficiari. La distribuzione della spesa complessiva sostenuta dai comuni per questo strumento di policy (Tabb. 5.1-5.2) riflette la composizione dei beneficiari del Fsa che è già stata discussa, per quanto riguarda le classi d'età e l'essere cittadino immigrato o italiano.

Nella distribuzione per classe di reddito si osserva l'alta concentrazione della spesa sulle fasce a basso reddito, in tutti i comuni, nonostante alcune differenze. Si tratta di un'ulteriore conferma dell'alto livello di *targeting* di questo strumento di policy.

Quali sono gli effetti, a livello micro, del fondo sociale per l'affitto? La tabella 5.4 presenta l'incidenza del canone di affitto sul reddito prima e dopo il trasferimento. Illustra anche la riduzione dell'onerosità dell'affitto operata dal Fsa in punti percentuali.

Se non ci fosse questo contributo le famiglie considerate spenderebbero mediamente almeno 1/3 del proprio reddito per pagare l'affitto. Questa quota sale a ben oltre la metà a Milano, Torino, Venezia e Napoli. A Firenze raggiunge il 70%. La riduzione operata dal fondo sociale per l'affitto riduce tipicamente di 10-20 punti percentuali e non è quindi banale. Possiamo infine osservare l'incidenza del canone sul reddito dopo il trasferimento. Essa rimane intorno, se non superiore, al 30%. Non sembra un grande esito, qualora si consideri che nel dibattito internazionale viene assunta come soglia di non sostenibilità il 20-30% di un reddito tipico. Nel caso in esame – come si è visto – abbiamo in larga misura a che fare con redditi inferiori, al di sotto della soglia di povertà, per i quali una quota del 30% da dedicare all'affitto risulta decisamente troppo alta.

Abbiamo analizzato il grado di continuità nel ricevere il beneficio. Disponendo di serie storiche di pochissimi anni, ci siamo limitati ad osservare se le persone che ricevano il trasferimento in un dato anno lo ricevevano anche nell'anno successivo. La tabella 5.5 illustra come nella quasi totalità dei casi almeno il 60-70% dei beneficiari, in tutti i comuni, trarrà nuovamente beneficio da questo trasferimento. L'elevato grado di *targeting* della misura in parola e la relativa inelasticità delle spese – e quindi dei bisogni – per la casa non ci consentono tuttavia di parlare di “dipendenza” da questo trasferimento. Detto in altre parole, il fondo sociale per l'affitto è così mirato sulle fasce povere della popolazione ed ha nello stesso tempo effetti limitati nel garantire una sostenibilità economica degli affitti. Ci stupiremmo se – in assenza di altri interventi a sostegno del reddito e/o dell'attivazione di ulteriori strumenti di politica per la casa – osservassimo più famiglie non chiedere il contributo nell'anno successivo. Su questo punto varrà ovviamente la pena approfondire l'analisi non appena saranno disponibili serie storiche per periodi più lunghi. Infine, come si è già osservato nella discussione sui pro e i contro dei sussidi alla domanda (Fsa) versus i sussidi all'offerta (case popolari) un argomento è anche quello dell'allocazione ottimale degli spazi abitativi. I sussidi alla domanda dovrebbero più facilmente sostenere chi ne beneficia nel trovare sistemazioni sul mercato che siano ottimali rispetto ai propri bisogni abitativi, ad esempio in termini di spazi. Per alcuni comuni è stato possibile verificare se i beneficiari Fsa abitassero in condizioni di grave sovraffollamento, o viceversa, di sottoutilizzo degli spazi. Le definizioni utilizzate sono quelle adottate da Ricci (1997).

Tab. 5.1 - Ripartizione della spesa totale del fondo per classe di età del richiedente e città (val. %)

	Milano 2007	Torino 2005	Genova 2005	Venezia 2005	Bologna 2006	Napoli 2002	Bari 2006	Catania 2005
meno 30	8	6	5	8	16	11	8	10
30-39	34	23	21	26	35	26	23	25
40-49	29	19	22	17	20	18	25	22
50-59	11	10	9	7	7	16	14	13
60-69	5	13	11	12	6	16	12	12
70-79	7	17	18	16	9	11	12	13
80 piu'	6	11	14	13	8	3	5	5
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100

Tab. 5.2 - Ripartizione della spesa totale del fondo per luogo di nascita del richiedente e città (val %)

	Milano 2007	Torino 2005	Genova 2005	Venezia 2005	Bologna 2006	Napoli 2002	Bari 2006	Catania 2005
Nati in Italia	33	73	72	72	60	99	93	95
Nati all'estero	67	27	28	28	40	1	7	5
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100

Tab. 5.3 Ripartizione della spesa totale del fondo per classe di reddito individuale equivalente* e città (val. %)

	Milano 2007	Torino 2005	Genova 2005	Venezia 2005	Bologna 2006	Firenze 2007	Napoli 2002	Bari 2006	Catania 2005
fino a 5000	45	38	50	29	13	24	72	52	26
5001-10000	46	47	39	60	36	56	23	38	36
10001-15000	9	13	10	11	28	16	4	8	21
15001-20000	1	2	2	0	17	4	1	1	14
20001-25000	0	0	0	0	5	0	0	0	3
oltre 25000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Note: * per Firenze si riporta la classe di Isee-Fsa medio, non disponendo della variabile reddito; per Catania si riporta il dato del reddito familiare, non individuale equivalente, non disponendo di informazioni sul numero dei componenti il nucleo familiare.

**Tab. 5.4 - Rapporto medio tra canone pagato e reddito complessivo
Inpef* (valore e punti %) pre e post trasferimento Fsa, per città e anno**

	Prima							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							55,2	56,2
Torino			39,2	59,4	40,9	43,0		
Genova						58,7		
Venezia					51,7			
Bologna			47,1	43,9	42,7	42,7	43,5	
Firenze							70,5	70,9
Napoli	53,7	55,8	74,3					
Bari				39,4	40,9	41,3	41,4	
Catania			38,5	33,7	33,8	34,9		
	Dopo							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							39,3	41,4
Torino			28,4	43,8	30,8	32,0		
Genova						44,1		
Venezia					29,6			
Bologna			36,5	35,9	34,2	37,5	36,4	
Firenze							53,4	51,9
Napoli	28,6	28,7	45,1					
Bari				31,2	29,2	30,3	32,5	
Catania			30,4	22,4	23,7	27,6		
	Riduzione							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano							15,9	14,8
Torino			10,8	15,5	10,1	11,0		
Genova						14,6		
Venezia					22,0			
Bologna			10,6	8,0	8,5	5,2	7,1	
Firenze							17,1	19,1
Napoli	25,2	27,1	29,1					
Bari				8,2	11,6	10,9	8,9	
Catania			8,0	11,2	10,1	7,3		

5.5 - Famiglie che risulteranno essere beneficiarie del contributo anche nell'anno seguente, per città e anno (valori %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Milano							60,7
Torino			71,4	67,3	91,9		
Venezia					57,8		
Bologna			71	73,8		70,4	
Firenze					61,7	77,7	48,6
Napoli	97,6	71,9					
Bari				81,4	79	79,7	
Catania			67,4	65,7	72,7		

Tab. 5.6 - Famiglie beneficiarie in condizione di grave sovraffollamento e di sottoutilizzo, per città e anno (valori %)

	Sovraffollamento					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano					30,3	28,8
Venezia				9,2		
Bologna	9,9	10,5	9,8			
Firenze				8,1	11,8	13,3
Bari					21	
	Sottoutilizzo					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Milano					10,4	10,3
Venezia				32,4		
Bologna	31,5	30,3	31,7			
Firenze				34,4	31,2	28,6
Bari					17,6	

Note: si rimanda alle informazioni in testo per le definizioni.

È definita situazione di grave sovraffollamento (sottoutilizzo tra parentesi) quella in cui:

- 1-2 persone vivono in meno di 30 mq (più di 65 mq o di 80 mq, rispettivamente)
- 3 persone vivono in meno di 50 mq (più di 95 mq)
- 4 persone vivono 65 mq (più di 110 mq)
- 5-6 persone vivono in meno di 80 mq (più di 125 mq o di 140 mq, rispettivamente)
- 7 persone vivono in meno di 95 mq (più di 155 mq)
- 8 o più persone vivono in meno di 110 mq (più di 170 mq).

I dati riportati in tabella 5.6 indicano che in tutti i comuni almeno un 40% delle famiglie vive in una condizione non ottimale, da questo punto di vista. In particolare, tra il 9% e il 30% dei beneficiari Fsa vive in condizioni di affollamento grave. Questo dato, da approfondire in una prospettiva longitudinale, segnala un limite del fondo sociale per l'affitto. Si tratterebbe di uno strumento di policy non esente da problemi di rigidità nell'allocatione degli spazi abitativi, come nel caso dell'edilizia residenziale pubblica. In questo caso potrebbero essere legati a varie rigidità del mercato immobiliare. L'edilizia sociale ha svolto e tuttora svolge in Europa anche un ruolo di miglioramento delle condizioni abitative e non solamente quello di garantire un affitto

sostenibile. Nel comparto dell'edilizia residenziale pubblica in Italia i problemi di allocazione sub-ottimale degli spazi riguardano prevalentemente immobili sotto-utilizzati, piuttosto che di sovraffollamento grave. Si tratta di un problema serio dal punto di vista gestionale ma meno drammatico dal punto di vista dei diritti sociali degli assegnatari. Al contrario, il fatto che almeno il 10% dei beneficiari Fsa nelle grandi aree urbane vive in condizioni di grave affollamento indica un problema di questo strumento di policy nel soddisfare un bisogno importante che non ha solo valenza economica.

6. Conclusioni

In questo capitolo, e in quello parallelo sviluppato con un'analisi sulla base di dati campionari, abbiamo inteso proporre una discussione e una prima valutazione dello strumento fondo sociale per l'affitto, introdotto 10 anni fa e assunto come principale strumento di politica nel settore delle locazioni. Pro e contro di questo strumento sono stati discussi, in termini generali, con riferimento al dibattito internazionale. Si è poi provveduto ad analizzare i dati relativi alle prestazioni erogate in 9 delle principali aree urbane del paese, evidenziando alcune criticità.

Nonostante sia uno strumento estremamente mirato sulle famiglie a basso reddito e nonostante la spesa pubblica che ne deriva sia concentrata su questa stessa fascia di popolazione, esso risulta essere poco efficace nel garantire sostenibilità economica delle spese per l'abitazione e buone condizioni abitative (si veda il paragrafo precedente). Il limite principale è dato dalla scarsa dotazione del fondo, considerate le condizioni di mercato e i bisogni delle famiglie.

Per carenza di dati utili a un'analisi di questo tipo non si è qui potuto considerare il possibile problema degli effetti inflativi del fondo sociale per l'affitto.

L'esperienza di paesi come l'Olanda e la Gran Bretagna suggeriscono che le *housing allowance* possono svolgere un ruolo positivo e avere una maggiore efficacia come strumento di policy laddove sono affiancati a politiche che consentano di governare almeno in parte l'offerta di abitazioni. Non si tratta di tornare a investimenti massicci in edilizia pubblica o di riproporre anacronistiche forme di regolazione del mercato dell'affitto. Il rilancio degli investimenti pubblici nel settore dell'edilizia residenziale ed il sostegno delle nuove iniziative di privato sociale in questo ambito potrebbero contribuire anche ad un uso più efficace dei sussidi alla domanda.

Riferimenti bibliografici

Adams C. e Tech (1990), *Housing Policy*, in *Comparative Public Policy*, a cura di A. J. Heidenheimer, H. Hecl e C. Adams, Tech, New York, St. Martin's Press, pp. 97-131.

Ball M. (1986) *Housing analysis: time for a theoretical refocus?*, in «Housing Studies», Vol. 3, n. 1, pp. 147-165.

D'Alessio G. e Gambacorta, R. (2007) *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*. Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers) n. 9. Roma, Banca d'Italia.

Kemp P. (2007), *Housing allowances in the advanced welfare states*, in *Housing allowances in comparative perspective*, a cura di P. Kemp, Bristol, Policy press, pp. 265-287.

Lungarella R. (2006), *La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna*, Bologna, Clueb.

Poggio T. (2009), *Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa*, in *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute (titolo provvisorio)*, a cura di A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto, Bologna, Il Mulino.

Ricci R. (1997), *Povertà abitativa in Italia, 1989-1993*. Roma, Commissione sulla Povertà e l'esclusione sociale in Italia.

8

I trasferimenti alle famiglie in affitto in Italia. Una valutazione distributiva

di Massimo Baldini e Teresio Poggio

1. Introduzione

L'Italia è una delle nazioni europee con la più alta quota di famiglie in possesso dell'abitazione di residenza. Una frazione significativa di nuclei familiari, attorno al 20% del totale, risiede comunque in affitto, in abitazioni possedute da enti pubblici e, più spesso, da privati. Rispetto agli anni '70, oggi l'incidenza dell'affitto si è dimezzata, a causa di un complesso insieme di fattori economici e sociali che sono stati descritti in un altro lavoro. È poco probabile che nel prossimo futuro questa quota, che appare già piuttosto stabile negli ultimi anni, possa ridursi ulteriormente. Nel corso dell'ultimo decennio, infatti, anche l'Italia ha assistito ad un processo di forte aumento dei valori immobiliari, comune a molti mercati. Il nostro paese si è però contraddistinto per una dinamica molto lenta della produttività del lavoro e quindi dei redditi delle famiglie. Chi ne aveva la possibilità è già passato dall'affitto alla proprietà, tanto che oggi, rispetto a trent'anni fa, la condizione di affittuario è molto più strettamente correlata alla disponibilità di un basso reddito familiare. A causa di una crescita dei valori immobiliari decisamente superiore a quella dei redditi disponibili, molte delle famiglie che oggi vivono in affitto non possiedono quindi le risorse economiche (capitale accumulato o reddito sufficiente ad affrontare l'ammortamento di un mutuo) necessarie per acquistare un'abitazione. La forte ripresa dei fenomeni migratori, sia dall'estero che dal Sud al Nord del paese, genera nuova domanda di immobili in affitto da parte di persone a reddito basso e spesso molto mobili.

Queste dinamiche sociali ed economiche producono anche, per molte famiglie, un problema di sostenibilità economica dell'affitto (cfr. D'Alessio e Gambacorta, 2007). È quindi importante chiedersi come le politiche pubbliche possano intervenire per sostenere le condizioni economiche delle famiglie in locazione a reddito basso, e quali risultati esse abbiano finora raggiunto nel nostro paese. D'altra parte, esistono anche valide argomentazioni di efficienza, e non solo di equità, che possono giustificare un intervento attivo delle politiche pubbliche a favore dei nuclei in affitto. La disponibilità di abitazioni a canoni accessibili sostiene la mobilità della forza lavoro sul territorio e quindi accompagna la crescita delle aree più dinamiche; garantisce alle imprese che possano arrivare gli immigrati (non solo a reddito basso) di cui hanno bisogno. Essa favorisce inoltre l'uscita da casa dei giovani e la formazione di nuove famiglie. A questo proposito, si ritiene che i limiti nella disponibilità di alloggi ad un prezzo sostenibile rappresentino un'importante concausa della "sindrome del ritardo" in Italia e negli altri paesi dell'Europa mediterranea [Bernardi 2005; Mencarini e Tanturri 2006; Mulder e Billari 2006]. La ricerca in questo ambito è tuttavia ancora poco sviluppata e non ha ancora portato ad evidenze sistematiche. Le politiche pubbliche possono intervenire nel settore dell'affitto attraverso diversi strumenti: interventi di regolazione, di sostegno all'offerta (l'edilizia popolare, ad esempio) e di sostegno alla domanda (i contributi per l'affitto, ad esempio). Per quanto riguarda gli interventi di

regolazione, il quadro normativo in Italia è mutato radicalmente nel corso degli ultimi 20 anni, con il passaggio dal regime rigidamente controllato dell'equo canone ad un mercato libero, fatta salva la possibilità di aderire su base volontaria agli ancora poco utilizzati contratti concordati tra le organizzazioni della proprietà edilizia e dell'inquilinato. L'abolizione dell'equo canone ha decisamente ridotto il grado di sostenibilità degli affitti. Quest'ultimo problema viene sollevato dagli stessi operatori del settore che denunciano la difficoltà a trovare conduttori solvibili¹⁰⁵. Permangono inoltre rilevanti ostacoli regolativi allo sviluppo di un mercato dell'affitto efficiente, in particolare per quanto riguarda il sistema di tassazione [Cipolletta et al. 2007]. In questa sede non discutiamo tali aspetti, ma ci concentriamo su alcuni strumenti che vengono utilizzati in Italia per migliorare le condizioni economiche delle famiglie in affitto. Consideriamo in particolare tre interventi rivolti agli inquilini a basso reddito: l'edilizia residenziale pubblica, sul versante degli strumenti sviluppati a sostegno dell'offerta; il fondo sociale per l'affitto e le detrazioni Irpef a favore degli affittuari, per quanto riguarda gli interventi a supporto della domanda. Di tali strumenti valutiamo l'impatto distributivo sui redditi dei nuclei in affitto, utilizzando un'indagine campionaria rappresentativa dell'intera collettività nazionale.

2. Le politiche considerate: edilizia residenziale pubblica, detrazioni, fondo affitto

2.1 L'edilizia residenziale pubblica

Nel panorama europeo, l'Italia si colloca tra i paesi per i quali il settore dell'affitto sociale è meno sviluppato e dove, più in generale, la spesa sociale per l'abitazione è più contenuta (tab. 1). Solamente un 4-5% delle abitazioni rientra in questo comparto, che è quasi completamente di proprietà pubblica. Sebbene a partire dagli anni '90 si siano sviluppati importanti programmi di edilizia sociale su iniziativa privata (no-profit o in partenariato pubblico-privato sociale), il ruolo del cosiddetto terzo settore è tuttora marginale nel campo abitativo. Si tratta di un'ulteriore importante specificità nel quadro europeo, se si considera – ad esempio - che gli organismi no-profit (*housing associations*) britannici e olandesi coprono rispettivamente la metà e la quasi totalità degli alloggi nel settore sociale di questi due stati.

La scarsa rilevanza, in Italia, dell'edilizia residenziale pubblica non è, in assoluto, imputabile a ridotti investimenti nel settore. Come in altri paesi europei, interventi di edilizia sociale furono sperimentati già a inizio Novecento e importanti programmi di sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica furono perseguiti nel secondo dopoguerra. Ciò che caratterizza l'edilizia sociale in Italia, fin dalle sue origini, è tuttavia il suo costante essere oggetto di privatizzazione. Quest'ultima è stata ed è considerata uno strumento utile alla diffusione della proprietà della casa tra le famiglie delle classi medie e a basso reddito, a scapito della costruzione di un ampio comparto dell'affitto sociale [Poggio 2006]. Questa costante tendenza alla privatizzazione dello stock sociale, oltre all'indubbio ridimensionamento degli investimenti nel settore nel corso dell'ultimo ventennio, spiega la limitata disponibilità di alloggi in affitto ad un canone sostenibile in Italia.

A partire dagli anni Settanta, l'attuazione dei piani di edilizia residenziale pubblica viene interessata da un deciso processo di decentramento. Regioni, Comuni e Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ex Istituti autonomi per le case popolari) concorrono oggi alla realizzazione delle abitazioni, ne definiscono le regole di accesso e provvedono all'allocazione degli alloggi, secondo criteri di bisogno sociale ed economico. In realtà, soprattutto nelle grandi aree urbane, la necessità di affrontare l'emergenza sfratti negli anni Ottanta e Novanta ha portato ad un utilizzo sistematico di criteri straordinari di assegnazione degli alloggi che ne hanno in parte stravolto gli obiettivi redistributivi [Olagnero 2002]: la condizione di sfrattato ha infatti spesso prevalso sui criteri di necessità economica e sociale che avrebbero dovuto guidare le assegnazioni.

¹⁰⁵ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni del presidente di Scenari Immobiliari su la Stampa del 2 giugno 2008.

Tab. 1 Incidenza del settore sociale dell'affitto e livello della spesa sociale per l'abitazione in alcuni paesi europei

	ABITAZIONI NEL SETTORE SOCIALE ^a		SPESA SOCIALE PER L'ABITAZIONE (2003) ^b	
	su totale alloggi (%)	su totale alloggi in affitto (%)	in milioni di euro	incidenza su totale spesa pubblica (%)
Austria	23	52	212,2	0,2
Danimarca	19	42	1312,4	1,3
Francia	17	40	13399,3	1,6
Germania	6	12	4888,1	0,5
Gran Bretagna	20	65	23140,5	3,3
Grecia	0	0	889,4	1,2
Irlanda	8	38	698,2	1,5
Italia	4	20	279,0	0,0
Paesi Bassi	34	77	1644,0	0,7
Portogallo	na	21	2,3	0,0
Svezia	18	46	1597,8	1,0

Fonti: ^a Istat, Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001; Ministry of Infrastructure and Federcasa (2006); ^bElaborazione su dati Oecd Social expenditure database.

Note: ^a 2002 per FR, IE, SE; 2004 per DK,DE, NL; 2001 se non diversamente specificato.

L'assegnazione di un alloggio sociale tende ad essere a vita e, se vi sono requisiti e possibilità, ad essere addirittura trasmessa alle generazioni successive. Questo ha a che vedere -più che con i limiti della gestione di questo comparto, che pure esistono- con la concentrazione nell'edilizia pubblica¹⁰⁶ di famiglie in condizioni di grave bisogno economico e/o sociale e con la probabile costruzione di trappole di povertà in questo ambito. Data l'insicurezza e l'insostenibilità degli affitti nel settore privato e considerate le difficoltà e i tempi di attesa per l'assegnazione di un alloggio pubblico, l'esserne assegnatario rappresenta infatti una risorsa strategica da preservare a qualunque costo. La composizione sociale dei fruitori dell'edilizia residenziale pubblica, che vede sovra-rappresentate le famiglie anziane, rispecchia tendenzialmente le diverse fasi delle politiche nel settore e l'accresciuta residualizzazione del comparto. La forte presenza di nuclei anziani riflette, in altre parole, il maggior numero di assegnazioni effettuate nei decenni passati, rispetto agli anni più recenti; riflette inoltre la maggiore debolezza economica e sociale di questi nuclei, che risultano pertanto "privilegiati" secondo i più stringenti criteri adottati per le nuove assegnazioni e intrappolati nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, non essendo stati in grado - a differenza di molti dei nuclei più giovani - di approfittare dei programmi di privatizzazione degli alloggi.

2.2 Le detrazioni per affitto

Una detrazione dall'Irpef lorda a favore dei contribuenti che vivono in affitto è stata introdotta all'inizio degli anni 2000, riservata però solo ai contratti a canone concordato. La legge Finanziaria per il 2008 ha esteso questa detrazione, a valere dal periodo di imposta 2007, a tutti i contratti di locazione, anche se con importi differenziati. Nel caso di contratti liberi, la detrazione vale 300 euro se il reddito complessivo del contribuente è inferiore a 15.493 euro, 150 euro per redditi compresi tra 15.493 e 30.983 euro. Nel caso di contratti convenzionati, la detrazione spetta nella misura di 460 e 230 euro circa, per gli stessi limiti di reddito. Se l'affittuario ha meno di 30 anni, la detrazione massima raggiunge i 950 euro. Sono escluse le locazioni di edilizia

¹⁰⁶ Legata sia ai criteri restrittivi di assegnazione degli alloggi sia al fatto che, tra gli assegnatari, chi disponeva di maggiori risorse ha tendenzialmente approfittato dei vari programmi di vendita degli alloggi.

residenziale pubblica. Questa detrazione dipende dal reddito individuale del titolare del contratto di affitto, non dalle condizioni economiche della famiglia o dalla presenza di carichi familiari. Non è cumulabile con il fondo affitto. Ha un importo medio per beneficiario che, come vedremo, è inferiore a quello del fondo affitto. Rappresenta un sussidio indiretto all'affitto, attuato in modo uniforme sul territorio nazionale. Essendo un diritto dei contribuenti che presentano i requisiti per beneficiarne, questa *tax expenditure* non prevede ovviamente, come tutte le detrazioni, un tetto massimo di perdita di gettito.

La modalità applicativa della detrazione per affitto presenta una interessante novità (condivisa con la detrazione di 1.200 euro per contribuenti con almeno 4 figli a carico, anch'essa introdotta dalla Finanziaria 2008): è rimborsabile nel caso di incapacienza, cioè se l'imposta lorda (diminuita delle detrazioni per carichi familiari e per lavoro) è uguale a zero. Si tratta quindi di una prima applicazione del modello dell'imposta negativa, l'obiettivo finale, non portato a compimento stante la fine anticipata della legislatura, di alcuni dei tentativi di riforma del sistema di tax-benefit operati dall'esecutivo di centrosinistra nel periodo 2006-2008. Nel complesso, il nostro modello di microsimulazione tax-benefit stima che la detrazione per affitto possa produrre una riduzione di gettito Irpef di circa 750 milioni di euro all'anno.

2.3 Il fondo sociale per l'affitto

Un primo schema nazionale di sussidio a favore delle famiglie in affitto fu formalmente introdotto nel 1978, nel contesto del regime sull'equo canone, ma non trovò mai applicazione. Numerose amministrazioni cittadine sperimentarono sussidi per l'affitto a livello locale durante gli anni '90, in qualità di strumento di policy complementare all'edilizia sociale. Uno schema nazionale è stato infine introdotto con la legge 431 del 1998, che ha liberalizzato il mercato dell'affitto.

Il *fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione* è indirizzato alle famiglie povere, che a questo fine sono distinte in due gruppi: quelle che percepiscono un reddito non superiore a due volte il livello della pensione minima (oggi attorno a 11.340 euro) e quelle, meno povere, che possiedono le caratteristiche per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica, secondo regole che vengono fissate da ciascuna Regione. L'obiettivo del sussidio è l'aumento della sostenibilità dei canoni correnti. Tuttavia, il rapporto tra affitto (dopo il trasferimento) e reddito non può scendere sotto il 14% (per le famiglie più povere) o sotto il 24% (per le famiglie con i requisiti per accedere all'edilizia sociale). Esistono limiti anche all'importo massimo del sussidio che può essere ricevuto da ciascun beneficiario, mentre condizioni migliori possono applicarsi a chi si trova in condizioni di "particolare bisogno": famiglie con molti figli a carico, con invalidi, con anziani ultrasessantacinquenni.

Nel contesto di questa cornice nazionale, le amministrazioni regionali e comunali possono fissare propri criteri applicativi, con margini di manovra su procedure, requisiti di accesso, forme di prova dei mezzi e importi da trasferire. Quanto alla grandezza da considerare per definire la condizione economica dei richiedenti e per determinare l'importo del sussidio, la legge del 1998 si riferisce in modo generico al reddito; molte regioni hanno però optato per l'Ise, l'indicatore della situazione economica, altre continuano a fare riferimento al reddito complessivo Irpef, come il Piemonte. La Lombardia ha scelto invece di modificare in modo significativo il criterio di calcolo dell'Ise definito dalla normativa nazionale.

Il ricorso all'Ise è sicuramente un passo avanti importante rispetto al reddito complessivo Irpef, perché permette di tenere conto anche dell'eventuale possesso di patrimoni reali e finanziari e della composizione del nucleo familiare, attraverso una scala di equivalenza. L'Ise presenta però anche problemi rilevanti come metro per valutare le condizioni economiche dei beneficiari di trasferimenti monetari. Esso ad esempio comprende il reddito al lordo dell'Irpef, mentre esclude le voci di reddito esenti dall'imposta personale (come l'assegno al nucleo familiare, le pensioni sociali o le indennità di accompagnamento), che sui bilanci di famiglie povere possono avere un peso molto rilevante. Ammette inoltre franchigie troppo ampie sul patrimonio reale e finanziario,

che finiscono per annullare il contributo della componente patrimoniale alla determinazione della misura per buona parte delle famiglie [Bosi e Guerra 2008].

Ogni anno il governo suddivide le risorse allocate al fondo affitto tra le Regioni sulla base di una stima delle varie esigenze abitative. Questi trasferimenti sono integrati da fondi regionali e comunali. Lo stanziamento del governo centrale ammontò a circa 390 milioni di euro nel 1998. Questa cifra è poi sempre diminuita negli anni successivi, fino a 230 milioni nel 2005, con l'eccezione di un temporaneo recupero nel 2006 (311 milioni). Nel 2007 il governo centrale ha contribuito con 206 milioni, a cui se ne sono aggiunti 140 da parte delle Regioni e 39 dai Comuni. Questi ultimi sono responsabili per l'attuazione concreta del programma.

Nel complesso, il funzionamento di questo strumento di policy si presenta piuttosto differenziato nel paese. In alcune regioni esso è chiaramente inteso come un'alternativa all'edilizia sociale, tanto che gli inquilini di quest'ultima ne sono esclusi. In altre regioni, dove gli affitti nel *social housing* sono stati fissati a livelli vicini a quelli di mercato, il fondo sociale è considerato complementare all'edilizia sociale. In queste regioni, quindi, sono ammessi al beneficio gli inquilini sia del settore pubblico che del mercato privato.

L'accesso al fondo sociale per l'affitto non rappresenta un diritto acquisito (un *entitlement*), ma dipende dal vincolo di bilancio e dalle scelte degli enti locali circa i criteri di erogazione, dati i fondi loro disponibili. Ciò significa che, a parità di condizioni economiche, famiglie che risiedono in comuni diversi possono o meno ricevere il sussidio, o possono riceverlo di importo diverso. Queste caratteristiche avvicinano il fondo sociale più al programma di *housing voucher* statunitense che agli schemi più diffusi nei paesi europei [Kemp 2007].

3. Efficacia ed effetti distributivi dei tre strumenti di policy

In questa sezione studiamo l'effetto redistributivo delle forme di intervento a favore degli affittuari sopra descritte. La fonte di dati utilizzata è l'indagine It-Silc (*Statistics on income and living conditions*), su redditi e le condizioni di vita delle famiglie, effettuata dall'Istat all'interno del sistema europeo EU-Silc nel 2006. Essa contiene informazioni sul reddito che le famiglie italiane hanno percepito nel 2005, e sulle loro caratteristiche demografiche relativamente al 2006. Questo campione è composto da 54.512 individui e 21.499 famiglie. In esso è presente una dettagliata disaggregazione del reddito disponibile, ma nessuna informazione sul reddito al lordo delle imposte, che l'Istat ha in programma di aggiungere solo a partire da annate successive dell'indagine. Il campione It-Silc è particolarmente utile ai nostri scopi perché contiene due domande relative al fondo affitto: in una si chiede se la famiglia ha ricevuto trasferimenti dal fondo di sostegno per l'affitto nel corso del 2005. In caso di risposta affermativa, la domanda successiva riguarda l'importo ricevuto. L'indagine contiene anche informazioni sul titolo di godimento dell'abitazione e, in caso di affitto, sul proprietario della stessa. E' così possibile individuare chi vive in case di edilizia residenziale pubblica. L'uso di questa indagine per studiare gli effetti della detrazione per affitto si rivela invece più complesso. L'indagine It-Silc contiene solo l'informazione sul reddito individuale netto, quindi per calcolare la detrazione abbiamo ricostruito, ricorrendo ad una procedura iterativa, l'importo del reddito complessivo per ciascun contribuente. Abbiamo quindi simulato l'imposta personale sul reddito a livello individuale, tenendo conto anche di propensioni ad evadere differenziate per tipo di reddito e calcolando tutte le detrazioni fiscali contemplate dalla normativa, inclusa quella per affittuari. Quest'ultima viene riprodotta nella sua versione base (300 o 150 euro) e in quella da 900 euro per gli inquilini giovani.

L'unità di analisi delle nostre elaborazioni è la famiglia, per coerenza con i dati di tipo amministrativo in un altro capitolo di questa ricerca. Il tenore di vita è misurato dal reddito familiare disponibile equivalente, ottenuto dividendo il reddito disponibile della famiglia per la scala Ocse modificata. Per ipotesi, tutti i membri di una famiglia godono di un uguale livello di benessere economico. Il reddito disponibile è ottenuto sommando tutte le entrate monetarie ricevute dalla famiglia: redditi da lavoro, da capitale, pensioni, trasferimenti da altri nuclei,

trasferimenti assistenziali. Sono stati inclusi nel reddito disponibile anche alcuni benefici introdotti nel nostro ordinamento dopo il 2005, anno di riferimento dell'indagine It-Silc, come la "quattordicesima" mensilità della pensione e la detrazione per famiglie con almeno quattro figli. Ai fini della classificazione degli individui in decili, si è utilizzato il reddito equivalente dopo i trasferimenti per affittuari.

Mentre i "benefici" ottenuti tramite il fondo affitto e la detrazione sono misurati dagli stessi trasferimenti monetari, più complesso è valutare il beneficio relativo ad un trasferimento in kind come l'edilizia residenziale pubblica. Il sussidio implicito derivante dal risiedere in una casa popolare è pari alla differenza tra il canone che si pagherebbe in regime di libero mercato ed il canone agevolato effettivamente pagato. Sono disponibili diversi metodi per stimare questo beneficio [D'Ambrosio e Gigliarano 2007]. Il più semplice utilizza, se disponibile nell'indagine, la valutazione effettuata dallo stesso intervistato circa l'affitto che avrebbe pagato nel mercato libero, e la confronta con il canone effettivo. La seconda alternativa, nota come metodo del costo opportunità, stima l'affitto teorico di mercato sulla base dei canoni effettivamente gravanti su appartamenti di uguali caratteristiche. Il terzo metodo consiste nel moltiplicare il valore di mercato dell'immobile (se presente nel questionario) per un tasso di interesse. In tutti i tre casi, il risultato è una stima del canone di mercato, a cui va sottratto come sempre l'affitto effettivo. In questo lavoro abbiamo preferito la seconda strada, cioè il metodo del costo opportunità, perché la prima (come la terza) si basa su una valutazione soggettiva dell'intervistato, che può contenere elementi di distorsione dovuti a scarsa conoscenza del mercato abitativo. La stima dell'affitto teorico di mercato per le abitazioni pubbliche è stata ottenuta effettuando una regressione sul sottoinsieme Istat delle abitazioni in affitto di mercato, in cui il valore del canone per metro quadrato è posto in funzione delle caratteristiche dell'abitazione (anno di costruzione, superficie, presenza di problemi, dimensione del condominio, area geografica). Utilizzando i coefficienti stimati, si può imputare a tutte le famiglie del campione, e non solo a quelle che risiedono nell'edilizia sociale, un ipotetico affitto di mercato. Per i proprietari, esso corrisponde al beneficio derivante dal risiedere nella propria abitazione, al lordo dei costi abitativi. Questo affitto di mercato imputato è stato quindi associato a tutte le famiglie dell'indagine. Non sarebbe infatti coerente utilizzare il metodo del costo opportunità per calcolare l'affitto imputato solo per chi risiede nell'edilizia sociale, ed un metodo soggettivo (quanto otterrebbe dando in affitto la propria casa) per i proprietari. Per chi vive in affitto di mercato, il beneficio imputato assegnato è zero. Per i proprietari, il beneficio netto è pari all'affitto lordo imputato meno i costi associati ai lavori di riparazione e alle spese straordinarie di ristrutturazione legate all'abitazione. Questi costi sono stati valutati, utilizzando la stessa indagine It-Silc, in 8.1 euro per metro quadrato all'anno. Per le abitazioni assegnate alla categoria dell'edilizia sociale, la differenza tra l'affitto imputato e quello effettivamente pagato, se positiva, costituisce il trasferimento ricevuto dalla famiglia. La tabella 2 mostra la distribuzione delle famiglie per decile di reddito equivalente dopo i trasferimenti per affitto e per titolo di godimento dell'abitazione.

Tab. 2 Distribuzione delle famiglie per decili di reddito e titolo di godimento dell'abitazione

	affitto	proprietà	usufrutto	uso gratuito
1	20.92	6.83	7.71	12.6
2	15.17	8.52	10.61	10.48
3	11.93	9.15	12.41	11.54
4	11.92	9.22	14.96	10
5	9.97	10.01	10.39	9.86
6	7.88	10.41	11.23	10.59
7	6.81	10.98	10.36	8.95
8	6.45	11.05	8.64	9.75
9	5.06	11.64	7.23	8.76
10	3.88	12.18	6.46	7.46
Totale	100	100	100	100
	18.2%	68.3%	3.5%	9.9%

La tabella 3 mostra, per il sottocampione di chi vive in affitto, l'incidenza di ciascun trasferimento legato all'affitto (detrazione, fondo per l'affitto, edilizia sociale) sul reddito disponibile familiare. La tabella contiene anche il canone medio pagato, in percentuale del reddito disponibile. Nel complesso, il canone rappresenta il 19,4% del reddito degli affittuari. Questa quota raggiunge il 43,9% per il primo decile, e il 10,5% per chi appartiene al 10% della popolazione italiana con maggiore reddito. Il canone teorico riportato in tabella aggiunge al canone pagato il sussidio implicito dell'edilizia sociale: rappresenta l'incidenza del canone se non esistesse il social housing. La somma dei quattro trasferimenti per gli affittuari sfiora l'8% del reddito disponibile per il primo decile, rappresenta lo 0,8% del reddito per l'ultimo. Considerati assieme, i tre sussidi riducono l'incidenza del canone teorico sul reddito del 15,5% per tutte le famiglie. Questa percentuale sale a quasi un quinto del canone teorico per le famiglie dei primi sei decili.

Passando ai singoli interventi, l'edilizia sociale ha l'impatto decisamente più significativo tra i trasferimenti per gli affittuari, dal momento che rappresenta circa due terzi della somma complessiva investita nei tre trasferimenti qui considerati; segue la detrazione e quindi il fondo sociale, che ha un'incidenza piuttosto bassa a causa del limitato numero di beneficiari.

Tab. 3 Incidenza sul reddito disponibile dei trasferimenti, per decili di reddito equivalente – famiglie in affitto

	Edilizia sociale	Fondo affitto	Detrazione	Totale	Canone teorico	Canone pagato	Canone teorico - benefici	Riduzione % canone teorico
1	4.3%	0.8%	2.8%	7.9%	48.2%	43.9%	40.3%	-16.4%
2	3.6%	0.6%	1.4%	5.7%	27.2%	23.5%	21.5%	-21.1%
3	3.3%	0.2%	1.4%	4.9%	24.9%	21.6%	20.0%	-19.5%
4	2.7%	0.3%	0.8%	3.8%	23.4%	20.7%	19.6%	-16.4%
5	2.7%	0.0%	0.6%	3.3%	22.0%	19.3%	18.7%	-15.2%
6	2.6%	0.2%	0.5%	3.3%	18.8%	16.2%	15.5%	-17.4%
7	1.6%	0.1%	0.4%	2.1%	16.4%	14.8%	14.3%	-12.8%
8	1.3%	0.1%	0.3%	1.7%	17.1%	15.8%	15.4%	-9.7%
9	1.3%	0.1%	0.2%	1.5%	15.1%	13.8%	13.6%	-9.9%
10	0.8%	0.0%	0.0%	0.8%	11.3%	10.5%	10.5%	-7.0%
Totale	2.3%	0.2%	0.8%	3.3%	21.7%	19.4%	18.4%	-15.5%

Note: i quintili sono costruiti su tutte le famiglie, non solo quelle in affitto; l'incidenza è sempre calcolata su tutti gli affittuari, non sui soli percettori di ciascun beneficio

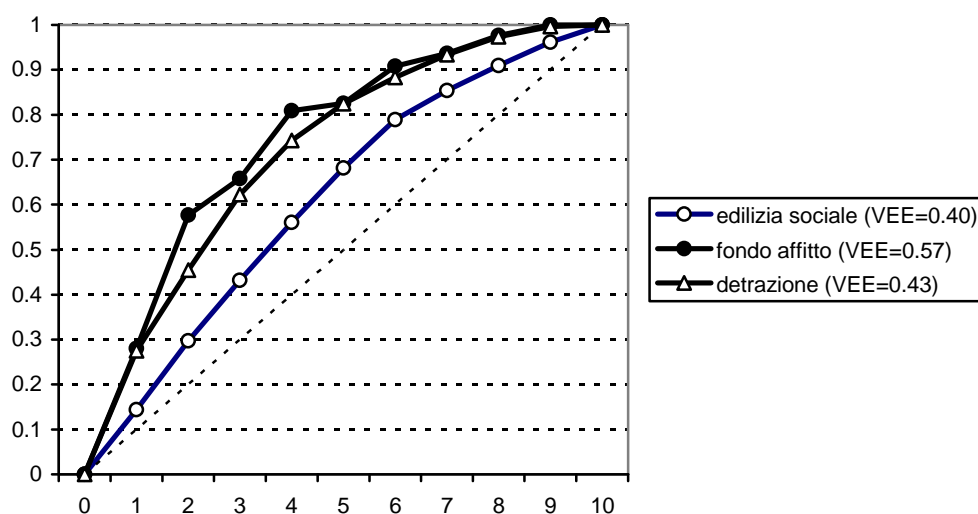
Oltre all'incidenza media sul reddito, è rilevante anche considerare quante persone percepiscono ciascun beneficio. Questa informazione è contenuta nella tab. 4, sempre relativamente al solo sottoinsieme degli affittuari. La detrazione è – teoricamente, visto che si tratta del primo anno di applicazione - di gran lunga il sussidio per l'affitto più frequentemente utilizzato, da circa tre dei cinque milioni di famiglie in affitto. E' anche distribuita in modo più uniforme tra i quintili di reddito. Segue il beneficio associato all'edilizia sociale, che viceversa è fortemente concentrato presso le famiglie più povere. Il fondo sociale è percepito da una piccola minoranza di nuclei in locazione, poco più del 4%. Questa quota aumenta al 7% nel primo quintile, decrescendo regolarmente in quelli successivi.

Tab. 4 Quota di nuclei in affitto che ricevono varie forme di trasferimento, per decili di reddito equivalente

	Edilizia sociale	Fondo affitto	detrazione
1	17.5%	7.7%	57.8%
2	23.2%	9.8%	68.1%
3	22.9%	4.8%	68.2%
4	19.9%	4.8%	62.9%
5	21.5%	0.9%	60.1%
6	26.4%	4.3%	57.6%
7	16.9%	2.5%	56.0%
8	12.8%	5.1%	46.3%
9	17.9%	1.5%	27.0%
10	11.3%	0.0%	10.4%
<hr/>			
Totale sulle famiglie in affitto	19.8%	5.2%	57.2%
<hr/>			
Totale su tutte le famiglie italiane	3.62%	0.95%	10.43%

La figura che segue mostra le curve di concentrazione dei benefici, cioè come la spesa totale per ogni trasferimento si ripartisce tra le famiglie in affitto distinte per decili di reddito equivalente. Nella legenda viene riportata anche la *vertical expenditure efficiency*, un indicatore sintetico della capacità di ciascuno strumento di concentrare la spesa presso la parte più povera della popolazione. Si tratta della quota della spesa totale che va ai poveri, definiti sulla base di una linea di povertà calcolata in base al reddito prima del trasferimento stesso. La linea è fissata al 60% della mediana. Tutte le misure per i locatari mostrano un targeting elevato: almeno il 40% della spesa totale per ciascuna misura va ai poveri. Il miglior grado di targeting è presentato dal fondo sociale per l'affitto, quello più basso dall'edilizia sociale. Il 20% del sussidio implicito nelle case popolari, infatti, va a soggetti che sono collocati nei tre quintili più alti della distribuzione del reddito. E' una conferma del fatto che l'edilizia residenziale ospita anche famiglie che potrebbero sostenere l'onere di affitti di mercato.

Fig. 1 Curve di concentrazione dei trasferimenti, per decili di reddito disponibile equivalente dopo i trasferimenti



Malgrado un ottimo *targeting*, i trasferimenti a favore dei locatari hanno un impatto molto

modesto sulla diffusione della povertà e sul livello di disuguaglianza. Partendo dalla quota di individui poveri sulla base del reddito al netto dei trasferimenti, la tab. 5 mostra l'impatto di ciascuna misura sulla diffusione della povertà, ovvero quanto cambierebbe la quota di poveri (con linea fissa calcolata sul reddito prima dei soli trasferimenti per affitto qui esaminati), aggiungendo al reddito una misura sola alla volta. Nel complesso, i quattro benefici abbassano la diffusione della povertà tra tutte le persone dal 17.3% al 16.9%, meno di mezzo punto. Se consideriamo i soli individui in affitto, tra essi la povertà presenta una incidenza più che doppia rispetto al totale del campione, attorno al 35%. Questa percentuale viene ridotta di circa 3.5 punti dai tre trasferimenti diretti alle famiglie in locazione. La ragione per questo impatto modesto è ovviamente, dato il buon *targeting*, il volume limitato di spesa totale. L'indice di Gini subisce una riduzione, per effetto dei tre trasferimenti, di quasi 0.4 decimi di punto.

Tab. 5 Efficacia di ciascun trasferimento nel ridurre povertà e disuguaglianza

	Tutte le famiglie		Famiglie in affitto		Gini, tutte le famiglie
	diffusione	intensità	diffusione	intensità	
Reddito disponibile prima dei quattro trasferimenti per affittuari	17.32%	31.28%	35.28%	34.67%	0.3074
Edilizia sociale	17.02%	30.85%	32.99%	33.90%	0.3053
Fondo affitto	17.26%	31.21%	34.97%	34.49%	0.30712
Detrazione per affitto	17.17%	31.05%	34.44%	34.10%	0.3065
Reddito disp. dopo i trasferimenti	16.87%	30.48%	31.95%	33.02%	0.30361

Considerando una dimensione diversa da quella reddituale, la tab. 6 mostra che le famiglie che vivono nell'edilizia pubblica sono molto diverse da quelle che beneficiano della detrazione per affitto, se classificate in base all'età della persona di riferimento. Le prime sono in genere anziane: il 44% del beneficio totale va a nuclei con persona di riferimento con più di 64 anni. Al contrario, il 63% della *tax expenditure* per detrazione per affitto va a famiglie con persona di riferimento con meno di 50 anni. Anche il fondo sociale sembra distribuito a favore dei nuclei più giovani.

Tab. 6 Ripartizione del trasferimento totale delle misure per affitto in base all'età della persona di riferimento

	Edilizia sociale	Fondo sociale	Detrazioni per affitto	Totale	% famiglie in affitto
<=34	8%	19%	39%	16%	18%
35-49	19%	44%	24%	22%	33%
50-64	29%	10%	12%	24%	22%
>=65	44%	27%	25%	39%	27%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Le stime probit contenute nella tabella che segue confermano l'ampia eterogeneità nelle probabilità di percepire i diversi trasferimenti, in funzione delle caratteristiche socio-demografiche. I coefficienti correlati all'età della persona di riferimento, in particolare, confermano come la probabilità di avere accesso ad una casa popolare sia decisamente superiore per le famiglie anziane. Al contrario, la detrazione è più frequente tra le famiglie delle fasce centrali di età.

Tab. 7 Stime probit della probabilità, per le famiglie in affitto, di ricevere ciascuno dei tre trasferimenti a favore delle famiglie in affitto (effetti marginali).

	Edilizia sociale	Fondo affitto	Detrazione per affittuari
Log del reddito disponibile eq. pre-trasf.	-0.0422*** (0.0128)	-0.0175*** (0.00539)	-0.0576*** (0.0217)
Licenza elementare	0.197*** (0.0593)	0.0931*** (0.0325)	0.102** (0.0520)
Licenza media	0.116** (0.0518)	0.0723*** (0.0274)	0.115** (0.0470)
Diploma	0.0659 (0.0499)	0.0558** (0.0268)	0.124*** (0.0431)
Operaio	0.0465* (0.0282)	-0.00390 (0.0110)	0.0799** (0.0381)
Dirigente	0.0270 (0.0853)	0.0180 (0.0418)	-0.284*** (0.0814)
Indipendente	-0.0639** (0.0308)	-0.0181* (0.00985)	-0.0173 (0.0454)
Pensionato	0.0642* (0.0363)	-0.00773 (0.0124)	0.0238 (0.0453)
Disoccupato	0.0310 (0.0491)	-0.0140 (0.0128)	-0.0766 (0.0633)
Invalido	-0.0478 (0.0651)	-0.0125 (0.0265)	-0.0934 (0.126)
Altro	0.0758 (0.0475)	-0.0135 (0.0120)	-0.0946* (0.0572)
Età ≤34	0.0280 (0.0346)	0.0238* (0.0126)	-0.0852** (0.0370)
Età 50-64	0.167*** (0.0441)	-0.00861 (0.0113)	-0.195*** (0.0402)
Età ≥65	0.122** (0.0490)	0.0235 (0.0188)	-0.0871* (0.0500)
Straniero	-0.125*** (0.0230)	0.0231 (0.0147)	0.182*** (0.0375)
Numero disabili	0.137** (0.0551)	0.00135 (0.0229)	-0.00506 (0.0858)
Numero minori	0.0321*** (0.0124)	0.0192*** (0.00424)	-0.0162 (0.0156)
Centro	0.0753*** (0.0225)	0.0449*** (0.0127)	-0.0406 (0.0276)
Sud	0.127*** (0.0253)	-0.0189*** (0.00716)	-0.0479 (0.0291)
Observations	3377	3377	3377

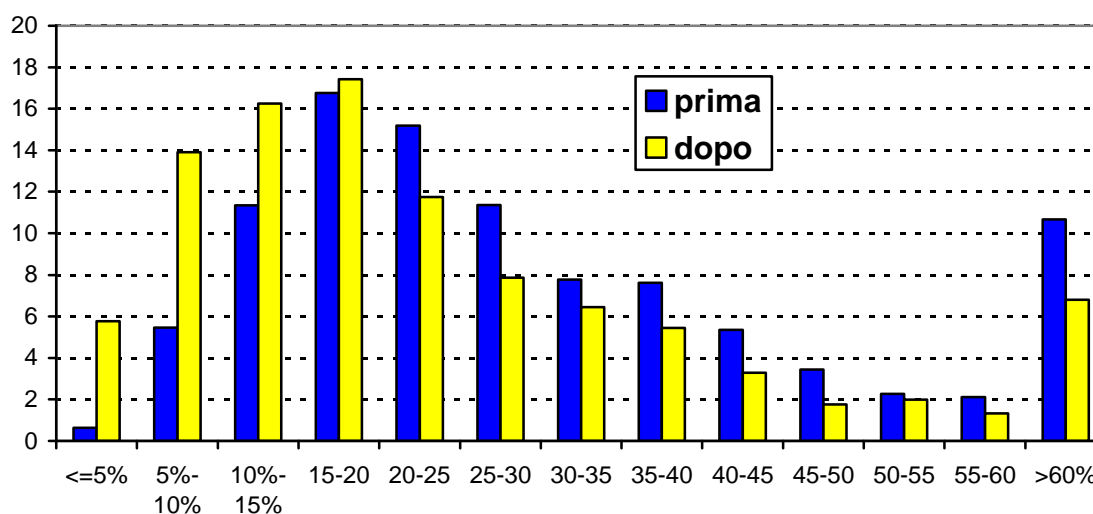
Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

L'importo complessivo dei tre benefici per le famiglie in affitto vale circa 3.5 miliardi (2.54 miliardi per il trasferimento implicito nell'edilizia residenziale pubblica, 0.23 miliardi il fondo affitto, 0.77 miliardi la detrazione per affittuari). Ci possiamo chiedere se questa cifra sia o meno sufficiente per alleviare in modo significativo l'onere del canone sui redditi delle famiglie. Fissata una soglia convenzionale del rapporto canone/reddito, ad esempio il 25%, quante risorse sarebbe

necessario investire, oltre a quelle già allocate nei tre strumenti esaminati, al fine di portare tutte le famiglie al di sotto di questo limite? Se però consideriamo che una famiglia potrebbe scegliere di destinare un'elevata parte del proprio reddito in affitto, allora un alto rapporto canone/reddito potrebbe non segnalare automaticamente una situazione di difficoltà. Per tener conto di questa eventualità, cerchiamo di valutare le risorse necessarie per portare al di sotto della soglia del 25% l'incidenza del canone delle famiglie situate nei primi cinque decili di reddito disponibile. La figura che segue mostra la distribuzione delle famiglie collocate in questi primi cinque decili in base al rapporto tra canone e reddito disponibile, prima e dopo i tre interventi a favore delle famiglie in affitto.

Fig. 2 Distribuzione delle famiglie in affitto appartenenti ai primi 5 decili per incidenza del canone sul reddito disponibile, prima e dopo i tre trasferimenti agli affittuari.



Senza i trasferimenti, il 50% delle famiglie in affitto collocate nei primi cinque decili pagherebbe un canone che rappresenta più del 25% del proprio reddito disponibile. Dopo i trasferimenti, questa quota scende al 35%. Integrando ora il reddito delle famiglie in affitto con reddito inferiore alla mediana in modo che il rapporto canone / reddito non possa superare il 25%, risulta che sarebbero necessari ulteriori trasferimenti per circa 2.3 miliardi di euro. L'indice di Gini scenderebbe a 0.301, cioè diminuirebbe di mezzo punto percentuale, che non è poco, e la diffusione della povertà a 16.6% (29.6% per gli affittuari). L'intensità della povertà passerebbe al 29.1% (29.3% per gli affittuari).

La cifra di 2.3 miliardi di euro necessaria per portare tutte le famiglie attualmente in affitto al di sotto della soglia di tollerabilità del 25% è da intendersi come investimento minimo, dal momento che se nel prossimo futuro si metteranno in atto politiche finalizzate ad incrementare la disponibilità di alloggi in locazione, è probabile che il numero di famiglie che opereranno per l'affitto possa aumentare. Se così sarà, salirà anche la cifra necessaria per mantenere tutte le famiglie al di sotto del limite del 25%.

4. Conclusioni

L'evidenza fin qui raccolta mostra, in sintesi, che tutte le misure a favore degli affittuari sono fortemente concentrate verso la parte sinistra della distribuzione del reddito. Ciò dipende non solo dal loro disegno ma anche dal fatto che buona parte delle famiglie che vivono in affitto è collocata nei primi quintili. Una politica categoriale indirizzata agli affittuari ha perciò in sé una

buona *target efficiency*. Il limite principale di questi interventi sta nell'importo totale di risorse in essi investite, insufficiente per ridurre significativamente i tassi di povertà tra gli affittuari.

Mentre l'impatto distributivo tra i vari quintili è molto simile per le diverse misure, i loro effetti tra generazioni sono molto diversi: l'edilizia sociale favorisce le famiglie anziane, a causa anche di una forte contrazione recente del numero di nuove abitazioni pubbliche disponibili, mentre il fondo affitto è più concentrato sulle famiglie giovani, ma raggiunge una quota molto ridotta di affittuari, riducendo per questi il peso dell'affitto sul reddito di quattro punti percentuali. La detrazione ha la distribuzione meno sbilanciata tra le classi di età.

Finora l'attenzione si è sempre concentrata sugli scarsi stanziamenti a favore del fondo sociale, ma sta rapidamente emergendo un nuovo problema relativo al disegno dell'insieme delle politiche a favore delle famiglie in affitto: a partire dall'anno fiscale 2007, la detrazione fiscale per gli affittuari è stata estesa e resa anche rimborsabile in caso di incapienza, diventando così di fatto un trasferimento monetario. Questo sviluppo introduce un problema di coordinamento tra fondo sociale e detrazione, due trasferimenti indirizzati agli stessi soggetti ma con strutture completamente diverse: il fondo sociale è basato su reddito e ricchezza totali della famiglia, mentre la detrazione dipende dal reddito individuale del contribuente che è titolare del contratto di affitto. Il fondo è amministrato dagli enti locali, la detrazione è inserita nell'imposta sul reddito. Il fondo non è un diritto garantito, ma dipende dalle risorse che i governi centrale e locali decidono di anno in anno di stanziare. La detrazione, invece, è garantita a tutti i contribuenti che rispettano le condizioni per beneficiarne. I costi amministrativi sono sicuramente molto superiori nel caso del fondo sociale. Formalmente i due schemi non possono essere sfruttati da una stessa famiglia. Tuttavia, soprattutto dopo il recente ampliamento della platea dei soggetti interessati alla detrazione (prima riservata ai soli contratti convenzionati), sono leciti dubbi sulla possibilità di far rispettare questa regola. Questi problemi di coerenza tra due istituti molto diversi ma rivolti agli stessi soggetti ricordano la situazione che caratterizza gli schemi indirizzati alle famiglie con figli, le quali possono beneficiare sia dell'assegno al nucleo familiare che della detrazione per familiari a carico.

E' possibile immaginare diverse soluzioni per il coordinamento dei due schemi. La prima consiste nella loro unificazione, cioè di fatto nella eliminazione di uno dei due e nel suo assorbimento nell'altro, senza perdita di risorse da trasferire, oppure nella sostituzione di entrambi con un nuovo istituto. L'abolizione del fondo affitto a favore del mantenimento della detrazione ha il vantaggio della riduzione dei costi amministrativi sia per i cittadini che per le amministrazioni, ma si tradurrebbe in una perdita secca per le famiglie che oggi ricevono il fondo, di importo medio significativamente superiore a quello della detrazione. Si tratta inoltre delle famiglie più povere, tra i beneficiari delle due misure, dato che l'accesso al fondo per l'affitto è legato al reddito familiare, non individuale. L'effetto sarebbe quindi un aumento della intensità della povertà, a favore delle famiglie in affitto che occupano i decili intermedi della distribuzione. Viceversa, la soppressione della detrazione e il potenziamento del fondo avrebbero sicuramente un impatto positivo sulla povertà, ma si tradurrebbero in una perdita di benessere per molte famiglie in affitto, non povere, ma per le quali, in presenza di redditi da lavoro stagnanti, il canone rappresenta un peso crescente sui bilanci familiari. Poiché fondo e detrazione raggiungono soggetti diversi, essendo il fondo concentrato a favore dei più poveri (vedi la tabella sulla quota di affittuari che in ciascun quintile ricevono il trasferimento), non appare consigliabile né l'eliminazione di uno dei due, né la loro fusione in un nuovo istituto.

Si potrebbe invece distinguere più chiaramente i due strumenti per funzione. Alla detrazione andrebbe assegnato un obiettivo di equità orizzontale, coerente con la sua collocazione nell'imposta sul reddito. Essa dovrebbe controbilanciare, a favore degli affittuari, il vantaggio che i proprietari ricevono a causa dell'esclusione dalla base imponibile dell'Irpef del reddito figurativo sull'abitazione. Per evitare problemi di coerenza con la natura individuale dell'Irpef, la detrazione andrebbe resa fissa, indipendente dal reddito del titolare del contratto di locazione, ad un livello leggermente superiore a quello attuale, attorno a 400-500 euro. Il fondo, invece, avrebbe un obiettivo di equità verticale, cioè la riduzione della povertà tra gli affittuari a reddito

più basso. Esso deve quindi essere commisurato al reddito disponibile equivalente della famiglia, da misurare attraverso un Ise riformato che tenga conto di tutte le entrate del nucleo ed escluda l'Irpef pagata. Il problema maggiore del fondo, oggi, è la sua scarsa dotazione. Un maggiore impegno in questo senso, grazie alla sua forte concentrazione presso i decili più bassi della distribuzione del reddito, avrebbe un significativo impatto sulla povertà delle famiglie.

Riferimenti bibliografici

Baldini M. e Chiarolanza, A. (2007), *Le politiche per la casa*, in Guerra M. C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino.

Bernardi F. (2005), *Public Policies and Low Fertility: Rationale for Public Intervention and a Diagnosis for the Spanish Case*, in «Journal of European Social Policy», vol. 15 (2), 123-138.

Bernardi F. e Poggio T. (2004), *Home ownership and social inequality in Italy*, in Karin Kurz & Hans Peter Blossfeld (eds), *Home ownership and social inequality in comparative perspective*, Stanford University Press, Stanford, pp. 187-232.

Bosi P. e Guerra M. C. (2008), *Imposta personale, dote per i figli e strumenti di means testing*, in *Libro Bianco, L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, supplemento n. 1/2008.

Cipolletta I., Buffo M., de Caprariis G., Gambuto S. e Guelfi, A. (2007), *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Confindustria, Progetto Concorrenza.

D'Ambrosio C. e Gigliarano, C. (2007), *The distributional impact of imputed rents in Italy*, Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies working paper. Colchester, University of Essex.

Mencarini L. e Tanturri M. L. (2006) *Una casa per diventare grandi. I giovani italiani, l'autonomia abitativa ed il ruolo della famiglia di origine*, in «Polis», Vol. XX, n. 3, pp. 405-430.

Ministero delle Infrastrutture e Federcasa (2006), *Housing statistics in the European Union 2005-2006*. Roma.

Kemp P. (2007) *Housing allowances in the advanced welfare states*, in P. Kemp (a cura di), *Housing allowances in comparative perspective*, Policy press, Bristol, pp. 265-287.

Lungarella R. (2006), *La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna*, Bologna, Clueb.

Mulder C. H. e Billari F. (2006), *Home-ownership regimes and lowest-low fertility*, paper presented to the conference *Home ownership in Europe: policy and research issues*, Delft, 23-24 November.

Nomisma (2007), *La condizione abitativa in Italia: Fattori, disagio e strategie d'intervento*. Bologna, Nomisma.

Olagnero M. (2002), *Politiche abitative: contesti e coorti di accesso all'alloggio di edilizia pubblica*, in N. Negri (a cura di), *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Trauben, Torino, pp. 77-108.

Poggio T. (2006), *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 27-40.

Le dimensioni delle politiche abitative

di Massimo Baldini, Giuseppe Fiorani, Marta Federici e Giampiero Lupatelli

In questo capitolo proponiamo una sintesi delle principali evidenze emerse nel corso della ricerca e delle indicazioni di policy che l'analisi ha suggerito. Dopo una prima parte dedicata alle condizioni abitative delle famiglie italiane ed ai più urgenti aspetti, anche quantitativi, del disagio abitativo, le sezioni successive toccano per punti i più significativi aspetti delle politiche abitative del nostro paese. Ormai le competenze in tema di politiche abitative sono ampiamente decentrate agli enti locali. Dedichiamo quindi uno spazio piuttosto ampio alla discussione dei risultati emersi da alcune interviste che abbiamo condotto nei mesi scorsi agli amministratori pubblici di alcune città dell'Italia settentrionale impegnati sul fronte delle politiche abitative. I resoconti integrali delle interviste sono riportati in Appendice. Ci è parso utile inserirli, perché le singole esperienze sono molto eterogenee e ciascuna è degna di interesse.

Il contesto: le condizioni abitative delle famiglie italiane

Negli ultimi trent'anni una quota sempre maggiore di famiglie italiane è diventata proprietaria dell'abitazione di residenza. Sono diversi i fattori che hanno determinato questo cambiamento: sicuramente alcuni sono di ordine culturale, ma è indubbio che le politiche pubbliche adottate abbiano giocato un ruolo fondamentale, in particolare la dismissione del patrimonio pubblico e l'introduzione dell'equo canone alla fine degli anni '70. I dati mostrano infatti che la riduzione della propensione all'affitto è stata molto forte nel decennio successivo.

Chi oggi vive in affitto, lo fa per scelta o perché non ha alternative? Certamente oggi le caratteristiche di chi vive in affitto sono molto diverse rispetto a qualche decennio fa. Ciò che emerge dai dati è che il passaggio dall'affitto alla proprietà non ha riguardato tutte le famiglie in modo uniforme: sostanzialmente, chi aveva una sufficiente disponibilità di risorse ha acquistato l'abitazione mentre in affitto sono rimaste le famiglie confinate nella parte bassa della distribuzione del reddito. Per queste famiglie la dinamica dei redditi è stata lenta, ma al contempo gli affitti hanno continuato a crescere. Quella dell'affitto sembra davvero affermarsi come scelta residuale, dettata spesso da circostanze contingenti. Vero è che anche quando l'affitto è una scelta, deve confrontarsi con le difficoltà legate al reperimento di un alloggio adeguato – soprattutto in termini di dimensioni – e al pagamento di un canone che spesso si rivela oneroso. Per quasi 1,3 milioni di famiglie le spese per l'affitto rappresentano un onere superiore al 30% del reddito disponibile. Questa cifra sale a oltre due milioni se si considerano le spese abitative nel loro complesso. Nonostante le famiglie proprietarie siano molto più numerose, neppure in termini assoluti si avvicinano a tali dimensioni del disagio.

Da parte sua, invece, la soluzione affittuaria presenterebbe aspetti positivi come il favorire la mobilità e coprire esigenze abitative di carattere temporaneo. Caratteristiche che si sposano perfettamente con le dinamiche sociali che vedono lo sfaldamento delle coppie e la flessibilità –

anche territoriale – del lavoro.

I trasferimenti alle famiglie in affitto

In Italia sono oggi presenti tre forme di trasferimento alle famiglie in affitto: due in moneta, il fondo per l'affitto e la detrazione per i locatari, ed una *in kind*, ovvero l'edilizia residenziale pubblica. Il loro targeting è significativo, nel senso che tutti questi strumenti sono concentrati a favore di famiglie con redditi modesti. Ciò è anche dovuto al fatto che il pool delle famiglie in affitto è molto cambiato rispetto a qualche decennio fa, nel senso che buona parte dei nuclei a reddito medio-alto è transitata, soprattutto nel corso degli anni '80 e '90, verso la proprietà. Una misura di policy che abbia come obiettivo la categoria degli affittuari ha quindi di per sé una buona capacità di raggiungere nuclei in difficoltà economica.

I soggetti che risultano beneficiari delle diverse manovre non sono sempre gli stessi. L'edilizia residenziale pubblica, complice anche il crollo dell'offerta di nuove case popolari nell'ultimo quindicennio, interessa soprattutto nuclei anziani, ad ulteriore riprova del carattere poco flessibile di questo strumento di intervento pubblico: tendenzialmente si resta nelle case popolari a vita, non per un periodo di difficoltà. Sono quindi concreti i rischi del formarsi di trappole della povertà, che potrebbero essere contrastati solo da una gestione amministrativa decisamente più efficiente di quella attuale. Le famiglie beneficiarie del fondo sociale sono invece caratterizzate da un'età media della persona di riferimento inferiore e da una maggiore numerosità. La detrazione per affitto, infine, sembra presentare una distribuzione tutto sommato equilibrata tra le diverse classi d'età. Nel complesso, il valore di questi tre interventi può essere stimato attorno ai 3,5 miliardi di euro all'anno, in buona parte formato dal beneficio implicito nell'edilizia residenziale pubblica. Questa cifra corrisponde circa al 15% del monte affitti annualmente corrisposto nel paese.

Malgrado il loro buon targeting, l'efficacia di questi tre strumenti nel contrastare il disagio abitativo delle famiglie non è pienamente soddisfacente. La ragione principale consiste proprio nel volume delle risorse impegnate. Considerato il ridotto numero di famiglie in affitto privato, non sarebbe difficile migliorare significativamente la performance distributiva di questi schemi.

Senza i trasferimenti, il 50% delle famiglie in affitto collocate nei primi cinque decili della distribuzione del reddito pagherebbe un canone che rappresenta più del 25% del proprio reddito disponibile. Dopo i trasferimenti, questa quota scende al 35%. Per portare tutte le famiglie italiane in affitto ad un rapporto canone/reddito non superiore al 25% sarebbero necessari ulteriori trasferimenti per circa 2.3 miliardi di euro. L'indice di Gini scenderebbe a 0.301, cioè diminuirebbe di mezzo punto percentuale, una variazione molto significativa con una spesa così contenuta.

La cifra di 2.3 miliardi di euro necessaria per portare tutte le famiglie attualmente in affitto al di sotto della soglia di tollerabilità del 25% è da intendersi come investimento minimo, dal momento che se nel prossimo futuro si metteranno in atto politiche finalizzate ad incrementare la disponibilità di alloggi in locazione, è assai probabile che il numero di famiglie che operano per l'affitto possa aumentare. Se così sarà, salirà anche la cifra necessaria per mantenere tutte le famiglie al di sotto di questo limite.

A partire dall'anno fiscale 2007, la detrazione per gli affittuari è stata estesa e resa anche rimborsabile in caso di incapienza, diventando così di fatto un trasferimento monetario. Questo sviluppo introduce un problema di coordinamento tra fondo sociale e detrazione, due trasferimenti indirizzati agli stessi soggetti ma con strutture completamente diverse: il fondo sociale è basato su reddito e ricchezza totali della famiglia, mentre la detrazione dipende dal reddito individuale del contribuente che è titolare del contratto di affitto. Il fondo è amministrato dagli enti locali, la detrazione è inserita nell'imposta sul reddito. Il fondo non è un diritto garantito, ma dipende dalle risorse che i governi centrale e locali decidono di anno in anno di stanziare. La detrazione, invece, è garantita a tutti i contribuenti che rispettano le condizioni per beneficiarne. I costi amministrativi sono sicuramente molto superiori nel caso del fondo sociale.

Formalmente i due schemi non possono essere sfruttati da una stessa famiglia. Tuttavia, soprattutto dopo il recente ampliamento della platea dei soggetti interessati alla detrazione (prima riservata ai soli contratti convenzionati), sono leciti dubbi sulla possibilità di far rispettare questa regola. Questi problemi di coerenza tra due istituti molto diversi ma rivolti agli stessi soggetti ricordano la situazione che caratterizza gli schemi indirizzati alle famiglie con figli, le quali possono beneficiare sia dell'assegno al nucleo familiare che della detrazione per familiari a carico.

In uno dei capitoli abbiamo considerato diverse possibili soluzioni per il coordinamento dei due schemi. La conclusione è che, poiché fondo e detrazione raggiungono soggetti con caratteristiche in parte diverse, essendo il fondo concentrato a favore dei più poveri, non appare consigliabile né l'eliminazione di uno dei due, né la loro fusione in un nuovo istituto. Si potrebbe invece distinguere più chiaramente i due strumenti per funzione. Alla detrazione andrebbe assegnato un obiettivo di equità orizzontale, coerente con la sua collocazione nell'imposta sul reddito. Essa dovrebbe controbilanciare, a favore degli affittuari, il vantaggio che i proprietari ricevono a causa della esclusione dalla base imponibile dell'Irpef del reddito figurativo sull'abitazione. Per evitare problemi di coerenza con la natura individuale dell'Irpef, la detrazione andrebbe resa fissa. Il fondo, invece, avrebbe un obiettivo di equità verticale, cioè la riduzione della povertà tra gli affittuari a reddito più basso. Esso deve quindi essere commisurato al reddito disponibile equivalente della famiglia, da misurare attraverso un Ise riformato che tenga conto di tutte le entrate del nucleo ed escluda l'Irpef pagata. E' infine necessario incrementare la dotazione complessiva di risorse destinata al fondo, invertendo un trend discendente in corso, con sporadiche eccezioni, da molti anni.

Spesso il disagio abitativo, anche per le famiglie in proprietà, non è altro che scarsità di reddito disponibile rispetto ai bisogni della famiglia. Per contrastarlo quindi potrebbe essere in molti casi sufficiente intervenire con adeguati trasferimenti monetari a favore di famiglie molto numerose o con problemi particolari. In altri casi invece il disagio abitativo si manifesta proprio come bisogno non di più reddito, ma come mancanza di un alloggio o difficoltà di conservarlo. Questo è il caso delle famiglie con sfratto in corso di esecuzione, o di chi si separa dal proprio coniuge, o di chi deve trasferirsi in un'altra città per studio o per lavoro. In tutte queste circostanze, non è possibile ridurre il problema del disagio abitativo ad una semplice carenza di reddito disponibile. E' invece necessario intervenire sulle caratteristiche del mercato abitativo italiano.

Il fondo affitto: la ricerca sui dati amministrativi

La statistica e la ricerca economica e sociale in parte nascono con la disponibilità di dati amministrativi, raccolti e diffusi – come statistiche a livello aggregato – nelle attività dello stato moderno, per quanto su una gamma di temi piuttosto limitato: il fisco e la leva. Dopo la seconda guerra mondiale, si diffonde il ricorso ad indagini campionarie. Esse possiedono il vantaggio di consentire la raccolta di dati micro, a livello individuale e familiare, e di raccogliere informazioni in modo più mirato, non solo su comportamenti e dati fattuali, ma anche su opinioni e atteggiamenti. Il ricorso a tecniche di campionamento consente un notevole contenimento di costi, se paragonato a rilevazioni esaustive, di tipo censuario. In anni più recenti, in particolare, la diffusione dei personal computer e di software statistico a costi limitati ha fatto in modo che il ricorso a dati micro sia diventato uno standard nella ricerca sulle politiche pubbliche, in quanto consente di valutare gli effetti degli strumenti di policy in termini di effettive ricadute a livello familiare e individuale nonché di svolgere simulazioni e valutazioni ex-ante.

Nel frattempo la maggior parte delle amministrazioni ha iniziato a raccogliere sistematicamente in formato elettronico dati micro relativi alle attività svolte, e nel suo insieme rappresenta probabilmente il più grande produttore di dati statistici, anche se spesso tali dati sono inutilizzati a questo scopo. Nella maggior parte dei casi la progettazione dei sistemi di gestione e archiviazione è infatti finalizzata alla gestione di routine di varie pratiche amministrative, mentre non si considera il potenziale informativo insito nei dati. I paesi scandinavi hanno una grande

tradizione nell'utilizzo delle fonti amministrative. Alcune esperienze si stanno sviluppando anche in Italia, dove enti di ricerca stanno esplorando – a mero titolo di esempio – le potenzialità analitiche degli archivi Inps e dei dati fiscali dell'agenzia dell'entrate.

Lo studio da noi svolto sul fondo sociale per l'affitto (Fsa) nei grandi comuni ha rappresentato anche uno studio di caso, da un punto di vista metodologico, sull'utilizzo di dati amministrativi nella ricerca economica e sociale. È inoltre utile sottolineare che non sarebbe stato possibile svolgerlo altrimenti, dati i costi esorbitanti di un'indagine ad hoc: una stima prudenziale della spesa per una survey su un campione pari a un decimo di quello che abbiamo utilizzato supera certamente i 500mila euro. Abbiamo avuto la possibilità di affiancare a questa fonte statistica l'indagine Istat sui redditi e le condizioni di vita (It-Silc) per analizzare l'insieme delle politiche per l'affitto e per trarre conclusioni non solo sui beneficiari del fondo sociale per l'affitto ma sull'insieme delle famiglie in locazione. D'altro canto il solo ricorso a questa indagine non ci avrebbe consentito in livello di dettaglio con il quale abbiamo lavorato su questo strumento di policy.

Peraltro proprio le corrispondenti indagini su redditi e condizioni di vita di alcuni paesi scandinavi sono svolte facendo in parte ricorso a dati amministrativi. Anche da un punto di vista etico - senza considerare i non indifferenti costi di rilevazione - perché disturbare la privacy di un cittadino per chiedergli come è formata la sua famiglia e qual è il suo reddito, quando questi dati sono già archiviati nei uffici comunali? A maggior ragione quando è possibile anonimizzare tali dati tutelando ovviamente la privacy degli interessati.

Così come le indagini campionarie hanno problemi metodologici che non possono essere trascurati, anche l'utilizzo di dati amministrativi pone problemi etici, metodologici, tecnici. Essi non sono però irrisolvibili.

Data la natura della nostra fonte, la misurazione delle variabili di nostro interesse è stata molto accurata. Abbiamo affrontato problemi seri di armonizzazione e standardizzazione, legati a diverse procedure amministrative, ma anche banalmente al ricorso a diverse software house per la predisposizione dei sistemi informativi per la gestione del Fsa. Dalle informazioni raccolte nel corso della ricerca vi sono regioni – certamente Lombardia, Veneto e Sicilia – che si sono dotate di un sistema informativo omogeneo, al quale contribuiscono tutti i loro comuni. Altri comuni si sono mossi in autonomia.

Un assesment della qualità dei dati utilizzati ai fini della ricerca sarà oggetto di ulteriore lavoro di approfondimento metodologico. Sulla base della nostra esperienza non ci è tuttavia parso che la qualità dei dati raccolti fosse inferiore a quella di dati di origine campionaria. Il limite principale dei dati di fonte amministrativa è costituito dai possibili problemi di copertura e di generalizzabilità. Sarebbe stato – ad esempio - scorretto utilizzarli per descrivere e analizzare la totalità delle famiglie in affitto e i loro problemi abitativi. Essi si sono invece rilevati preziosissimi per uno studio mirato su un singolo strumento di policy.

Ci è stato possibile analizzare gli effetti dei trasferimenti per l'affitto su redditi e condizioni di vita delle famiglie beneficiarie, nonché l'impatto distributivo del fondo sociale per l'affitto. Abbiamo potuto anche tenere in considerazione le differenze regionali nell'applicazione di questo strumento di policy. La ricerca ci consente di sostenere che si tratta di una misura di politica per la casa che ha un ottimo targeting, essendo destinata alle famiglie a basso reddito. Tuttavia, in considerazione delle limitate risorse disponibili, essa non sembra risolvere il problema di sostenibilità economica delle locazioni per queste famiglie, se è vero che – dopo il trasferimento – esse si trovano comunque a dovere utilizzare almeno il 30% del proprio reddito per fare fronte al solo canone di affitto. Né, più in generale, sembra particolarmente efficiente nel sostenere buone soluzioni abitative. Il fatto che una politica pubblica contribuisca a mantenere il 10% circa dei suoi beneficiari in condizioni di grave affollamento non è particolarmente edificante. Lo sviluppo di un mix articolato di strumenti di policy che agisca sia sul versante della domanda che su quello dell'offerta sarebbe auspicabile in sé e potrebbe verosimilmente potenziare ruolo e impatto del fondo sociale per l'affitto.

Da un punto di vista metodologico, sarebbe certamente auspicabile che i sistemi informativi dei

diversi livelli di governance fossero, se non integrati, almeno in grado di dialogare tra di loro. Sia nel caso del fondo sociale per l'affitto sia per altri strumenti e altre aree di policy. Non si tratta solamente di fornire un servizio agli accademici, ma di costruire strumenti per politiche pubbliche informate.

La casa e il fisco

Il patrimonio immobiliare nazionale riguarda complessivamente 60,8 milioni di unità immobiliari (fabbricati) e 58 milioni di particelle rurali (terreni). Il numero complessivo delle abitazioni ad uso residenziale è di 30,8 milioni di immobili: 4,6 milioni sono di proprietà di persone giuridiche, mentre 26,2 milioni sono di proprietà di famiglie.

Considerando le famiglie, attualmente il 20,9 per cento (4,9 milioni) sono conduttori, il 7,3 per cento (1,6 milioni) abita nell'immobile di residenza a titolo gratuito, mentre il 71,7 per cento detiene un diritto reale sull'immobile (proprietà nel 68,7 per cento dei casi e usufrutto nel 3,1). Di questi, il 63,6 per cento detiene il diritto di usufrutto o la proprietà non gravata da mutuo, mentre solo l'8,1 per cento detiene la proprietà dell'immobile ma deve ancora ultimare il rimborso del mutuo.

Analizzando la composizione delle famiglie per decili di reddito disponibile equivalente, la quota dei proprietari è crescente al crescere del reddito: si passa dal 59,1 nel primo decile al 76,1 nell'ultimo per le famiglie non gravate da mutuo e dal 5,3 al 10 per cento per le famiglie gravate da mutuo. La quota di famiglie che risiedono a titolo gratuito o pagano l'affitto è invece decrescente al crescere del decile di reddito: nei primi 5 decili circa un quarto delle famiglie paga l'affitto, mentre negli ultimi 5 decili la percentuale scende dal 19,4 per cento del sesto decile al 10 per cento dell'ultimo. Analoghe considerazioni valgono per le famiglie che risiedono a titolo gratuito: nei primi 4 quattro decili di reddito la percentuale è intorno al 9 per cento, mentre successivamente è decrescente: si passa dal 6,7 per cento nel quinto decile al 3,8 per cento nell'ultimo.

Considerando la distribuzione delle famiglie per classi di età del capofamiglia, si osserva che in ogni classe la quota di famiglie che paga l'affitto è decrescente all'aumentare dell'età del capofamiglia. In particolare, paga l'affitto più di un terzo delle famiglie giovani, e la percentuale è ancora elevata anche considerando le classi di età intermedie. Analoghe considerazioni valgono per le famiglie che risiedono nell'abitazione di residenza a titolo gratuito e per le famiglie proprietarie gravate da mutuo. La quota di famiglie non gravate da mutuo è invece fortemente crescente all'aumentare dell'età.

Il gettito dei tributi che gravano sugli immobili

I tributi che gravano sul patrimonio immobiliare sono classificabili in due gruppi. Nel primo gruppo rientrano i tributi che gravano sulla proprietà o sull'utilizzo dell'immobile (IRPEF, IRES, ICI e TARSU). Nel secondo gruppo rientrano invece i tributi dovuti in caso di compravendita di un immobile (IVA, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale), i tributi dovuti in caso di successione ereditaria o di donazione (l'imposta sulle successioni e donazioni, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale) e tributi dovuti in caso di ristrutturazione dell'immobile (IVA).

Nel 2006 il gettito complessivo derivante dal patrimonio immobiliare ammonta a circa 40 miliardi di euro, pari al 2,7 per cento del PIL e al 5,9 per cento delle entrate. L'imposta che determina il maggior gettito è l'ICI (12 miliardi, sceso a 9,2 dopo la riforma del 2008); seguono l'IVA (7,6 miliardi), l'IRPEF (6,8 miliardi), l'imposta di registro (5,2 miliardi), la TARSU (4,8 miliardi) e l'imposta ipotecaria e catastale (3,2 miliardi). Chiudono il quadro altri tributi minori, tra cui si ricorda l'imposta sull'energia elettrica, l'IRES e l'imposta sulle successioni e sulle donazioni.

La distribuzione dei tributi sugli immobili di proprietà delle famiglie

Il gettito dei tributi che gravano sulla proprietà o sull'utilizzo degli immobili delle famiglie è pari a circa il 40 per cento del gettito complessivo. Il gettito derivante dal reddito da fabbricati dichiarati ai fini IRPEF è pari a circa 6,8 miliardi di euro; quello derivante dai valori patrimoniali dichiarati ai fini ICI è pari a circa 5,5 miliardi (2,7 dopo l'esenzione ai fini ICI dell'abitazione di residenza); infine, quello derivante dall'utilizzo dell'immobile (TARSU) è pari a circa 3 miliardi. La perdita di gettito imputabile alla deduzione della rendita catastale rivalutata dell'immobile di residenza è pari a 2,4 miliardi di euro.

Sia l'ICI sia la TARSU mostrano un impatto lievemente regressivo rispetto al reddito familiare, mentre l'IRPEF gravante sugli immobili diversi dall'abitazione di residenza risulta essere progressiva perché all'aumentare del reddito familiare aumenta anche la proporzione di redditi da fabbricati, sia a causa dei canoni di locazione dichiarati sia a causa delle seconde case.

I problemi dell'attuale sistema impositivo sugli immobili

La tassazione del reddito e dei valori patrimoniali degli immobili avviene con riferimento alla medesima base imponibile: la rendita catastale. Le attuali rendite catastali degli immobili sono attribuite sulla base di tariffe d'estimo individuate alla fine degli anni '30 del secolo scorso: esse non sono più coerenti con i valori di mercato e soprattutto con la dinamica che tali valori hanno subito nel corso degli anni. L'attuale sistema è dunque fonte di forti disparità sia "verticali" (considerando cioè immobili di diverso pregio) sia "orizzontali" (considerando cioè immobili simili). Questo accentua le sperequazioni dovute al mancato aggiornamento dei valori catastali e all'assenza di una modalità di classamento coerente con l'effettivo utilizzo dell'immobile, almeno per gli immobili vecchi di decenni.

Le incongruenze della tassazione immobiliare derivano proprio dalla non corretta definizione della base imponibile dell'imposta. In teoria, infatti, la rendita catastale dovrebbe essere pari ad un ipotetico canone di locazione percepito nel caso in cui l'immobile fosse concesso in locazione (il cosiddetto affitto imputato); la base imponibile ICI, invece, dovrebbe fare riferimento al valore di mercato dell'immobile. In realtà, la rendita catastale di un immobile è, in media, pari all'11 per cento dell'affitto imputato, mentre la base imponibile ICI complessiva è pari al 23 per cento del valore di mercato di tutti gli immobili.

Inoltre, con l'odierno sistema dei valori catastali, si effettua in sede IRPEF un trattamento fiscale differenziato tra immobili a disposizione e immobili concessi in locazione con contratto di locazione regolarmente registrato. Nel primo caso il proprietario deve dichiarare la rendita catastale, cioè un valore comunque molto basso; nel secondo caso l'85 per cento del canone di locazione annuo percepito, cioè un valore in media 10 volte la rendita catastale, peraltro tassato in base all'aliquota marginale massima del contribuente, in media superiore al 30 per cento. Tale disparità di trattamento è sicuramente all'origine di una consistente evasione fiscale per quanto riguarda le locazioni. Si stima che gli immobili locati irregolarmente siano circa 3,1 milioni. La perdita di gettito, rispetto ad una situazione di totale assenza di evasione è consistente: in sede di imposta di registro è nell'ordine di 254 milioni di euro, mentre in sede IRPEF è nell'ordine di 4,15 miliardi di euro.

La proposta di tassare separatamente i canoni di locazione regolarmente registrati con aliquota del 20 per cento determinerebbe, *coeteris paribus*, una perdita complessiva di gettito pari a 1,4 miliardi di euro. In particolare, la riduzione prevista in sede IRPEF sarebbe pari a 2,8 miliardi, mentre la tassazione separata al 20 per cento garantirebbe un gettito pari a 1,4 miliardi di euro. È però improbabile che l'incentivo dovuto alla tassazione separata al 20 per cento dei canoni di locazione possa far emergere tutte le abitazioni locate in modo irregolare, anche perché il differenziale rispetto alla tassazione attuale è in media di poco superiore al 10 per cento. Ipotizzando che la misura incentivi l'emersione della metà delle abitazioni attualmente locate in modo irregolare, si passerebbe da una perdita complessiva di 1,4 miliardi ad una sostanziale

parità di gettito rispetto alla normativa attuale.

Le possibili riforme

Una soluzione naturale ai problemi dell'attuale sistema impositivo sugli immobili sarebbe la revisione dei valori reddituali e patrimoniali utilizzati come base imponibile per la tassazione degli immobili che li avvicini ai valori di mercato.

Tuttavia, le proposte di revisione del Catasto, sebbene se ne parli insistentemente da almeno dieci anni, non hanno ancora trovato equilibri politici tali da renderle concretamente realizzabili. Anche perché, a causa dell'elevato numero di famiglie proprietarie dell'immobile di residenza, l'imposizione sulla casa ha sempre avuto un ruolo rilevante per la determinazione del consenso politico. La totale esenzione degli immobili di residenza (sul reddito a partire dal 2000 e sui valori patrimoniali ICI a partire dal 2008) dovrebbe attenuare i vincoli politici nell'attuare una revisione degli estimi catastali.

Una possibile riforma potrebbe prevedere l'inclusione dell'affitto imputato nel reddito complessivo IRPEF dei proprietari dell'abitazione di residenza senza concedere una deduzione di pari importo. In questo caso si verificherebbe un consistente aumento della base imponibile IRPEF, che renderebbe possibile, a parità di gettito, una forte riduzione delle aliquote marginali. La ricomposizione del carico fiscale dai redditi da lavoro alle rendite immobiliari potrebbe avere effetti positivi sull'offerta di lavoro e contribuire a ridurre il cuneo fiscale e ad avvicinare il nostro paese agli altri membri dell'Unione Europea.

Naturalmente gli affittuari rappresentano il gruppo di famiglie che beneficerebbero maggiormente da una riforma di questo genere, perché il loro reddito imponibile resterebbe invariato. La riforma quindi andrebbe anche nella direzione di aiutare le famiglie più deboli senza bisogno di misure *ad hoc*, ma in modo strutturale.

Il social housing

Per ridurre il disagio abitativo delle famiglie italiane non tutte le alternative potenzialmente disponibili sono ugualmente percorribili. L'edilizia pubblica tradizionale, ad esempio, non è sicuramente la strada preferibile, per almeno due ragioni. La prima è la carenza di fondi pubblici. Viste le condizioni dei conti dello Stato, appare quantomeno velleitario pensare che si possano trovare alcuni miliardi di euro per costruire case popolari secondo gli schemi consueti fino agli anni '80. La seconda ragione è che, con le dovute eccezioni locali, la performance dell'edilizia residenziale pubblica nel nostro paese è stata ed è in genere molto deludente, anche per problemi di tipo gestionale e amministrativo. Molto più promettente è la strada dell'edilizia sociale, o social housing, di cui si discute in un'altra sezione.

Il disagio abitativo delle famiglie va contrastato in primo luogo rendendo più ricco di alternative disponibili il mercato dell'affitto, sia pubblico (con il social housing) che privato. Per incrementare l'offerta di alloggi offerti sul mercato privato a canoni ragionevoli non c'è una ricetta unica, ma bisogna perseguire una batteria di strategie. In primo luogo, la tassazione con ritenuta secca, al di fuori della progressività dell'Irpef, dei canoni incassati, a partire dai contratti convenzionati. Vi sarà sicuramente una perdita di gettito, malgrado il ridimensionarsi dell'area dell'evasione, ma questo passo è coerente sia con un obiettivo di efficienza, perché equiparerebbe la tassazione dei canoni a quella di altre forme di investimento dei redditi da capitale, sia con un obiettivo di equità, perché se è ragionevole pensare che un eventuale incremento delle aliquote Irpef sarebbe scaricato sui canoni, è altrettanto ragionevole ritenere che una loro riduzione possa andare a vantaggio degli inquilini, soprattutto in un mercato dell'affitto più ricco di alternative, cioè con curva di offerta più elastica di oggi.

Inoltre, il rilancio del mercato privato dell'affitto non può prescindere da una revisione del sistema dei diritti relativi al rapporto di locazione, che oggi non offre sufficienti garanzie al proprietario nel caso di inadempimento da parte dell'inquilino.

Un terzo passo necessario per incrementare l'offerta locativa privata, che rileva anche per quanto appena suggerito, consiste in un ruolo più attivo da parte degli enti locali per cercare di attenuare

le forme di fallimento e inefficienza presenti nel mercato privato dell'affitto, a cominciare dalla asimmetria informativa molto forte tra proprietari e potenziali inquilini. Oggi, rispetto a qualche decennio fa, è più probabile che gli inquilini abbiano redditi molto modesti e siano di nazionalità straniera o comunque immigrati. Diversi proprietari potrebbero non essere disponibili a concedere in affitto alloggi a persone che non sembrano offrire adeguate garanzie, oppure potrebbero richiedere affitti insostenibili per coprirsi contro il rischio di inadempimento. I Comuni possono rendere più fluido ed efficiente il mercato ponendosi come intermediari tra le parti, ad esempio fornendo garanzie in caso di insolvenza, o assicurando un rapido turn-over se l'inquilino abbandona improvvisamente l'immobile, o concedendo sconti fiscali particolarmente attraenti a chi affitta. Molte amministrazioni si sono già mosse in questa direzione, come documentiamo anche in queste pagine. In sostanza, si tratta spesso di rendere i canoni concordati maggiormente attraenti.

Vi è larga convergenza sull'analisi del mercato immobiliare in Italia. Gli elementi essenziali che lo contraddistinguono sono la presenza di un fabbisogno, in quanto le famiglie tendono a crescere più dell'offerta di alloggi; l'esistenza di un patrimonio inutilizzato, in parte con problemi di riqualificazione; l'esistenza di patrimonio invenduto, che rimanda a politiche di incentivazione fiscale; infine, il riconoscimento di un crescente disagio nell'accesso alla casa per famiglie con un reddito compreso tra la soglia della povertà e il reddito mediano, sia per restrizioni sui mutui che per insufficienza di offerta di locazioni ad affitto calmierato. Se nel 1965 servivano quattro annualità di reddito per l'acquisto di un'abitazione; nel 2007 sono diventate 6,4 annualità e 5,9 nel 2008. Si è verificato, quindi, un aumento della difficoltà in termini di potere d'acquisto.

L'insufficienza della offerta di locazione è una anomalia italiana: in Italia, sull'intero *stock*, le case in affitto sono il 18,8 per cento, contro il 57 per cento della Germania e il 42 per cento della Francia, il che comporta implicazioni non solo sociali ma anche economiche e di qualità della vita, e si pone come priorità cruciale per l'adeguamento dell'infrastruttura del paese alle mutazioni sociali (giovani, anziani, monoparentali,) economiche (flessibilità e mobilità del lavoro) e di qualità del vivere (socialità, comunicazione, interazione). In Italia manca un'offerta di residenze in locazione adeguata alle nuove esigenze di mobilità, flessibilità e protezione sociale. Tra l'altro tale offerta si sta progressivamente riducendo. Le assegnazioni di alloggi sociali in Italia rappresentano appena l'8% delle domande di assegnazione di alloggi. L'offerta di edilizia residenziale pubblica riesce, quindi, a soddisfare meno di un decimo della domanda. La scarsa quantità di abitazioni in affitto produce effetti negativi sul mercato del lavoro, poiché ostacola la mobilità abitativa. Da uno studio della Banca Centrale Europea citato dall'ANCE si rileva che la mobilità abitativa per motivi di lavoro in Italia, risulta all'incirca un quarto di quella rilevata in Europa (0,2% rispetto a 0,8%). La mobilità è direttamente collegata alla quota di abitazioni disponibili in affitto. Le famiglie che devono affrontare il cambiamento dell'alloggio si trovano davanti all'alternativa di accettare una più forte incidenza dell'affitto sul reddito, e per la maggior parte il problema risulta insormontabile.

Per le fasce di popolazione con redditi superiori a quelli previsti per la concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, e non in grado di sostenere affitti ai prezzi del libero mercato, è necessario il coordinamento tra l'intervento pubblico e l'iniziativa privata, per mettere a frutto il più possibile le risorse scarse da investire e raggiungere al meglio l'obiettivo di aumentare l'offerta di alloggi in affitto a canone sostenibile.

Di fronte all'allargamento quantitativo della domanda sociale di casa, la sfida più importante per chi governa le politiche per la casa è rappresentata dalla capacità di produrre un nuovo tipo di edilizia residenziale sociale, allargando l'offerta esistente. Questo *target* va perseguito con un flusso di risorse pubbliche decrescenti e in assenza di contribuzioni statali, facendo leva sulla capacità di investimento consentite dal partenariato pubblico-privato e ricorrendo alle tecniche di finanza di progetto.

Per modificare questa situazione non si può fare affidamento su una ricetta sola, perchè le famiglie sono segmentate, i territori sono diversi (città metropolitane, città medie e piccole, centri minori), il capitale necessario in parte è parte pubblico, in parte privato, in parte proviene dal

piccolo investitore. Quindi si deve rifuggire da approcci unilaterali nell'adeguare l'offerta. La disponibilità da parte della pubblica amministrazione a garantire l'impresa dai rischi derivanti dal mancato pagamento del canone di affitto da parte degli inquilini e la garanzia della disponibilità del bene al termine del periodo della locazione. Agenzie tipo Locare a Torino, offrono garanzie in caso di morosità e sgravi Ici a chi adotta contratti concordati. Sono soluzioni efficaci per ridurre il non utilizzato. a queste vanno aggiunte le proposte – ampiamente illustrate nel rapporto- di uso della leva fiscale.

La sostenibilità di un programma per la produzione di social housing è possibile a determinate condizioni, e questo rapporto cerca di mettere in luce le principali. La normativa recente (art11 DL122/08 e seg) fornisce il quadro normativo per la produzione di alloggi a canoni calmierati, mobilitando l'investimento privato o pubblico. Il Piano casa prevede la costruzione di nuove abitazioni o il recupero di quelle esistenti tramite: fondi immobiliari, nuovi alloggi ERP, agevolazioni a cooperative edilizie, programmi integrati di edilizia sociale. Le imprese si possono associare con cooperative o exIACP, oppure possono partecipare come appaltatori di committenza pubblico-privata. I comuni sono i promotori e avanzano le proposte al ministero per le infrastrutture, che in base ad accordo di programma sentito Cipe e conferenza unificata emette decreto di approvazione. A livello comunale pertanto le amministrazioni con gare a evidenza pubblica selezionano le proposte avanzate dai promotori pubblici, privati coop. Il contributo statale del 30% del costo costruzione (50% per locazione a 25 anni) segue criteri di alloggio e di soggetti coinvolti o le manifestazioni di interesse. Lo schema normativo è ben centrato, ma le cifre messe a disposizione sono molto basse.

Attraverso un semplice modello di simulazione, il rapporto evidenzia le condizioni di redditività di progetti di offerta di alloggi a canone moderato: leva urbanistica; managerialità della gestione; struttura del capitale. Esso si basa sul criterio della futura negoziabilità dell'immobile stesso, tenuto conto degli aspetti durevoli a lungo termine, delle condizioni normali e locali del mercato, dell'uso. Anche l'efficienza energetica degli edifici costituisce una caratteristica destinata ad avere un impatto crescente sulla domanda, sul valore dei beni e, inevitabilmente, sulla produzione edilizia.

L'obiettivo dell'abitare sociale a canone moderato sta in piedi – dati i margini modesti – solo se c'è una idea più precisa delle persone da raggiungere e del livello di vita sociale e di servizi comuni a cui si accede. Solo con una *politica chiara* si può raggiungere la sostenibilità economica della gestione. Su questo aspetto le forze imprenditoriali, non solo del terzo settore o del mondo cooperativo ma anche private, hanno spazio per pensare a soluzioni innovative.

In terzo luogo, vi sono comunque almeno due evidenti vincoli tecnici da superare: i capitali in cerca di una redditività a basso rischio per lunghi periodi e le aree a basso costo. L'iniziativa spetta ai comuni, in quanto anzitutto regolatori della trasformazione urbana, poi perché conoscitori e organizzatori della domanda. L'innovazione degli strumenti urbanistici per ottenere aree in eccesso rispetto agli standard o opere, a fronte di un disegno unitario del futuro urbano e con la trasparenza e la partecipazione dei cittadini, può mobilitare risorse ed energie vicine alle occasioni di business.

Ma occorrono poi una massa di capitali interessati ai rendimenti di lungo periodo a basso rischio. Essi possono essere forniti da fondi immobiliari o dalla finanza di progetto. La recente iniziativa della CDP, delle Fondazioni Bancarie e di ABI può portare in breve alla raccolta di quattro, cinque miliardi, per un totale di 40.000 alloggi circa. Si tratta di un importante volano, che per realizzarsi necessita da parte dei comuni di disporre di soluzioni per le aree e per l'organizzazione degli accessi. Ma non necessariamente si deve ipotizzare l'intervento dei fondi: anc

Nella costruzione del progetto, oltre all'area a basso costo possono fornire un sostegno non decisivo ma importante alla redditività il premio alla vendita convenzionata o libera immediata e all'uso commerciale di una parte delle superfici costruite. Tale simulazione ha permesso di verificare che l'offerta di questo tipo di alloggi è sostenibile, fornisce rendimenti stabili e interessanti nel lungo periodo, che a seconda delle condizioni dimensionali del progetto, di mix commerciale e gestionale, di garanzie che consentano di ottenere bassi tassi di interesse per il

debito, può portare a rendimenti reali che variano dal 3% al 7%. Essa ha altresì permesso di verificare che i rendimenti positivi sono possibili solo considerando il valore finale del bene, poiché di per sé la sola gestione dell'affitto non genera flussi di cassa sufficienti a pagare il debito e il capitale investito.

Le città e le politiche abitative

La domanda abitativa “sociale”, quella che si misura nella difficoltà – o più sovente nella impossibilità – a trovare sul mercato risposte adeguate ai propri bisogni e che talvolta dà luogo a manifestazioni evidenti di disagio o comunque esprime condizioni e rischi di povertà abitativa, ha nelle città il proprio epicentro.

Logico, dunque, interrogare innanzitutto le città, rivolgersi ai protagonisti delle politiche abitative e di quelle urbanistiche che le governano, per ricostruire una immagine più diretta delle dimensioni effettive e dei caratteri della domanda abitativa sociale e, soprattutto, per cogliere la natura e la portata delle nuove politiche per *l'housing* sociale di cui da qualche tempo si fa anche da noi un gran parlare.

Le Città di Torino, Bologna, Brescia, Padova, Bolzano, nelle figure dei loro sindaci, assessori, dirigenti tecnici, sono stati i primi destinatari della attenzione di questa ricerca. Abbiamo contattato coloro che – avendo competenze in materia abitativa – potevano essere i nostri interlocutori privilegiati. Già in questo primo step, ci siamo dovuti confrontare con strutture organizzative comunali eterogenee tra loro. Raramente alle politiche per la casa è dedicato un assessorato specifico: tendono piuttosto ad essere affiancate alla materia urbanistica e di gestione del territorio (Bologna, Modena, Brescia) oppure ai servizi sociali (Padova). Lo stesso vale anche per l'organizzazione degli uffici dirigenziali, con cui ci siamo principalmente relazionati. Questo è percepibile anche nelle interviste, che – pur avendo analoga impostazione – si sono sviluppate soprattutto nel canale privilegiato delle competenze dell'interlocutore.

Tali interviste offrono un panorama certamente non esauriente ma sicuramente significativo di cosa bolle in pentola nelle realtà urbane del paese (quantomeno in quella delle sue regioni settentrionali) sul fronte di una questione abitativa tornata nuovamente al centro della ribalta tra le politiche sociali e destinata presumibilmente a restarci per un tempo non breve.

Le dinamiche della popolazione

Le città italiane per tutti gli anni '70 e '80 (e ancora per larga parte degli anni '90) hanno ceduto popolazione alle proprie corone urbane, luogo di elezione della più estesa domanda abitativa di una classe media ormai rappresentativa della stragrande maggioranza della popolazione, almeno nelle regioni settentrionali del paese.

Con la nuova ondata di immigrazione a lungo raggio che si è aperta alla metà degli anni '90 le città sono tornate a crescere nella propria demografia registrando le concentrazioni più significative della domanda sociale: quella espressa dai nuovi arrivati, quella delle popolazioni “metropolitane” dei non residenti (studenti e lavoratori presenti temporaneamente), quella espressa da crisi sempre più frequenti dell'istituto matrimoniale.

La maggiore attrattività delle città (intrinsecamente connessa al loro più elevato contenuto di informazione) nei confronti di queste nuove popolazioni e della loro domanda, e i più elevati valori immobiliari che contraddistinguono i mercati fondiari urbani, sono le ragioni di una più marcata connotazione urbana del disagio abitativo così come si manifesta ai nostri giorni.

Questo è ben rappresentato in un rapporto che ci ha fornito il Comune di Brescia, ad opera dell'Unità di Staff Statistica. Riportiamo alcuni dati: immigrano nella città più famiglie monopersonali di quante ne emigrano (446 contro 100) e viceversa emigrano più famiglie

composte da una coppia con figli di quante ne immigrino (100 contro 62); ogni cento famiglie immigrate composte da cittadini stranieri ne emigrano 20,3 ma ogni 100 famiglie immigrate composte da cittadini italiani ne emigrano 99,7. Il saldo sociale positivo registrato dal capoluogo (le famiglie residenti a Brescia sono aumentate da 88.687 nel 2001 a 90.540 nel 2005) è quindi sostanzialmente da attribuire alla componente straniera della popolazione residente. Un ulteriore aspetto significativo: circa il 70% delle famiglie che emigrano da Brescia si trasferiscono in un Comune entro un raggio di 30 km. Piuttosto che un cambiamento radicale della vita della famiglia, l'emigrazione dalla città è piuttosto una scelta legata (anche) alla disponibilità di abitazioni adeguate a un minor costo.

Anche a Torino è particolarmente percepita la segmentazione delle popolazioni di riferimento nella Città, nella cintura e nel resto della Regione. A Torino il saldo naturale è positivo grazie all'immigrazione straniera; la quota di famiglie "non-ordinarie" – single, genitori soli con figli, giovani coppie – supera il 51%; anche gli anziani tendono a preferire la città. All'interno della Città il movimento urbano è fortissimo: negli ultimi cinque anni quasi la metà dei torinesi ha cambiato residenza, e questa mobilità si è realizzata in gran parte all'interno degli stessi quartieri. Nella cintura vivono molte famiglie con figli, in condizioni abbastanza buone per qualità della vita e sostenibilità; il resto della Regione tende invece a desertificarsi, frammentato in tanti piccoli Comuni.

Le dimensioni del problema

L'esperienza maturata dalle città nella gestione delle politiche abitative è molto differenziata e registra le diverse condizioni istituzionali, di cultura politica, ma anche di pressione sociale, che le diverse realtà territoriali hanno trasmesso alle politiche abitative, segnalandone una diversa collocazione di priorità nell'agenda delle politiche urbane e attribuendo alle politiche risorse (organizzative, ancor prima che finanziarie) in misura diversificata.

Così Bolzano, che può godere di un contesto finanziario sicuramente più favorevole della generalità delle città italiane potendo far conto sulle dotazioni della sua Provincia Autonoma ma anche su di un clima istituzionale di impronta più nord europea che mediterranea, dove le politiche abitative pubbliche riscuotono per tradizione più consenso, può operare facendo leva non solo su un più ampio patrimonio di edilizia residenziale pubblica ma anche su un approccio conoscitivo più strutturato e su un sistema di *governance* della politica (l'Osservatorio Casa) più sofisticato. Nell'ultimo rapporto dell'Osservatorio Casa di Bolzano si rileva che la questione abitativa non riguarda più la prevalenza delle famiglie e non si presenta più con i caratteri dell'emergenza del passato, perché le iniziative coordinate da Comune, Provincia, IPES (Istituto per l'Edilizia Sociale) e Cooperative sono state in grado di ridurre in misura rilevante la consistenza della domanda arretrata e hanno creato le condizioni per rispondere alla nuova domanda abitativa. Le iniziative citate comprendono: il Piano urbanistico comunale del 1995, il programma di costruzione dell'IPES per gli anni 2006-2010 che prevede 1.231 nuovi alloggi, l'integrazione all'affitto costituita dal "sussidio casa" e stanziamenti provinciali per la casa pari a circa 211 milioni di euro all'anno.

Al contrario, a Padova (ed è forse il caso che avremmo registrato con maggior frequenza in una più estesa registrazione delle percezioni e dei comportamenti delle città capoluogo nelle regioni settentrionali del paese) è l'emergenza del conflitto a segnare l'agenda delle politiche abitative e a muovere gli attori istituzionali alla ricerca, ancora molto sperimentale, di soluzioni e risposte a una domanda che sembra sfuggire, per dimensioni e natura, alla capacità di controllarla e dominarla.

La vicenda di emergenza abitativa per cui Padova è particolarmente nota è quella di Via Anelli. Nel quartiere residenziale di Via Anelli – 6 palazzine, per un totale di quasi 300 miniappartamenti – vivevano soprattutto immigrati. I problemi di sovraffollamento, degrado, criminalità diventano

particolarmente gravi, e nel 2005 l'Amministrazione Comunale avvia un programma di riqualificazione che prevede la chiusura definitiva del complesso. Si chiude il complesso – l'ultima palazzina è stata chiusa nel luglio 2007 – ma non l'emergenza, perché gli occupanti devono essere spostati in altri alloggi. Per questo il Comune di Padova ha partecipato ad un bando finanziato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con un progetto intitolato “Oltre il ghetto di Via Anelli: azioni positive a sostegno della convivenza e dell'inclusione sociale”. Tale progetto prevede che alcuni soggetti possano accreditarsi come interlocutori per condurre verso sistemazioni alloggiative autonome i cittadini extracomunitari inseriti in alloggi ERP temporaneamente sottratti alla disciplina dell'ERP in occasione dello sgombero di Via Anelli.

Brescia, Modena, Bologna ma anche Padova sono state protagoniste con i PEEP di politiche urbanistiche e fondiari significative per i loro effetti sulle politiche abitative. I Peep hanno rappresentato uno strumento nelle mani delle Amministrazioni Comunali per calmierare attivamente i prezzi abitativi, e nei fatti hanno favorito l'accesso alla proprietà piuttosto che l'affitto. Oggi queste politiche sono ancora attive a Brescia – l'ultimo piano è stato approvato in via definitiva nel 2000 e prevede la costruzione di 2.013 alloggi nelle aree di Sanpolino e Violino – ma per esplicita considerazione dei loro attori sono ormai giunte ad una fase di maturità compiuta che non ne consente la ripetizione: “*il modello incrementale di fare urbanistica – cioè il consumo di suolo e l'addizione di parti di edificato – non è più sostenibile*”. Anche a Modena l'ultimo piano Peep risale ai primi anni 2000 e deve ancora concludersi, tuttavia si stanno valutando anche altre forme di convenzionamento che per risultati e contenuti possono avere punti in comune con i Peep – ad esempio l'utilizzo di aree per attrezzature, nelle quali il proprietario tiene per sé una quota dell'area e cede il restante all'Amministrazione. A Bologna, invece, i Peep appartengono ormai alla storia urbanistica, per quanto recente, della Città.

Infine, Torino può contare su una tradizione estesa e ininterrotta di politiche abitative che si sono dovute misurare anche drammaticamente con una tensione sociale sempre elevata, sapendo dare vita a iniziative multiformi che hanno attinto alla creatività e all'interesse di un più vasto campo di attori sociali. Saranno citate più nel dettaglio nelle sezioni seguenti.

La novità dell'affitto

Le politiche abitative della storia post-unitaria del paese, che si sono rivolte tradizionalmente alle fasce più povere e disagiate della società con l'offerta di abitazioni pubbliche in affitto a prezzi politici, hanno sempre giocato un ruolo di secondo piano nei mercati immobiliari urbani per le loro ridotte dimensioni e per la cronica difficoltà a garantire la sostenibilità finanziaria della gestione e della manutenzione del patrimonio immobiliare pubblico, cui si è sovente dovuto sopporre con estese cessioni a prezzi “di favore” del patrimonio.

Fattore rilevante è stato anche quello di un diffuso orientamento a favorire l'accesso alla proprietà che ha caratterizzato la politica sociale del paese nelle sue diverse declinazioni ideologiche e culturali e nella diversità delle esperienze realizzative: dall'INA Casa alle politiche dei PEEP dalle culture del solidarismo cattolico a quelle del riformismo socialista l'accesso dei ceti popolari alla proprietà dell'abitazione ha scandito l'agenda delle politiche per la casa, a livello centrale come a livello locale.

Oggi invece la domanda sociale a cui non si può rispondere facilitandone l'accesso alla proprietà immobiliare, non è più solo quella degli “ultimi” ma per dirla con le parole di Ermanno Gorrieri anche quella “dei penultimi e dei terzultimi”, quella di un ceto medio spiazzato dalle dinamiche dei valori immobiliari che hanno sopravanzato largamente quelle dei redditi, allungando sempre più il numero di anni di reddito medio che eguaglia il valore di acquisto di un alloggio medio.

Le città – anche quelle più opulente e meno segnate dalla crisi, come è Bolzano - sono

consapevoli di questa domanda e tendono ad attrezzarsi con nuove politiche che si rivolgono al mercato dell'affitto sollecitando l'offerta della proprietà immobiliare con misure di incentivo fiscale e di riduzione del rischio.

Il Comune di Bolzano – per sostenere la necessità di abitazioni in affitto per il ceto medio – ha avviato una iniziativa per realizzare 90 alloggi in affitto calmierato per giovani nel nuovo quartiere Casanova, su un'area di sua proprietà. L'Amministrazione Comunale – in accordo con la Provincia – sta preparando un bando rivolto ad un soggetto terzo per la realizzazione di questo progetto.

A Brescia, tra il 1999 e il 2007 sono stati stipulati 3.018 contratti di locazione a canone concordato, quasi l'80% dei quali ancora in corso. L'accordo territoriale per la definizione di tali contratti (come previsto dalla L. 431/1998) risale al 1999. E' stato sottoscritto dalle organizzazioni della proprietà edilizia e dai sindacati degli inquilini, in accordo con l'Amministrazione Comunale. Il territorio comunale è stato suddiviso in "zone omogenee" in cui sono state definite le fasce di oscillazione dei canoni a cui devono attenersi i contraenti; in cambio, il Comune prevede agevolazioni fiscali (alle agevolazioni già previste a livello nazionale si aggiungono la riduzione dell'aliquota ICI e l'aumento della detrazione ICI, pari rispettivamente al 4% e a 160 € nel 2008). Anche Bologna raggiunge dei buoni risultati da questo punto di vista, con 7.439 contratti di locazione a canone concordato (il canone medio degli alloggi locati a canone concordato è di 575 €, contro i 400 € degli alloggi pubblici esclusi ERP e gli 800 € dell'affitto privato).

Di certo, una forte consapevolezza accomuna tutte le Amministrazioni che sono state nostre interlocutrici: non c'è una carenza fisica di alloggi – lo dicono le cifre relative alle abitazioni non occupate – ma c'è una carenza di offerta di alloggi in locazione. Questo perché nel mercato abitativo esistono asimmetrie informative che rendono difficile l'incontro di domanda e offerta. Qui si inserisce la nuova frontiera dell'intervento pubblico: l'obiettivo è soprattutto quello di riportare sul mercato gli alloggi sfitti dei piccoli proprietari che temono i rischi legati alla morosità e all'insicurezza della disponibilità dell'alloggio. Si possono già citare diverse esperienze che muovono in questa direzione.

A Torino è stata creata nel 2007 un'agenzia sociale – Lo.C.A.Re. – che opera a titolo gratuito per favorire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato privato della locazione. Il proprietario che si rivolge a Lo.C.A.Re. riceve un elenco di almeno cinque aspiranti idonei rispetto alle caratteristiche dell'alloggio, tra i quali può riservarsi la scelta. Con la stipula del contratto di locazione – che può essere libero o concordato – tramite Lo.C.A.Re., il proprietario riceve un incentivo economico (il cui ammontare dipende dal tipo di contratto stipulato e dalla durata – ad esempio per un contratto 3+2 a canone concordato riceve 1.500 euro) e beneficia di agevolazioni fiscali. L'Amministrazione Comunale mette inoltre a disposizione dei proprietari un fondo di garanzia, al fine di rimborsarli di eventuali morosità dell'inquilino fino ad un massimo di 18 mensilità del canone. Il bilancio dell'esperienza è molto positivo. 3 considerazioni: gli amministratori di condominio si sono rivelati un importante canale di collegamento tra l'agenzia e i piccoli proprietari; pur lasciando al proprietario la scelta tra canone libero e canone concordato, l'attività informativa svolta dall'agenzia – insieme al sistema di incentivi e garanzie – fa sì che la diffusione dei contratti a canone concordato si stia ampliando; anche gli stranieri – che vivono problemi di esclusione sul mercato abitativo privato e in quello pubblico non hanno la possibilità di accedere se non risiedono nello Stato da almeno tre anni – trovano soluzioni abitative adeguate. Le esperienze di Bologna (Agenzia Metropolitana per l'Affitto) e Modena (Agenzia Casa) seguono la stessa impostazione, ma ancora non si caratterizzano per una buona operatività.

L'Operazione Casabuona del Comune di Padova prevede invece che i proprietari degli immobili stipulino contratti di locazione di carattere temporaneo (massimo 2 anni) direttamente con il Comune. Ai proprietari è garantito il rispetto delle obbligazioni contrattuali – che sono a carico

dell'Amministrazione Comunale – e la disponibilità dell'alloggio alla scadenza del contratto, e beneficiano di agevolazioni fiscali. Il Comune assegna a sua volta gli alloggi a famiglie che si trovano in condizioni di disagio abitativo di carattere transitorio: queste pagano al Comune un canone di affitto che viene calcolato sul reddito ISEE e ha un valore minimo di 250 €, e il Comune paga al privato un canone assimilabile a quelli concordati – oltre a farsi carico del risarcimento di eventuali danni. Il costo dell'operazione non riesce ad essere nullo, e finisce col pesare sui bilanci dell'Amministrazione.

La dimensione fondiaria delle politiche e la leva urbanistica

L'innovazione delle politiche e il coinvolgimento di nuovi soggetti, questioni entrambe particolarmente avvertite dalla generalità dei gestori delle politiche abitative urbane, chiamano in causa immediatamente la disponibilità di una leva fondiaria con cui i Comuni possano agevolare la produzione di abitazioni da offrire in locazione a canoni “abbordabili”.

Tema, anche questo, avvertito come rilevante dalla generalità dei gestori delle politiche e da questi trasmesso come nuova domanda ai nuovi piani urbanistici, di recente formazione o presenti come prospettiva ravvicinata per gran parte delle realtà urbane considerate.

Tema avvertito non solo come rilevante ma anche come critico perché spesso le politiche urbanistiche più recenti delle città hanno lasciato in eredità una disponibilità di aree per gli insediamenti di edilizia sociale del tutto inadeguata alle nuove dimensioni del fenomeno (Bologna) e perché le città si misurano con esigenze sempre più stringenti di soddisfare la propria domanda insediativa con più complesse e articolate operazioni di riqualificazione di aree urbane già utilizzate piuttosto che di nuovi suoli sottratti alle utilizzazioni agricole (Brescia). Anche il Comune di Bolzano riconosce che il problema principale per dare soddisfazione al fabbisogno abitativo sono le aree sulle quali costruire gli alloggi. Rilevante in questo senso è l'esperienza condotta dal Comune di Torino che, agendo già in una prospettiva pressoché integralmente orientata alla riqualificazione di aree industriali dismesse, ha costruito, non senza difficoltà e con aggiustamenti “in corso d'opera” della politica, una positiva convergenza tra la previsione urbanistica che impone ai soggetti della trasformazione urbana di cedere a prezzi convenzionati il 10% della propria produzione e la politica abitativa del Comune che ha utilizzato questa facoltà indirizzando le proprie risorse all'acquisto di queste quote di patrimonio residenziale che si andavano via via realizzando nel corpo della città.

Il problema relativo alle tempistiche si rivela altrettanto rilevante e critico. Per avere a disposizione aree edificabili, le procedure ordinarie richiedono almeno un anno per le varianti necessarie al Piano Urbanistico Comunale, e almeno 2 anni per la pianificazione attuativa (Bolzano). Si tratta di tempi scanditi dal pubblico, e si percepisce un allungamento di questi tempi decisionali rispetto agli anni '60-'70 (Modena). Alle vicende amministrative legate alla realizzazione e al rinnovo degli strumenti di pianificazione comunale è inoltre correlata anche l'attività edilizia: gli interventi tendono ad essere limitati in prossimità dell'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione per riprendere successivamente alla loro adozione (Brescia). Esiste un reale rischio di andamento anticiclico delle scelte: le concessioni e la dimensione degli interventi dovrebbero invece essere vincolate alla variabile tempo.

I problemi della mixité sociale

La pratica di negoziare diffusamente con le trasformazioni urbane lo spazio dell'edilizia residenziale sociale, oltre ad avvicinare le condizioni di fattibilità della politica, serve anche un obiettivo di qualità sociale sempre più avvertito dalle città come contenuto imprescindibile della sostenibilità sociale delle politiche abitative e più in generale delle trasformazioni urbane: quello di ottenere condizioni di *mixité* sociale che riducano il fronte dei conflitti urbani (particolarmente

laceranti nella vicenda padovana).

Bolzano riconosce anche oggi gli esiti positivi della legislazione urbanistica della Provincia, che risale al 1972 e prevede che tutte le nuove zone residenziali di espansione siano miste, nel senso che una quota pari a circa la metà sia destinata all'edilizia sociale e agevolata. In questo modo le zone si sono caratterizzate socialmente in modo misto e i proprietari delle aree sono stati trattati in modo eguale in termini di diritti (aree rese edificabili) e doveri (aree da cedere attraverso esproprio per l'edilizia sociale).

Se l'obiettivo è quello di attivare anche con le politiche abitative percorsi di integrazione e rafforzamento di una coesione sociale fortemente sollecitata dalla quantità e dalla qualità dei nuovi soggetti urbani, l'esperienza di Torino è particolarmente eloquente, per il suo portato storico (è la città italiana che ha sostenuto la più intensa ondata migratoria interna negli anni '60) e per le sperimentazioni messe in campo più recentemente a fronte di una domanda sociale che è ormai multiculturale per la parte preponderante della sua estensione. E' percepita in modo particolare anche la necessità di alloggi temporanei che forniscano non solo il servizio della casa, della residenza e del posto letto, ma anche spazi di relazione, reti sociali corte e reti di solidarietà, in una logica interculturale.

Nel complesso, la risposta più interessante che sembra emergere dalle realtà urbane intervistate è quella che muove nella direzione di una ampia articolazione e differenziazione delle esperienze, che non teme di percorrere profili anche marcati di sperimentality: così l'attenzione ai bisogni abitativi temporanei espressi da quote non più marginali di *city users*, l'integrazione tra offerta abitativa e di servizi sociali, la mobilitazione di risorse personali degli utenti in pratiche di autocostruzione o nell'erogazione di servizi di cura come "quota in natura" del canone di locazione (ma anche come strumento di costruzione di un vicinato partecipe).

Per citarne alcune:

Il Comune di Torino ha coinvolto privati, settore casa e servizi sociali nell'elaborazione di un progetto che prevede la realizzazione di "condomini solidali" riservati agli anziani e al soddisfacimento della loro domanda abitativa, particolarmente articolata in termini di servizi. Si prevedono spazi comuni alle unità abitative e la localizzazione di servizi quali un poliambulatorio, una lavanderia, il telesoccorso – come nelle esperienze di altri Paesi europei. Un'altra iniziativa coinvolge la Fondazione Sviluppo e Crescita, la Fondazione Oltre Venture Capitale Sociale e la cooperativa sociale D.O.C. nella realizzazione e gestione di una casa albergo residenza sociale per la residenza temporanea di soggetti socialmente fragili. Anche in questo caso si prevedono spazi destinati ad ambulatori medici a prezzi calmierati, bar e ristoranti, attività aggregative e di sostegno reciproco.

A Bologna si sta realizzando un progetto di autorecupero su 50 appartamenti, suddivisi in 9 immobili dismessi di proprietà del Comune. Per auto recupero si intende un processo edilizio che prevede l'affidamento dei lavori di ristrutturazione agli stessi utilizzatori finali che – costituiti in cooperativa – prestano la loro opera in cantiere mettendo a disposizione un monte ora lavorativo. La partecipazione ai lavori consente un abbattimento dei costi economici e la creazione di buoni rapporti tra i beneficiari. Il soggetto incaricato della realizzazione è rappresentato da un'Associazione Temporanea di Scopo composta da soggetti con competenze diverse – mediazione sociale, aspetti tecnico-edilizi e finanziari, processi partecipativi. Al termine dei lavori gli alloggi saranno assegnati in concessione per la durata minima di trent'anni, trascorsi i quali l'assegnatario ha diritto a rimanere nell'alloggio con contratto di locazione corrispondente all'attuale contratto di locazione agevolata.

Sulla stessa linea è esperimento-pilota di autocostruzione in fase di realizzazione a Brescia. Si stima un risparmio del 25% rispetto agli alloggi realizzati da imprese specializzate. Gli alloggi – 15 villette a schiera – saranno affittati dall'ALER (che sostiene l'80% dei costi iniziali) alle famiglie che hanno auto costruito, con un contratto di locazione decennale ad un

canone inizialmente di poco inferiore ai 400 €. Alla scadenza, le famiglie potranno rimanere affittuarie oppure riscattare l'alloggio.

L'innovazione necessaria

Una grande esigenza di innovazione, dunque, emerge dal confronto con la realtà (imprevista e per molti aspetti ancora sconosciuta se si deve valutare la povertà di informazioni strutturate con cui molte realtà locali devono misurarsi) della domanda abitativa sociale che si è affacciata alla ribalta urbana in questo scorcio di secolo.

Innovazione nei contenuti e nei modi di implementazione delle politiche ma anche innovazione dei soggetti che delle politiche devono essere protagonisti.

Colpisce in particolare come dalle interviste appaia nettamente in secondo piano e sostanzialmente defilato il ruolo delle tradizionali agenzie pubbliche per la casa: gli antichi Istituti Autonomi per le Case Popolari che nelle nuove legislazioni regionali hanno mutato i propri nomi sino a dar vita ad una selva di acronimi (ATC, ATER, ALER, IPS, ACER, per restare alle sole realtà urbane intervistate) sono presenti ma non centrali nella percezione di comuni che, in larga parte delle Regioni hanno ricondotto a sé la proprietà del patrimonio immobiliare dell'ERP, determinando con gli Istituti un rapporto di agenzia che raramente viene richiamato come fronte attivo nel sollecitare e nel promuovere quella innovazione di politiche generalmente invocata. I Comuni – ben consci della scarsità di risorse – non ripongono nessuna aspettativa su un incremento del patrimonio di ERP, ma riconoscono come esigenza imprescindibile la necessità di gestirlo al meglio.

Piuttosto è a una più estesa gamma di soggetti sociali “terzi” che si rivolge la nuova attenzione dei Comuni: attenzioni che in alcuni casi si rivolgono a categorie generali: il terzo settore, le fondazioni bancarie, la finanza etica ma che non di rado assumono un riferimento più personale (e singolare) di soggetti cui forse non sarebbe corso il pensiero: gli ordini religiosi con i loro patrimoni immobiliari da asservire alle opere di bene ma da garantire da processi dissipativi, i proprietari torinesi di pochi immobili che si presentano come interlocutori interessati alle politiche comunali di garanzia, gli amministratori di condomini che, ancor più delle associazioni della proprietà edilizia, si sono fatti tramite tra le politiche pubbliche di sostegno all'affitto a canone moderato e i piccoli proprietari privati.

È di un *network* di istituzioni e di soggetti articolato ed esteso che politiche innovative per il social housing hanno bisogno nei tempi della domanda frammentata e nella stagione della riqualificazione urbana che le Città stanno attraversando. Questo almeno sembrerebbe emergere dall'intervista sulle loro politiche.

Appendice: le interviste ai responsabili delle politiche abitative di alcune città

Bologna

Il settore Politiche Abitative del comune di Bologna nasce nel 2004; prima di allora, esisteva solo un Ufficio Casa.

A fine 2008 → 374.944 residenti (10% stranieri); 197.808 famiglie (di cui il 48,5% composte da persone sole)

194.900 abitazioni → proprietà oltre 65%.

Le famiglie in affitto sono in totale circa 50.000. Poco meno di 13.400 sono in affitto in alloggi pubblici: di queste, 11.977 pagano canoni ERP. Le locazioni a canone concordato sono 7.439.

Il canone medio degli alloggi ERP è di 116 €; quello degli alloggi pubblici esclusi ERP e degli alloggi di proprietà Acer è di 400 €; quello concordato (agevolato) di 575 €; infine, nel mercato privato è di 800 €.

Tale canone medio privato statistico è più alto di quanto non risulti dalle rilevazioni sulle richieste di politiche abitative.

Circa 21.500 sono le abitazioni non occupate da residenti (cioè occupate da persone presenti per ragioni di studio o lavoro, o che *risultavano* vuote). Le case effettivamente sfitte sono stimate – incrociando i dati del censimento con quelli delle utenze – nell'ordine delle 5.000-7.000 unità.

Offerta politiche abitative → 12.450 nuclei familiari richiedono al Comune interventi di politiche abitative:

- locazione alloggi ERP e locazione alloggi pubblici (esclusi ERP → 500 circa di proprietà comunale e 500 circa dell'Acer) a canone calmierato

→ Graduatorie aperte ad aggiornamento semestrale. In media assegnati 405 alloggi/anno negli ultimi 10 anni (506 nel 2008). Sempre in media, il 70% delle assegnazioni ha riguardato nuclei italiani e il restante 30% nuclei stranieri.

8.579 nuclei familiari richiedono un alloggio pubblico.

+30,95% di domande in un anno, e ancora in crescita

2 graduatorie → una per gli alloggi ERP a canone sociale; una per gli alloggi pubblici esclusi ERP a canone calmierato → la fascia inferiore di accesso alla graduatoria a canone calmierato coincide con la fascia più alta della graduatoria ERP. Esiste un fenomeno che vede molti italiani rifiutare l'alloggio a canone calmierato.

La gestione è affidata all'Acer. La sostenibilità sociale è tra gli obiettivi che le sono stati dati.

Dal sito www.acerbologna.it:

ANNI	PATRIMONIO NETTO*
2004	119
2005	119
2006	116
2007	118
2008	120

* importi espressi in milioni di euro

Proprietà	totale U.I.	Alloggi	Autorimesse	Locali vari	Negozi	Posti auto
ACER	2.283	1.254	343	121	290	275
Comune di Bologna	16.830	12.356	1.971	227	102	2.174
TOTALE	27.542	19.211	4.649	392	398	2.892

Ammontare del fatturato per gli anni 2004-2008	
ANNO	FATTURATO*
2004	39,022
2005	38,340
2006	49,348
2007	48,520
2008	56,413

*(Importi espressi in milioni di euro)

Si stanno valutando le possibilità dell'autogestione (ad esempio individuare tra gli inquilini chi svolge un ruolo da mediatore e/o si occupa della manutenzione ordinaria)

- locazione alloggi privati a canone agevolato (=concordato) → AMA.
- Garantisce ai proprietari assistenza alla stipula del contratto, il pagamento dell'affitto e il rimborso delle spese legali in caso di contenzioso per morosità → a questo scopo è istituito un fondo di garanzia. I conduttori sono individuati dalla graduatoria per l'assegnazione di alloggi a canone calmierato.

AMA non si caratterizza per una buona operatività: funziona molto lentamente, e ha ancora carenze da un punto di vista tecnico. Anche i numeri sono bassi: ad oggi gli alloggi resi disponibili attraverso AMA sono un centinaio

- contributi per l'affitto
- Fondo per l'affitto: nel 2008 concessi 6.728 contributi (su 7.328 domande presentate) erogando 5.016.246,31 euro [media di circa 475 euro]. Le domande si ripartiscono abbastanza equamente tra italiani e stranieri
- progetti di autorecupero di immobili dimessi di proprietà del Comune di Bologna.

Dal sito www.autorecupero.org: Per autorecupero si intende un processo edilizio che prevede l'affidamento dei lavori di ristrutturazione di un immobile agli stessi utilizzatori finali che, costituiti in cooperativa, prestano la loro opera in cantiere mettendo a disposizione un monte ore lavorativo. La partecipazione ai lavori consente un abbattimento dei costi economici e la creazione di buoni rapporti tra i beneficiari. Tutto questo punta a favorire la nascita di condomini "amichevoli", in cui sia possibile contare sull'appoggio dei vicini di casa solidali anche nei piccoli bisogni quotidiani. Il progetto in corso riguarda circa **50 appartamenti, suddivisi in 9 immobili**. Il Comune ha individuato, tramite procedura ad evidenza pubblica, il soggetto incaricato della realizzazione dell'intervento, rappresentato da un'Associazione Temporanea di Scopo (ATS) composta soggetti con competenze diverse. L'[Associazione Xenia](#) (soggetto capofila) si farà carico dell'accompagnamento alla casa e della mediazione sociale, il [Consorzio ABN](#) di Perugia si occuperà degli aspetti tecnico-edilizi, sociali e finanziari, la [Coop.sociale ABCittà](#) di Milano curerà i processi partecipativi per un coinvolgimento consapevole dei beneficiari, del futuro vicinato e dei territori.

Verrà selezionato, attraverso avviso pubblico, un gruppo di circa 50 nuclei familiari che, riuniti in cooperativa, saranno chiamati a partecipare attivamente alla ristrutturazione degli alloggi, mettendo a disposizione il proprio tempo lavoro e le risorse finanziarie necessarie per il recupero.

Di seguito sono riportati i costi, indicativi, degli alloggi.

Alloggio	Costi delle Opere		Costi Associazione Temporanea di Scopo		Costo Totale
	Euro/mq	Euro Tot.	Euro/mq	Euro Tot.	
55	526,00	28.930,00	63,00	3.465,00	32.395,00
70	526,00	36.820,00	63,00	4.410,00	41.230,00
90	526,00	47.340,00	63,00	5.670,00	53.010,00

Chi dispone della cifra necessaria, potrà depositarla, con modalità che verranno illustrate nelle prossime fasi di realizzazione del progetto. Chi invece non dispone di queste somme, potrà ricorrere a un prestito, con l'assistenza dell'ATS.

Al termine dei lavori gli alloggi saranno assegnati in concessione per la durata minima di 30 anni, trascorsi i quali

l'assegnatario ha diritto a rimanere nell'alloggio con contratto di locazione ordinaria, corrispondente all'attuale contratto di locazione agevolata.

Per i partecipanti non è necessario il possesso di competenze tecniche specifiche. La costituzione della cooperativa e tutte le attività tecniche e amministrative necessarie, nonché la formazione dei partecipanti per realizzare, in cantiere, i lavori di autorecupero, sono assicurate dalle attività dei soggetti dell'ATS.

La dichiarazione di interesse per essere selezionati e partecipare al progetto può essere presentata fino al 24 luglio 2009.

Alcune dinamiche rilevanti:

- 1) aumentano le domande di ERP (+30,95% in un anno, e pare cresceranno ancora) e diminuiscono i livelli di reddito
- 2) diminuiscono le assegnazioni a nuclei familiari anziani ed aumentano quelle a nuclei adulti → diminuisce il turnover
→ non c'è capacità di offerta rispetto alla domanda
- 3) oltre il 40% delle domande è presentato da persone sole adulte: il disagio ora si manifesta in particolare nei nuclei che sono o diventano monogenitoriali

Mancano dati di qualità sulla domanda e sull'efficacia delle politiche abitative

Esiste il problema delle tempistiche: si veda ad esempio l'iter dell'ultimo PSC, i cui lavori sono stati avviati nel 2005 e l'entrata in vigore risale al 2008. Prevede la costruzione di 8.000 alloggi (ognuno di 75 mq di Su, quantità convertita con i parametri PSC in 1.000.000 mq di Sul) in un arco di tempo quindicennale. Di questi, 6.000 destinati alla domanda abitativa tradizionale, 2.000 a dare risposte alle nuove forme del disagio abitativo.

L'ERP è ormai infanziabile: mancano i finanziamenti pubblici a fondo perduto; le entrate da canoni sono in media 15 milioni di euro e non sono sufficienti a coprire uscite per 20 milioni. Finora la differenza è stata recuperata dalle vendite. Per l'equilibrio futuro della gestione si potrebbe anche pensare alla costituzione di un fondo immobiliare (finanziato in parte dalla vendita di immobili), attraverso il quale finanziare la manutenzione straordinaria e mettere a frutto il resto così da coprire la differenza tra entrate e uscite.

L'ERS è finanziabile con l'intervento dei privati. Il meccanismo può essere questo: il Comune cede l'area al privato; il privato costruisce; una quota del costruito (ad esempio il 30%) va sul libero mercato e in questo modo si ottengono le risorse con cui finanziare l'ERS a locazione permanente. Un attore importante anche in questo contesto potrebbe essere un fondo immobiliare, che permette al costruttore di vendere (il costruttore cioè cede al fondo) e beneficia di agevolazioni fiscali.

Ormai si tende ad escludere la locazione a termine (quella a canone calmierato da parte del privato si è rivelata fallimentare) e la cessione in proprietà degli alloggi. Tuttalpiù si sta valutando la dismissione di alloggi ERP in centro storico per acquisirne in zone non di pregio.

Il problema, più che di risorse, è di *aree*: per ora sono disponibili solo quella dell'ex-mercato ortofrutticolo e della zona di via Larga/via del Terrapieno (→ realizzazione di 111 alloggi temporanei per lavoratori in una struttura prefabbricata in legno). Altri interventi nella zona del Lazzaretto.

L'intervento nell'area dell'ex-mercato rientra nel programma regionale "3.000 alloggi in affitto": pur presentando il bando qualche incoerenza con la normativa urbanistica (ad esempio per ciò che riguarda gli standard), il contributo in conto interesse previsto fa sì che il progetto sia realizzabile e sostenibile. Si tratta di 274 alloggi ERS, cui si aggiunge la quota per il mercato privato. Quanto alla gestione degli alloggi, la si demanda al privato. Se da un lato si prevede di utilizzare le graduatorie comunali per il canone calmierato, dall'altro non pare sia contemplato un fondo di garanzia.

Un ruolo importante potrebbe essere giocato dalle Fondazioni, che finanzierebbero l'intervento, diventerebbero proprietarie e recupererebbero in 40 anni il capitale affittando ad un rendimento minimo garantito.

Da non sottovalutare è la correlazione che lega la mancanza di risorse e l'aumento del conflitto sociale.

Brescia

Brescia è un Comune ad alta tensione abitativa: prezzi di vendita delle case e livelli dei canoni di locazione sono elevati. Per il comparto delle locazioni il canone mensile in una zona semicentrale della città di Brescia raggiunge i 600 euro per un alloggio condominiale tra i 70 e gli 80 mq (rilevamento 2003).

Tab. 1. Popolazione residente, numero di famiglie e numero medio di componenti per famiglia Fonte: SISTAN – Comune di Brescia 2006				
Indicatore	1991	1995	2001	2005
Popolazione residente	195.565	191.488	195.442	194.097
Numero di famiglie	82.073	80.964	88.687	90.540
Numero medio di componenti	2,3	2,3	2,2	2,1

- Al 2001 – anno dell’ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni – il patrimonio abitativo del Comune di Brescia contava 84.319 abitazioni ad uso residenziale, con un incremento rispetto al 1981 dell’8% circa.

Tab. 8 – Abitazioni per titolo di godimento al Censimento 2001*

In proprietà	In affitto	Usufrutto e altro	Non occupate	Totale
50027	25785	5187	3320	84319
59,3	30,6	6,2	3,9	100,0

Tab. 9 – Abitazioni per tipo di occupazione e tipo di proprietà al Censimento 2001

Tipo occupazione	Persona fisica	Impresa	Coop edilizia	Stato Regione Provincia	Comune	Ente prev.	ALER	Altro	Totale
Residente	70779	2363	330	284	1440	327	3090	1353	79966
Dimorante	936	56	1	3	5	3	8	21	1033
Non occupata	3011	152	2	8	22	6	78	41	3320
Totale	74726	2571	333	295	1467	336	3176	1415	84319
%	88,6	3,0	0,4	0,3	1,7	0,4	3,8	1,7	100,0

Tab. 10 – Abitazioni di proprietà pubblica per titolo di godimento al Censimento 2001

In proprietà	In affitto	Usufrutto e altro	Non occupate	Totale
242	5886	406	155	6689
3,6	88,0	6,1	2,3	100,0

Tab. 11 – Abitazioni di proprietà di privati per titolo di godimento al Censimento 2001

In proprietà	In affitto	Usufrutto e altro	Non occupate	Totale
49.785	19.899	4.781	3.165	77.630
64,1	25,6	6,2	4,1	100,0

Quasi il 30% del patrimonio immobiliare di proprietà di privati è in affitto o presumibilmente disponibile all’affitto.

→ incremento del patrimonio abitativo risponde essenzialmente all’esigenza di fornire un’abitazione per le famiglie residenti, quindi è determinato essenzialmente dalla dinamica delle famiglie

→ le famiglie residenti a Brescia nel 2001 erano 88.687, cioè quasi un 19% in più rispetto a venti anni prima. Qualche anno dopo, nel 2005, erano salite a 90.540

La popolazione residente invece è passata dalle 215.678 unità del 1975 alle 189.767 del 1996, per poi risalire con alcune oscillazioni alle 194.097 unità del 2005

L’aumento del numero delle famiglie è quindi ascrivibile non alle dinamiche della popolazione, ma piuttosto alla diminuzione del numero medio di componenti per famiglia.

Vari fenomeni demografici e sociali spiegano questa diminuzione:

- *le dinamiche migratorie che coinvolgono Brescia e l'area dell'hinterland* → l'interscambio tra Brescia e i Comuni dell'hinterland è molto intenso: nonostante si assista ad un considerevole movimento, la popolazione bresciana è sostanzialmente stanziale → la mobilità delle famiglie si esaurisce soprattutto nell'area metropolitana
 - *le migrazioni internazionali.*
 - *le trasformazioni sociali:* calano le coppie con figli, aumentano le famiglie monogenitoriali
- le famiglie straniere sul totale delle famiglie nel 2002 erano il 9,8% e il 14% nel 2004. Sono costituite soprattutto da maschi soli (39%; +30% dal 2002 al 2004) e da femmine sole (22%; +150% dal 2002 al 2004). A Brescia risiede il 25% degli stranieri residenti nella provincia
 - tra il 2000 e il 2003 6.506 famiglie sono emigrate dal Comune di Brescia (28,1% straniere, 71,9% italiane); di queste, il 72,9% è emigrato in Comuni della Provincia. Le famiglie immigrate sono state 15.732 (42,8% italiane; 57,2% straniere) → di queste: 33,2% viene da Comuni della Provincia (di queste, quasi il 91% immigra da Comuni in un raggio di 30 km dal capoluogo) e 42,2% dall'estero. Ogni 100 famiglie immigrate composte da cittadini stranieri, ne emigrano 20,3. Ogni 100 famiglie immigrate composte da cittadini italiani ne emigrano 69,6. Ogni 100 italiani che immigrano, ne emigrano 99,7; ogni 100 stranieri che immigrano ne emigrano 27,4 → il saldo sociale positivo registrato nel capoluogo è quindi sostanzialmente da attribuire alla componente straniera della popolazione residente. La dimensione media delle famiglie emigrate (2,1 persone per famiglia) è superiore di circa 1/3 a quella delle famiglie immigrate (1,4 persone per famiglia) → escono dalla città famiglie più numerose di quelle che entrano: emigrano maggiormente le coppie con figli e immigrano soprattutto famiglie unipersonali.
 - 73% famiglie e 76% persone che emigrano da Brescia si trasferiscono in un Comune della Provincia; di queste famiglie, il 58% si trasferisce in un Comune a una distanza massima di 12 km dalla città e quasi il 94% entro un raggio di 30 km → difficilmente cambieranno radicalmente luoghi di lavoro e consumo: da popolazione residente si trasforma in popolazione presente, che va al lavoro, a scuola, a fare la spesa usufruendo, talvolta senza contribuirvi, ai servizi che il Comune mette a disposizione. Emigrazione dalla città non come cambiamento radicale della vita della famiglia, ma piuttosto scelta legata alla disponibilità di abitazioni adeguate, alla qualità della vita e/o valutazioni economiche – valori immobiliari, costi dei servizi, ecc. –
 - Immigrano più famiglie monopersonali di quante ne emigrino (446 contro 100); viceversa emigrano più famiglie composte da una coppia sola (100 contro 57) o da una coppia con figli (100 contro 62) di quante ne immigrino → la città sta perdendo famiglie composte da genitori e figli e sta acquisendo soprattutto famiglie monopersonali con una notevole incidenza di quelle straniere
 - Per l'acquisto di un'abitazione civile in città si può spendere tra il 35% e il 50% in più che nei Comuni dell'hinterland; per le abitazioni economiche il differenziale varia tra il 45% e il 60%. Ancora maggiore il differenziale per quanto riguarda gli affitti (tra il 38 e 60% per le abitazioni civili; tra 43 e 62% per quelle economiche)
 - Le condizioni economiche di una famiglia sono correlate, oltre che a fattori contingenti, anche alla fase del ciclo di vita che la famiglia sta attraversando. La maggioranza delle famiglie emigrate da e immigrate nel Comune capoluogo hanno la persona di riferimento con meno di 40 anni.

Il processo migratorio coinvolge soprattutto i giovani, soli o coppie senza figli, secondo un percorso che vede all'inizio del ciclo di vita familiare la collocazione in città o per nascita o per immigrazione e per una parte di essi la migrazione fuori città alla ricerca di soluzioni abitative economicamente soddisfacenti. Quando viene raggiunta una sufficiente sicurezza economica il risparmio accumulato consente di acquistare la casa definitiva, spesso collocata nell'hinterland della città, mentre si mantengono i propri interessi nel capoluogo: una volta acquistata la casa bella, la tendenza a migrare delle famiglie ha un crollo.

Se per le famiglie con figli la fascia più interessata alla mobilità dal capoluogo verso l'hinterland è quella dei 40-50enni con figli adolescenti (fase in cui la famiglia spesso raggiunge l'apice economico e del risparmio), per le coppie senza figli, quindi con minori vincoli parentali, il massimo della mobilità dal capoluogo avviene negli anni intorno alla pensione (tra i 55 e i 65 anni), quando la disponibilità economica è maggiore grazie alla liquidazione e ai risparmi di una vita.

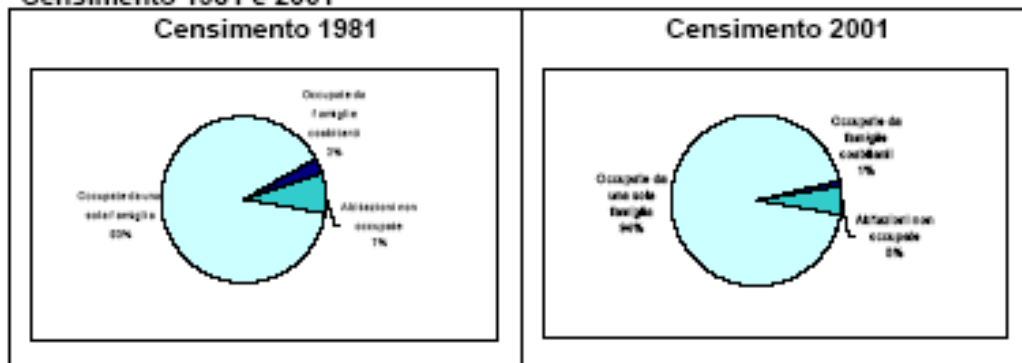
I costi degli immobili hanno un peso rilevante su dove e quando migrare, perché la scelta di uscire dalla città può essere dettata sia dal desiderio di trovare condizioni ambientali migliori (la villetta in collina), sia dai costi più elevati degli immobili in città. Questa valutazione vale ancora di più per gli stranieri, anche se la presenza di aree di degrado immobiliare consente, per un certo periodo e alla condizione di accettare condizioni abitative di scarsa qualità, di restare in città.

L'effetto somma di questi comportamenti individuali ha pesanti ricadute, come abbiamo visto, sulla collettività in termini di traffico e costi del trasporto pubblico. Risulta evidente come i tempi del trasporto pubblico e privato vadano quindi sempre più affrontanti su una scala non cittadina ma di area

Ma non sono da sottovalutare le importanti ricadute che può avere sulla disgregazione delle comunità locali sia del capoluogo, sia dei comuni dell'hinterland.

- [Mancano info su titolo di godimento dell'abitazione prima e dopo la migrazione]
- I dati sull'attività edilizia a Brescia mostrano come la dimensione delle abitazioni costruite subisca un costante ridimensionamento per andare incontro ad una domanda di unità immobiliari per persone sole o famiglie poco numerose
- Sempre ai dati del 2001: quota di patrimonio abitativo non occupato da residenti = 4.353 [cioè 5,2%]. Di questa parte del patrimonio, le abitazioni effettivamente vuote – cioè disponibili per la vendita o la locazione – erano 3.320 (= oltre il 75% del patrimonio non occupato). Le abitazioni non occupate sono per la maggior parte di proprietà di persone fisiche e più piccole rispetto al patrimonio occupato → plausibile ritenere che il patrimonio non occupato sia, per consistenza e caratteristiche, una dotazione che solo limitatamente può essere rimessa in circolazione per soddisfare le esigenze delle famiglie residenti, e piuttosto svolga una funzione tampone per garantire una sistemazione abitativa alle persone giovani che si trasferiscono temporaneamente e da sole in città.
- Coabitazione di più famiglie all'interno di una stessa abitazione riguardava nel 2001 l'1% delle abitazioni (contro il 3% di venti anni prima) e si sta affermando come fenomeno legato alla presenza dell'immigrazione straniera [figura]

**Abitazioni per standard abitativo
Censimento 1981 e 2001**



- Le abitazioni che presentano un livello qualitativo basso – cioè senza un bagno o doccia o con impianto di riscaldamento inadeguato – sono circa 4.000, per la maggior parte occupate. Le politiche destinate a questa quota di abitazioni riguardano il loro recupero fisico → per quelle in proprietà è ipotizzabile un sostegno in conto capitale o interessi per la famiglia occupante per l'adeguamento dell'abitazione; per quelle in locazione gli interventi devono incentrarsi sullo spostamento della famiglia in un'abitazione adeguata quanto a dotazione di servizi.
- Le abitazioni adeguate quanto a dotazione di servizi possono non esserlo in termini di affollamento → ritenendo come adeguata la dotazione di una stanza per nucleo funzionale¹⁰⁷ familiare più una stanza per attività comuni,

¹⁰⁷ Un nucleo funzionale familiare risulta composto da:

1. la coppia dei coniugi, o il capofamiglia, se è solo;
2. ogni gruppo formato da due figli, anche di sesso diverso, oppure da un solo figlio;
3. la coppia dei genitori, dei suoceri, del figlio o figlia con la nuora e il genero, del fratello o sorella e relativo coniuge, del capofamiglia oppure del coniuge o convivente;

oltre ai servizi: 7,2% delle famiglie italiane vive in condizioni di sovraffollamento contro il 38,4% delle famiglie straniere. L'affollamento cresce con la dimensione familiare, e la situazione è sempre nettamente peggiore per le famiglie straniere. Circa il 17% delle famiglie italiane che occupano in locazione abitazioni adeguate in termini di dotazione di servizi (cioè 3.353 famiglie) non sono autonome dal punto di vista socio economico; di queste, il 15% ha un'abitazione non adeguata quanto a dimensione → per questo tipo di famiglie l'intervento possibile è rappresentato dalle forme di sostegno alla mobilità o comunque del reddito

- Il patrimonio di ERP supera di poco i 5.000 alloggi; le domande per l'assegnazione sono circa 2.400 e riguardano essenzialmente nuclei composti da 1 o 2 persone.

Attività edilizia → correlazione con le vicende amministrative legate alla realizzazione e al rinnovo degli strumenti di pianificazione comunale: limitatezza degli interventi in prossimità dell'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione e dalla ripresa successiva alla loro adozione + segue l'andamento demografico delle famiglie e della popolazione

Consiglio Comunale adotta il nuovo PRG nel 1998, seguono due anni durante i quali vengono presentate le osservazioni e nel 2001 il Piano viene annullato dal TAR → successivamente ricalibrato e adottato

Uno dei temi qualificanti = adeguamento – qualitativo e quantitativo – del patrimonio abitativo → intervento privato (con i grandi complessi di Borgo Whürer e del comparto Milano) e intervento pubblico (→ aree di edilizia economica e convenzionata Sanpolino e Violino + riqualificazione del centro storico – progetto Carmine – e di alcune zone periferiche).

Avviato negli ultimi anni il procedimento per la redazione del nuovo strumento urbanistico comunale (Piano di Governo del Territorio)

* La rilevazione dell'attività edilizia fornisce le statistiche correnti sulle nuove costruzioni residenziali, cioè sui flussi annuali di nuove costruzioni ad uso residenziale, mentre il censimento delle abitazioni fornisce informazioni sul patrimonio abitativo alla data di riferimento, cioè lo stock abitativo.

Fase di rallentamento a partire dalla fine degli anni '90, in concomitanza con l'avvio del progetto alla variante del PRG seguita da una fase di recupero che si concentra soprattutto nel 2004, quando vengono rilasciati i permessi dei comparti di Sanpolino.

Scarsa rilevanza degli interventi di ampliamento dei fabbricati residenziali rispetto alle nuove costruzioni: in media il 7% della superficie dell'edilizia residenziale riguarda ampliamenti di fabbricati.

Se si aggregano i dati per periodi quinquennali:

- picco nei primi anni '90 (= completamento di San Polo) → decennio di assestamento → recupero di attività dal 2004 (= rilascio delle concessioni per Sanpolino e Violino)
- dimensione media delle abitazioni cala considerevolmente dalla seconda metà anni '90 (da oltre 90 mq a poco più di 70mq nel 2004 e a 60mq nel 2005)
- si riduce anche il numero medio di stanze per abitazione, che scende di 1 in venti anni (da 4,3 1985-1989 a 3,3 2000-2004)
- cresce l'incidenza delle abitazioni al di sotto dei 95mq (dal 70% 1985-89 ad oltre il 90% 2000-04) ↔ associabile a progressiva diminuzione della dimensione media delle famiglie (da 2,8 componenti nel 1984 a 2,1 nel 2005)

Canone agevolato

L'Accordo territoriale in attuazione della L 431/1998 per la definizione del contratto agevolato relativo alla locazione a canone concordato è stato sottoscritto nel giugno del 1999 dalle organizzazioni della proprietà edilizia ed i sindacati degli inquilini di Brescia, in accordo con l'Amministrazione comunale.

Il territorio comunale è stato suddiviso in "zone omogenee" in cui vengono definite le fasce di oscillazione dei canoni a cui devono attenersi i contraenti nella stipula del contratto.

-
4. da ogni gruppo formato da almeno due persone, anche di sesso diverso, che siano nipoti, altri parenti del capofamiglia e/o del coniuge o convivente o altre persone conviventi senza legami di parentela.

L'Amministrazione comunale ha previsto per i contratti sottoscritti in base all'Accordo le seguenti agevolazioni:

- Riduzione dell'aliquota Ici, pari al 5‰ fino al 2006 e dal 2007 al 4,25‰, con ulteriore riduzione al 4‰ dal 2008;
- Aumento della detrazione Ici, che da € 77,50 fino al 2005, passa a € 110,00 nel 2006 e 2007, e viene fissati in € 160,00 dal 2008.

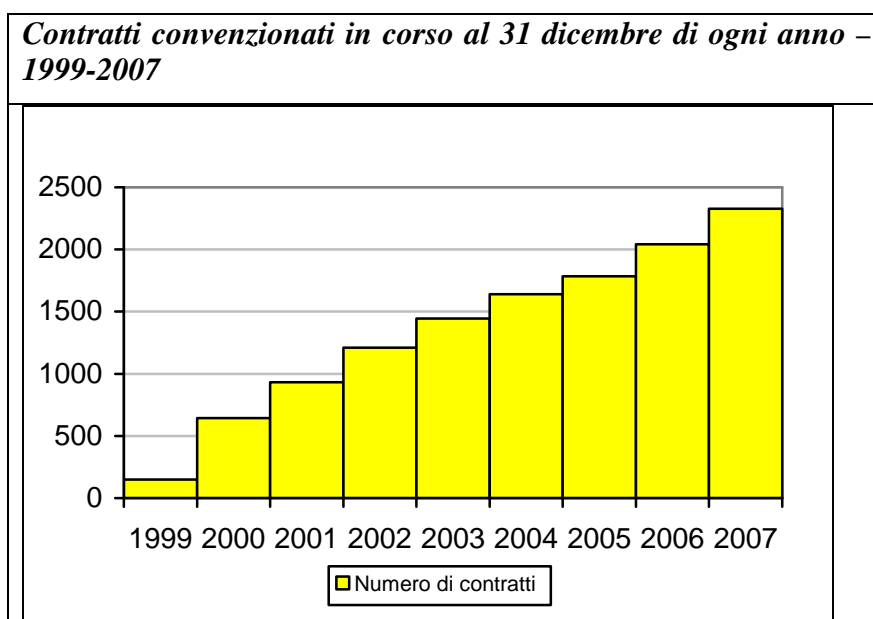
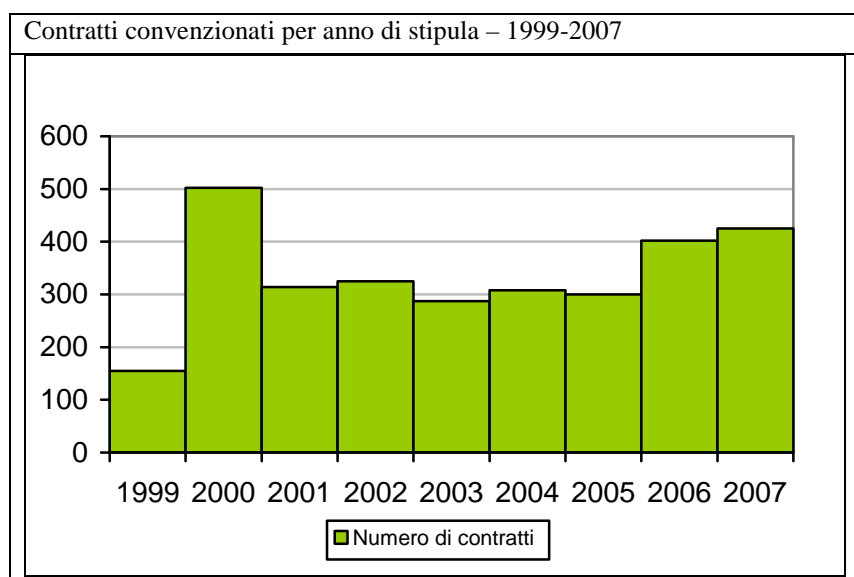
Come previsto dalla normativa inoltre, i canoni agevolati sottoscritti ai sensi degli Accordi territoriali di applicazione della Legge 431/1998 prevedono:

- taxa di registrazione del contratto ridotta (imposta calcolata sull'imponibile del 70% del canone annuo);
- rimborso Irpef di un ulteriore 30% oltre al 15% già esistente.

- Contratti stipulati tra il 1999 e il 2007 = 3.018 → 2.327 ancora in corso; 691 (=22,9%) cessati

Sottoscritti da 1.212 proprietari (95% sono piccoli proprietari che hanno sottoscritto da 1 a 5 contratti, pari al 58% dei contratti)

Incremento consistente nel 2000; riduzione nel 2001; assestamento negli anni successivi e buon incremento a partire dal 2006



- Presenza omogenea sul territorio comunale, soprattutto nelle zone residenziali con qualità abitativa medio-alta → minor numero di contratti di questo tipo nelle zone di particolare degrado o pregio
- Locatari intestatari del contratto soprattutto nelle fasce di età comprese tra i 28 e 42 anni (33%). Il 50% dei locatari ha sottoscritto il contratto quando aveva meno di 47 anni
- il 18% circa dei contratti è stato sottoscritto da stranieri
- L'incidenza dei contratti agevolati è rilevante: oltre il 10% dei contratti di affitto è agevolato → la soglia minima è del 5,5% ma nelle zone con maggiore disponibilità, quali il Centro Storico, la zona di Via Corsica-Q.re Don Bosco, Crocifissa di Rose-Mompiano, l'incidenza dei contratti agevolati supera il 14% e arriva fino al 18%.
- valori di locazione dal marzo 2008 hanno valori massimi che oscillano – a seconda della zona – tra 74 e 60 euro/mq/anno, e valori minimi che vanno da 42 a 55 euro/mq/anno.
- circa 250 alloggi, situati perlopiù a San Polo, sono affittati a canone di edilizia agevolata e riservati a cittadini con reddito compreso tra i 18mila e 36mila euro l'anno

Piani per l'edilizia economica e popolare

Peep = strumento principale per la promozione di politiche abitative; il ruolo è quello di calmierare attivamente i prezzi. Dal 1965 al 2007 gli alloggi realizzati a Brescia sono stati più di 12.300, pari a circa il 40% della produzione di nuova edilizia. Questi gli elementi innovativi dell'ultima applicazione della legge 167 rispetto a quelle dei primordi: assegnazione delle aree con meccanismo interamente concorsuale, attraverso un bando molto articolato; nei punteggi si premiano la qualità edilizia del progetto e la qualità prestazionale sotto il profilo dell'isolamento termico, acustico, igrometrico (cioè relativamente all'umidità); il bando prevede una quota del 25% di edilizia pubblica → previsto un punteggio a chi avesse offerto alla proprietà pubblica a prezzi più vantaggiosi una quota prefissata di alloggi; in generale apprezzato il perseguimento di obiettivi di rilevanza sociale quali affitto, assegnazione a categorie di utenti indicate dall'Amministrazione, ecc. Maggiore densità rispetto agli interventi del passato, minore consumo di suolo e maggiore differenziazione, per rispondere alla domanda di case attuale, frammentata e differenziata: anziani, studenti, famiglie mononucleari.

L'ultimo piano è stato approvato in via definitiva nel 2000. I piani precedenti sono datati 1965 (è stata questa l'esperienza più massiccia e significativa, con la costruzione di San Polo), 1974, 1987 e 1992.

Le cifre relative all'ultimo piano – che interessa il quartiere di Sanpolino e il nuovo comparto del Villaggio Violino – parlano di:

- 2.013 alloggi per 6.640 abitanti (6.180 Sanpolino; 460 Violino)
- un costo di 69,196 milioni di lire (circa 35,735 milioni di euro); il 44% di tale costo è rappresentato dalla spesa per l'acquisizione dell'area
- standard di 38,4mq/abitante; Sanpolino 30,56
- il bilancio triennale del Comune prevede di destinare 20 milioni di euro nel 2001, 20 nel 2002 e 10 nel 2003

E' probabile che questo piano rappresenterà l'ultimo epilogo della vicenda legata alla legge 167 del 1962 e alla applicazione che ne è stata fatta a Brescia. Il modello incrementale di fare urbanistica – cioè il consumo di suolo e l'aggiunta di parti di edificato – non è più sostenibile: è necessario ricercare e sperimentare nuove soluzioni: *incremento e qualificazione dell'offerta di alloggi in vendita o a canone moderato da reperire nelle aree di trasformazione; l'ottimizzazione e il potenziamento dell'utilizzo del patrimonio pubblico; la riqualificazione degli ambiti di periferia e dei quartieri storici parzialmente degradati; il sostegno al reddito e all'affitto.*

Sanpolino e Violino

La necessità del nuovo piano di zona è giustificata dal successo e dal rapido esaurimento dei piani precedenti e dalla domanda di nuovi alloggi; dal trend demografico cittadino che dà segni di stabilizzazione e di lieve ripresa; dalla preoccupazione di far fronte alle forme del disagio abitativo rappresentate dall'emergenza sfratti (circa 900 allora), alle esigenze abitative di una popolazione anziana in espansione, all'arrivo di immigrati. Il piano considera anche che la maggioranza delle famiglie ricerca una casa con giardino domanda abitazioni nei quartieri in cui è nata e cresciuta. Il PRG del 2002 ha indicato, per il periodo 2002-2011, l'aumento del numero di famiglie a Brescia in oltre 9.800 unità: se l'obiettivo è quello di realizzare più di 10.000 nuovi alloggi, Sanpolino e Violino soddisferanno da soli circa il 20% di questa domanda., mentre un'altra quota importante sarà soddisfatta con la formula dell'edilizia

convenzionata → il Comune ha adottato una particolare prescrizione (art. 32 delle norme tecniche di attuazione) nel PRG del 2002, stabilendo che gli interventi superiori al 7.000mq di superficie lorda di pavimento va prevista una quota di edilizia convenzionata: alloggi cioè che – pur restando in molti casi di proprietà privata – sono destinati all’affitto a prezzi convenzionati in base ad uno specifico accordo con il Comune. Fino alla primavera 2007 oltre 400 alloggi erano stati reperiti in questo modo.

Gli uffici comunali nel 2003 hanno stimato il costo finale per l’acquirente (IVA esclusa): per una casa unifamiliare 191 mila euro al Violino e 182 mila a Sanpolino; per un alloggio in palazzina rispettivamente 142 mila e 137 mila; infine 130 mila per un alloggio in condominio a Sanpolino.

Sanpolino offre un ulteriore aspetto innovativo che merita di essere segnalato: esperimento-pilota di autocostruzione → Aler sostiene l’80% dei costi iniziali, mentre il restante 20% è assicurato dalla Regione Lombardia. Gli aspiranti autocostruttori hanno risposto ad un bando dell’Aler che scadeva a fine aprile 2007 e sono stati selezionati tramite graduatoria. I selezionati dovranno costituirsi in cooperativa. Mezzi di produzione e materiali assicurati da Innosense e Alisei. Entro 2 anni complesso di 15 alloggi a schiera a un costo inferiore del 25% rispetto agli alloggi realizzati da imprese specializzate. Una volta realizzati, gli alloggi saranno affittati dall’Aler alle famiglie che hanno auto costruito. Per 10 anni canone indicizzato, inizialmente di poco inferiore ai 400 euro; successivamente, possono rimanere affittuari o riscattare l’alloggio pagando 151 mila euro in unica soluzione oppure pagandone una parte e ricorrendo per il resto a un mutuo Aler da 38 mila euro.

Fondo sociale per l’affitto

Nel 2003 è stato sostenuto complessivamente, con contributi locali e regionali, con 7 milioni di euro, distribuendo in media 800 euro ogni domanda accolta. Le domande ammesse al bando del 2003 sono 8,247, cioè 19 domande ogni mille famiglie (la media regionale è di 13 ogni mille). Tuttavia le 1.233 domande che rientrano nell’ambito della “grave difficoltà” sono il 15% del totale contro una media regionale del 26%

Bolzano

HOUSING SOCIALE

Domanda 1.

L’ultimo dato noto relative al titolo di godimento degli alloggi è quello del censimento del 2001

ABITAZIONI OCCUPATE DA PERSONE RESIDENTI PER TITOLO DI GODIMENTO AL 2001

Abitazioni	Bolzano		Resto provincia		Alto Adige	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Proprietà	24.838	60,6	96.708	73,8	121.546	70,7
Affitto	14.274	34,8	25.206	19,2	39.480	22,9
Altro titolo	1.852	4,5	9.153	7,0	11.005	6,4
Totale	40.964	100,0	131.067	100,0	172.031	100,0

Fonte: elaborazione SISTEMA su dati ISTAT

Tra gli alloggi in affitto sono particolarmente numerosi quelli pubblici (quasi la metà) per i quali esiste un dato aggiornato al 31.12.2007:

Alloggi IPES (Istituto per l’edilizia sociale) – 5.980

Alloggi comunali - 705

Non è invece noto quanti siano quelli in affitto libero e concordato.

La distinzione tra affitto libero e concordato ha comunque un significato perché i prezzi liberi sono nettamente più alti. Secondo due fonti I prezzi dei canoni di locazione sono i seguenti:

Canoni di locazione di alloggi a Bolzano (in euro x mq/anno) NEL 2006 E 2007

Ripartizione territoriale	locazioni libere		locazioni proroghe		Variazione % 2006/07	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Centro	140	140	126	140	140	126
Semicentro	112	112	100	112	112	100
Periferia	96	96	90	96	96	90

Fonte: elaborazione Sistema su dati Consulente Immobiliare

VALORI DI MERCATO E DELLE LOCAZIONI DELLE ABITAZIONI CIVILI NEL COMUNE DI BOLZANO - 2° SEMESTRE 2007

Fascia/Zona	Valore Mercato (€/mq)		Valori Locazione (€/mq x mese)		Tipologia (a)
	Min	Max	Min	Max	
Centrale					
Centro storico	3.100	3.700	10,3	13,8	NORMALE
	3.850	5.300	12,8	17,6	Ottimo
Centro storico compreso tra la P.Verdi e il fiume Isarco	2.900	3.650	9,6	13,6	NORMALE
	3.650	5.000	12,2	16,6	Ottimo
Dorf e S.Osvaldo	3.300	4.800	9,6	15,2	NORMALE
	4.800	6.800	14,0	19,8	Ottimo
Gries	3.400	4.800	9,9	15,2	NORMALE
	4.800	6.900	14,0	20,1	Ottimo
S. Maddalena	2.900	4.050	9,7	15,2	NORMALE
	4.800	6.250	16,0	20,8	Ottimo
Città nuova	2.800	3.200	9,3	12,0	NORMALE
	3.250	4.150	10,8	13,8	Ottimo
Semicentrale					
Città nuova - viale Europa	2.600	3.150	8,6	11,9	NORMALE
	3.050	3.850	10,2	12,8	Ottimo
Quartiere dei Piani	2.200	2.800	7,4	10,5	NORMALE
	2.700	3.300	8,9	11,0	Ottimo
Quartiere di Rencio	2.600	3.100	8,6	11,6	NORMALE
	3.250	3.850	10,8	12,8	Ottimo
Via Claudia Augusta e Quartiere di Aslago	2.100	2.700	7,0	10,1	NORMALE
	2.800	3.600	9,3	11,9	Ottimo
Periferica					
Via Resia ed ex Semirurali	2.200	2.650	7,4	9,9	Normale
	2.600	3.250	8,6	10,8	OTTIMO
Rurale					
Guncina, Bagni di Zolfo, S.Pietro, S. Osvaldo, S. Maddalena	2.750	3.450	8,6	10,9	NORMALE
	3.650	4.600	11,5	14,6	Ottimo
Zona rurale e boschiva del Colle	1.920	2.500	5,6	7,3	NORMALE
	2.500	2.880	7,3	8,4	Ottimo
Sinistra Adige e Bagni di Zolfo, Castel Firmiano, Agruzzo, Virgolo	2.750	3.350	8,0	9,8	NORMALE

Fonte: elaborazione Sistema su dati Osservatorio Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio

(a) Lo stato conservativo indicato con lettere maiuscole si riferisce a quello più frequente di zona

Di particolare rilievo è il sussidio casa.

Con la legge provinciale 1 del 1978, in Alto Adige è stata introdotta la possibilità di chiedere all'Istituto il cosiddetto "sussidio casa", cioè una integrazione dell'affitto. Hanno diritto a questa integrazione gli inquilini di un alloggio privato, nelle condizioni di reddito fino alla seconda fascia, e costretti a pagare un canone di affitto più elevato di quello che pagherebbero se fossero inquilini IPES. L'integrazione del reddito può raggiungere la quota del corrispondente affitto convenzionato.

Le domande ammesse dal 1995 al 2007 evidenziano un progressivo aumento della funzione di questo strumento di politica abitativa di sostegno alle famiglie, che non sarebbero in grado altrimenti di pagare gli elevati affitti richiesti sul libero mercato.

Nel 2007 i beneficiari residenti in città sono stati 2.868 e l'importo del contributo annuo che hanno percepito è stato complessivamente pari a circa 8,7 milioni di euro (circa 3.035 euro per richiedente). Erano pari al 30,7% dell'intera provincia e gli importi erogati erano il 29,9% degli importi erogati nell'intera provincia.

La crescita delle domande risente certamente di una maggior diffusione delle informazioni in merito, ma anche dell'incremento dei prezzi degli affitti.

E' interessante notare la crescita continua dei richiedenti stranieri, sia a Bolzano (dove sono il 37,8% del totale) che in provincia (33,8%), che evidenzia anche l'elevata quota di privati che affittano ad extracomunitari.

Domande ammesse di sussidio casa a Bolzano per gruppo linguistico

Anno	Richiedenti					Importi erogati (milioni di €)				
	Totale	Italiano	Tedesco	Ladino	Stranieri	Totale	Italiano	Tedesco	Ladino	Stranieri
1995	895	652	239	4		1,208	0,848	0,357	0,004	0,000
1996	1.384	1.034	344	6		2,137	1,560	0,569	0,009	0,000
1997	1.701	1.265	428	8		2,473	1,841	0,623	0,009	0,000
1998	1.948	1.443	499	6		2,833	2,101	0,724	0,007	0,000
1999	1.496	1.105	388	3		2,737	2,029	0,698	0,010	0,000
2000	1.656	1.101	424	8	123	3,088	1,998	0,824	0,006	0,260
2001	1.859	1.186	458	5	210	3,737	2,328	0,931	0,015	0,463
2002	1.917	1.165	467	6	279	3,855	2,274	0,921	0,015	0,645
2003	2.009					4,139				
2004	2.134	1.156	492	10	476	5,488	2,778	1,202	0,018	1,490
2005	2.450	1.237	502	9	702	6,713	3,090	1,278	0,017	2,328
2006	2.697	1.293	524	10	870	7,877	3,441	1,422	0,024	2,990
2007	2.868	1.262	513	10	1.083	8,705	3,452	1,397	0,025	3,831

Fonte: elaborazione Sistema su dati IPES

Domande ammesse di sussidio casa in Provincia per gruppo linguistico

Anno	Richiedenti					Importi erogati (milioni di €)				
	Totale	Italiano	Tedesco	Ladino	Stranieri	Totale	Italiano	Tedesco	Ladino	Stranieri
1995	2.175	1.077	1.080	18		3,063				
1996	2.727	1.506	1.208	13		4,380				
1997	3.840	2.074	1.747	19		5,855				
1998	4.703	2.434	2.246	23		7,282	3,707	3,539	0,036	0,000
1999	3.365	1.484	1.570	13	298	6,611	3,368	3,209	0,034	0,000
2000	5.176	2.282	2.440	43	411	9,826	3,980	4,889	0,061	0,896
2001	5.892	2.406	2.759	41	686	12,110	4,623	5,811	0,098	1,578
2002	5.569	2.117	2.515	41	896	13,631	4,772	6,308	0,105	2,445
2003	6.291	2.244	2.798	44	1.205	15,902	5,135	7,127	0,140	3,500
2004	7.820	2.597	3.378	66	1.779	18,594	5,645	7,956	0,165	4,827
2005	7.142	2.253	2.884	62	1.943	21,285	5,972	8,547	0,203	6,563
2006	9.892	2.899	3.899	75	3.019	26,618	6,981	10,081	0,210	9,345
2007	9.344	2.538	3.567	81	3.158	29,100	7,078	10,569	0,239	11,213

Fonte: elaborazione Sistema su dati IPES

Come si può notare le risorse impiegate sono particolarmente consistenti e crescenti nel tempo. Questa situazione ha recentemente portato ad alcune restrizioni nell'accesso al sussidio casa, i cui effetti però si vedranno nel 2010.

Domande da 2 a 8.

Il Comune di Bolzano ha da tempo attivato un Osservatorio casa per monitorare il problema della casa in città e programmare gli interventi.

Nell'ultimo rapporto si diceva:

“Oggi la questione abitativa a Bolzano non riguarda più la prevalenza delle famiglie e non si presenta più con i caratteri dell'emergenza del passato.

Le iniziative coordinate del Comune, della Provincia, dell'IPES e delle Cooperative sono state in grado di ridurre in misura rilevante la consistenza della domanda arretrata, ma soprattutto hanno creato le condizioni per rispondere con un'offerta programmata alla domanda abitativa vecchia e nuova.

- Con il Piano urbanistico comunale del 1995, negli ultimi 18 anni, è stato possibile realizzare 4.500 nuovi alloggi, altri 1.300 sono in costruzione e circa 400 possono essere costruiti in zone già previste dal piano in vigore, per un totale di oltre 6.000 alloggi.
- La Provincia ha stanziato negli ultimi sei anni circa 211 milioni di euro all'anno per la casa (dal 1995 al 2001 erano 152 all'anno).
- L'IPES sta completando il programma per realizzare oltre 1.231 nuovi alloggi a Bolzano. Con i nuovi alloggi realizzati e quelli che si rendono liberi, dei 6.000 di cui dispone a Bolzano, è stata in grado di assegnare 2000 alloggi.
- Quasi 2.900 famiglie che abitano in alloggi privati ricevono, con il sussidio casa, una integrazione all'affitto (quasi 9 milioni di euro).
- Delle 1.800 domande in cooperativa presentate dal 2000, dopo le circa 600 rinunce, tutte le 1.200 restanti vengono soddisfatte con gli alloggi realizzati o in corso di realizzazione nei nuovi quartieri Ex Mignone/Kaiserau, Resia I/Firmian e Bivio/Kaiserau.

Permane il nodo del costo della casa sia in affitto che in proprietà, soprattutto per il costo dei terreni¹⁰⁸.

La nuova domanda abitativa è legata alla crescita del numero delle famiglie (per formazione di nuove famiglie da parte di coppie giovani, ma anche per diminuzione dei suoi componenti ed aumento delle separazioni, dei single e delle anziane e degli anziani soli) e la crescita dell'immigrazione, divenuta una componente strutturale della popolazione ed un elemento essenziale per l'economia.

Si tratta di una domanda sociale espressa da soggetti che risultano "deboli" nei confronti del mercato abitativo: anziane/anziani, giovani coppie, single, lavoratori provenienti da fuori, che risultano spesso esclusi dalle graduatorie dell'IPES e delle cooperative e con difficoltà sul mercato privato (per i costi elevati e la riduzione della quota di alloggi in affitto)."

In questo quadro è emersa ormai da anni la necessità di riorientare le politiche abitative a sostegno del mercato dell'affitto, sia aumentando il patrimonio residenziale pubblico che gli alloggi a canone calmierato.

Il programma di costruzione dell'Istituto per l'edilizia sociale (IPES) per gli anni 2006-2010 (D.G.P. n. 3822 del 23.10.2006) prevedeva a Bolzano 1.231 alloggi. Ne sono stati realizzati e assegnati 675, quelli in corso di realizzazione sono 477, invece per 79 alloggi manca ancora l'area. Inoltre l'IPES ha già avanzato richiesta al Comune di Bolzano di prevedere nel nuovo PUC aree per realizzarvi 500 alloggi nel quinquennio successivo all'attuale programma (100 all'anno), che diventerebbero 1.000 fino al 2020.

Anche su sollecitazione del Comune di Bolzano, la Provincia autonoma di Bolzano (D.G.P. n. 4732 del 15.12.2008) ha avviato un piano per 1.000 alloggi a canone provinciale (330 a Bolzano), stanziando 14 milioni di euro all'anno per 3 anni.

Il Comune condivide il programma di abitazioni in affitto per il ceto medio, da affiancare a quelli in affitto sociale: ne ha sostenuto la necessità sin dal 2000 in convegni pubblici, lo ha ribadito nel programma della Giunta in carica e ha avviato una iniziativa per realizzare 90 alloggi in affitto calmierato per giovani nel nuovo quartiere Casanova, su un'area di sua proprietà. L'amministrazione Comunale in accordo con la Provincia sta preparando un bando rivolto ad un soggetto terzo per la realizzazione di questo progetto innovativo e ha fatto elaborare un pre-progetto edilizio in tal senso.

Il problema principale per realizzare i programmi dell'IPES, ma anche per dare soddisfazione al fabbisogno abitativo sono le aree sulle quali costruire gli alloggi.

E' in corso la rielaborazione del Piano urbanistico comunale e in tale quadro si stima una domanda sociale di circa 2.500 alloggi fino al 2020:

- 1.000 alloggi IPES (600 programmati fino al 2016 più altri 100 all'anno fino al 2020)
- 330 alloggi in affitto per il ceto medio promossi dalla Provincia
- 1.200 alloggi in Cooperativa.

Si stanno individuando le aree necessarie per rispondere alla domanda residenziale sociale (ed anche ad una quota per l'edilizia privata).

Per attuare il programma per gli alloggi a canone calmierato, che è un programma da realizzarsi entro il 2011, il problema principale sono inoltre i tempi per avere a disposizione aree edificabili. La tempistica ordinaria richiede almeno un anno per le necessarie varianti al PUC e almeno 2 anni per la pianificazione attuativa, quindi si sta ipotizzando il ricorso alla procedura prevista dall'art. 40 bis della legge urbanistica provinciale ("convenzione urbanistica"), che consentirebbe di derogare dall'obbligo del Piano di attuazione e contestualmente permetterebbe di realizzare zone miste (importante per la compresenza di edilizia agevolata e privata e nello stesso tempo perché ne

¹⁰⁸ A Bolzano i prezzi dei terreni edificabili nel centro edificato e nelle zone abitate, secondo l'Ufficio estimo della provincia, nel 2008 oscillano tra 1.25 e 1.368 euro/mq.

ridurrebbe i costi e i tempi). Tale procedura, per definizione concordata tramite convenzione, ha inoltre il pregio di facilitare l'assenso dei proprietari privati, che vedendo riconoscere i loro diritti, non costringerebbero alla procedura di espropriazione coattiva (con rischio di contenzioso e obbligo al ricorso della procedura di legge con piano attuativo). Le procedure dovranno avvenire in totale accordo e sintonia tra l'Amministrazione provinciale e comunale, tra politiche abitative e urbanistiche, favorendo intese ed escludendo procedure unilaterali.

Come risulta evidente si sta puntando in modo rilevante sull'edilizia residenziale in affitto sociale e calmierato, ma si continua anche a ritenere necessaria una quota di alloggi in proprietà (prima casa tramite le cooperative o l'acquisto dai privati), sostenuta dai contributi della legge provinciale sulla casa (punto 3)

Non a tutte le questioni poste è possibile rispondere in modo adeguato.

In particolare la Provincia autonoma di Bolzano dispone dal 1972 di una legislazione urbanistica che prevede che tutte le nuove zone residenziali di espansione siano miste, nel senso che una quota pari a circa la metà sia destinata all'edilizia sociale e agevolata. Si tratta in un certo senso di un sistema perequativo *ante litteram*, che però prevede comunque il ricorso all'esproprio (punto 4b). L'esito è stato particolarmente positivo perché le nuove zone si sono caratterizzate socialmente in modo misto e i proprietari delle aree sono stati trattati in modo eguale in termini di diritti (aree rese edificabili) e doveri (aree da cedere attraverso esproprio per l'edilizia sociale). Di recente è stato anche confermato che il prezzo di esproprio è circa la metà del valore di mercato (e la norma regge giuridicamente perché su metà dell'area i privati possono costruire). Servirebbe comunque una riforma organica della legge urbanistica.

Le forme competitive alle quali si accenna nel vostro questionario (punto 4c) sono state attivate dalla Provincia nel bando per gli alloggi a canone calmierato.

Gli alloggi a canone calmierato promossi dal programma provinciale sono di due tipi (punto 4d):

- alloggi in affitto permanente realizzati prevalentemente dall'IPES e dai Comuni
 - alloggi in affitto per 10 anni e successivamente ceduti a riscatto realizzati prevalentemente dalle cooperative.
- Ovviamente i primi sono più efficaci perché aumentano permanentemente lo stock di alloggi in affitto.

Per quanto riguarda i punti 5 e 8 si è già accennato all'intervento avviato per realizzare 90 alloggi in affitto calmierato per giovani nel nuovo quartiere Casanova, su un'area di sua proprietà.

Per quanto riguarda il punto 6 negli ultimi 10 anni vi è stata una collaborazione continua tra l'assessorato all'urbanistica e quello alle politiche della casa, anche tramite l'Osservatorio casa.

Per quanto riguarda il punto 7 si può accennare che con cadenza annuale sulla base del lavoro dell'Osservatorio casa viene convocato un tavolo di confronto e discussione con tutti i soggetti che si occupano del problema casa. Quelli maggiormente coinvolti oltre al Comune, sono la Provincia, l'IPES e le cooperative. Il confronto però ha coinvolto anche la proprietà edilizia, le associazioni delle agenzie immobiliari, i costruttori edili, i sindacati, ecc. Tentativi fatti per coinvolgere le fondazioni bancarie e fondi etici (Fondazione Cassa di Risparmio e Pensplan) fino ad ora non hanno prodotto esiti significativi. Se si escludono i patti territoriali previsti dalla 432/98 anche i soggetti privati (proprietà edilizia, costruttori, agenzie immobiliari, ecc.) non hanno mostrato particolare apertura verso il mercato dell'affitto calmierato. Le stesse cooperative solo di recente, in seguito al bando provinciale, hanno mostrato interesse per questo comparto.

Ad integrazione di quanto scritto si allegano:

- l'ultimo rapporto dell'Osservatorio casa – “La casa a Bolzano 2008”, che costituisce la sintesi di una ricerca più ampia.
- Il B.U. della Regione con la pubblicazione della Deliberazione della Giunta provinciale del 15.12. 2008 n. 4732 - Edilizia abitativa agevolata: lettera I) del comma 1 dell'articolo 2 della legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13 e successive modifiche - approvazione di un programma di costruzione per 1.000 abitazioni in locazione al canone provinciale (pag. 10)

Torino

Torino, architetto Giovanni Magnano

8 settembre 2009

Osservatorio regionale sulla casa in Piemonte fin dagli anni 80.

ERP ATC con anagrafe dell'utenza

Il problema va segmentato in tre: Torino, Cintura, Regione.

Cambiano le popolazioni di riferimento. Qui single, coppie, tantissimi genitori soli con figli. La quota di famiglie non ordinarie a To è superiore al 51% .
Questo ha ucciso la politica della casa, che è diventata “do it yourself”.

Oggi si sta tornando sulla locazione, noi ci siamo sempre stati.

La cintura è costituita da famiglie con figli che, per la facoltà di vita che possono offrire comunque delle periferie, direi che sono in condizioni decorose: affitti bassi, a scuola si va a piedi, i servizi essenziali per le famiglie ci sono. I casi sociali invece hanno più problemi, per cui gli anziani preferiscono stare a Torino, e i disabili nei comuni piccoli sono murati in casa.

Fuori, nella regione, c'è il deserto: su 1000 comuni, quelli con più di 10000 abitanti saranno 50-60. la frammentazione dei comuni è una complicazione mostruosa. Asti si desertifica. Beviamo vino piemontese grazie ai vignaioli rumeni. Entro 50 anni non ci sarà più un autoctono. Qui a torino i rumeni sono 50000 su 900000 abitanti. È una iniezione di gioventù e di salute. Sono giovani vogliono farsi una vita, e sono lavoratori autonomi, commercianti, artigiani soprattutto in edilizia. Mettiamoci nei loro panni: è impossibile essere assunti, oggi lo è anche per i nostri figli, non assume più nessuno. L'unica strada è aprire la partita iva e fare l'ambulante. In questo modo riescono anche a sottrarsi al sottobosco del mercato clandestino dei permessi.

Gli stranieri hanno fatto crescere Torino di 100mila abitanti in più, e questo ha cambiato la demografia: il saldo naturale è oggi positivo. Nelle materne ormai più del 50% sono figli di stranieri, nelle elementari 30% nelle medie... via scalando.

Occorre quindi una logica interculturale: base di regole per tutti, entro cui ognuno mantiene la specifica identità culturale. È insufficiente l'approccio multiculturale, per cui ognuno si ricrea il proprio quartiere e le proprie leggi (china town, little Italy ecc); è inaccettabile l'approccio segregazionista. Certo l'interculturale è faticoso: però alla fine qui a Torino non vi sono vandalismi, ognuno rispetta il bene comune e la diversità. Certo i rumeni hanno cento mq per la messa ortodossa, e farceli stare tutti e 50000 crea casino tutto intorno; per questo stiamo pensando ad un capannone dedicato alle chiese cristiane diverse dalla cattolica: ortodossa, copta, ecc

Fino al 1995 Torino ha funzionato col piano del 1951, e quindi il nuovo Prg rimette in gioco tutto, la sostituzione fisica di molti immobili e qua quota importante di volumi. Nei primi 5 anni c'è stata spinta a recuperare immobili vecchi, fabbrichette isolate, e c'è stato il trionfo del post-moderno, il che significa essenzialmente: alloggi privati destinati alla vendita.

In quegli anni era assessore un persona molto valida franco Corsico, convinta dell'esistenza dell'imprenditore illuminato, da valorizzare con la concertazione edilizia. Niente peep, niente comparti. La regola della trasformazione era che al di sopra dei 4000mq superficie il privato cedeva una parte per la locazione. Ma gli uffici non hanno la forza di contrapporsi, di negoziare col privato che fa la trasformazione e alla fine nessun nuovo alloggio in locazione. Questo infatti significa che tutto si fa tramite variante, e non ci si riesce a contrapporre a fiat, ffs, lancia. Il problema è che l'imprenditore illuminato non esiste.

Allora nel 2001 si è imposta una nuova regola: se si vuole la concessione c'è l'obbligo di cedere il 10% alla locazione. La politica è aumentare la locazione. Se ha i soldi il comune può acquistare questi alloggi. Noi infatti comperiamo 150 alloggi l'anno, reinvestendo i fondi delle vendite alloggi pubblici, 4-5 milioni anno (L.560).

Comunque quella delle vendite è una politica dissennata e che porta a poco, sia perché ne vendi quattro-cinque per farne uno, sia perché tutti i soldi affitti va a finire alla manutenzione.
Siamo scesi dai 20.000 alloggi a 18000, pur avendone comprato un mucchio. Il centro della domanda sta a Torino.

La domanda iscritta in lista sono 10.000. erano 10000 al bando del 95 (emergenza sfratti: erano 3000, ma tanti ne risolvì e tanti si ripresentano). Il problema è che oggi assegni con 12 punti, quindi entri solo per somma di sfìge. Si assegnano 1000 case l'anno. Pensavamo che in 10 anni avremmo sistemato tutti, ma invece per quanti n sistemiamo, le domande crescono sempre. Calano le domande con punteggio basso – anche per scoraggiamento, la gente con pochi punti sa che non entrerà mai e non sta più a presentarsi; rimangono elevate le domande a punteggio alto. Nell'ultimo bando ci sono sempre 9000 domande. Non esiste più la famiglia operaia tradizionale: metà sono anziani; 30% stranieri e 20% categorie speciali.

Nelle periferie si è lavorato con un progetto importante 1998-2006, perché qui si sono formati dei ghetti. Anche per colpa del fatto che le disponibilità venivano messe a bando tutte in un colpo. Poiché la casa si assegna solo se hai almeno tre sfìge, nella periferia si concentra il cumulo delle sfìge e del disagio. Abbiamo quindi puntato anche al criterio del mix sociale, alla valorizzazione delle cooperative sociali e delle associazioni di quartiere (siamo

all'epoca dei contratti di quartiere e di urban II). Abbiamo 800 soggetti locali collettivi. La linea era di puntare all'integrazione fisica, sociale e d economica.

L'assessore ricarico molto bravo e stimato assicura continuità politica (questa è sempre molto importante per misurare poi dei risultati amministrativi) ma compie all'inizio una scelta traumatica. C'erano famiglie per strada e alloggi vuoti nuovi e li fa assegnare in un unico colpo, per cui tutti i peggio sono finiti nello stesso punto. La cosa si è complicata anche per il fatto che questi alloggi erano costruiti da IACP, e non da privati, e avevano ogni tipo di difetto: gli ascensori non funzionavano, immagina i vecchietti a fare 6 piani, riscaldamento a singhiozzo, ecc...tra l'altro i regolamenti sono pazzeschi, per cui per la pulizia delle scale occorrono il 50% + uno delle firme e la gente nemmeno lo sa...trauma, che non si ripeterà più. Oggi è tutto mischiato, perché fino a 60 alloggi non ci sono problemi di integrazione, ma al di sopra sì. Quindi nelle assegnazioni 1/3 va ai ricambi (la gente che già conosce come si vive nelle case popolari e quindi è un punto di stabilità), 1/3 all'emergenza abitativa (sfratti) e 1/3 a bando.

La legge Nicolazzi impone di individuare esplicitamente le categorie che portano al mix, almeno tre o più. Allora noi come categoria per il mix abbiamo aggiunto le giovani coppie, che sono di fatto il tipo di famiglia in estinzione e che va tutelato. Quindi 9 punti a chi è di una categoria speciale e 6 punti al mix sociale.

Siamo stati facilitati dalla trasformazione dei villaggi olimpici in alloggi popolari, erano stati già pensati prima in termini di modularità. Quindi si sono aggiunti altri...alloggi di cui 1/3 venduti e 2/3 pubblici.

Ma la vendita non è una cosa saggia, da una parte fai un regalo (uno poi rivende a due tre volte il prezzo di acquisto) dall'altra crei una mentalità che tira su dei muri, delle reti. Quelli che hanno comprato l'alloggio pubblico oggi sono i più contrari ai lavori di manutenzione straordinaria, non hanno i soldi e li bloccano.

In questa occasione oltre al mix sociale abbiamo puntato anche al mix funzionale (commerciale, spazi sicuri ecc).

Noi compriamo il 10% alloggi a valore di convenzione, e l'altro 90% va in vendita. C'è solo uno che ha 90 alloggi e ce li concede in affitto, lo fa come investimento a rendimento basso ma sicuro. La produzione annua è di 1500 alloggi, ne compriamo 150, e ci riusciamo.

I diritti edificatori non si usano. L'ATC ne ha un sacco ma non riesce a usarli perché non ha i soldi.

Questa è una città che ormai ha solo aree di trasformazione.

Il piano casa del governo ha effetto nullo, tranne forse per qualche villetta della collina o nei paesini e città piccole. Il piano casa della regione prevede 10mila alloggi in 6 anni sovvenzionata agevolata locazione

Bisogna andare verso la locazione, ma per farlo bisogna avere le case sociali. Adesso in Italia siamo a livello di Grecia e Portogallo. Quelli che propongono di partire dalla costruzione per fare housing sociale in realtà pensano a fare del "profitto sociale".

Il fondo di locazione eroga un contributo a 14000 persone l'anno (domande valide) di circa 800 euro l'anno. Poiché il contributo è basso, molti di questi stanno finendo in morosità e andranno a rientrare negli assistiti come sfratti o come punteggio nelle altre liste di domanda sociale.

Vedere i rapporti sul sito per avere una idea dei diversi segmenti di domanda. Qui comunque gli stranieri non sono molto concentrati.

Il movimento interno al sistema urbano è fortissimo. In cinque anni abbiamo avuto 250mila traslochi, il che significa che ormai metà dei torinesi ha cambiato residenza. E questa mobilità avviene comunque in gran parte all'interno degli stessi quartieri, per cui si è sviluppato un mercato immobiliare addirittura per ogni via.

Riprendiamo il discorso generale. Negli anni 90 si sono costruiti 600mila alloggi per 450mila famiglie, per cui l'opinione comune era che il problema della casa non c'è più. Invece siamo al terzo mondo, perché c'è un 20% di persone (di cui solo 5% Erp) è nei guai.

Quindi il problema è il matching tra domanda e offerta, il mercato da solo non ce la fa per l'elevato costo dovuto alla asimmetria informativa.

Cosa può fare il comune per venire incontro a questa situazione?

Un primo tentativo è stato fatto per vedere se ci sono privati disposti ad affittare al comune con clausola di sublocazione. Il risultato è stato ZERO.

Anche i contratti concordati sono stati un flop: in tutta Torino ce ne sono 431.

La Diocesi, a Torino importante, ha adottato una buona iniziativa "Insieme per la casa". Gli ordini religiosi

(Cottolengo ecc) erano restii ad affittare parte del loro patrimonio, non si attendevano per non vedersi costretti a tenere poi eventuali casi sociali, disgraziati. La loro esperienza era di un "creaming alla rovescia" del mercato, per cui finivano lì tutti quelli che poi non pagavano, approfittandosene.

In questo caso il comune garantisce rispetto ai morosi; in più effettua uno sconto sull'Ici, che scende dal 7 per mille allo 0,1 (tenete presente che chi tiene alloggi vuoti paga il 10 per mille Ici).

I risultati sono stati buoni.

Si è fatta allora una Immobiliare Sociale, LOCARE, che ha esteso questa impostazione a tutti i proprietari e inquilini per giungere a contratti concordati. Si viaggia sull'ordine dei 500 contratti l'anno. Locare è una agenzia che può fare contratti liberi, ma che da informazioni sui benefici dei contratti concordati. Per cui il 95% dei proprietari, guardandoci meglio, vede che è conveniente il contratto convenzionato: a) incentivi al proprietario (finanziati con Ici e con contributi Regione); b) incentivi inquilino (eventualmente in caparra); c) garanzie su fine contratto e su morosità (canone fino a 18 mesi e spese legali).

Ciò è possibile in quanto l'incidenza della morosità è sotto il 2%. In questo modo si riesce a portare gli affitti in media a 3-400, contro una media di mercato di 5-600.

Chi sono i fruitori di questa politica?

Anzitutto, i multiproprietari piccoli con 4-6 alloggi (i grandi immobilari si arrangiano, non si rivolgono all'esterno, riescono a selezionare la clientela). Per entrare in contatto con loro, il punto di contatto sono gli amministratori di condominio (non le associazioni inquilini o proprietari!).

Da una parte abbiamo la lista degli alloggi, dall'altra la lista dei candidati che rispondono al requisito di reddito (limiti uguali alla edilizia agevolata: 21000, di cui 40% lavoratori dipendenti). Sotto i 10000 euro di reddito non applichiamo la garanzia della morosità.

Al proprietario si chiede una preferenza tra una o più rose di nomi proposti dal comune.

Si tenga presente che la maggior parte dei clienti di Locare sono stranieri, persone cioè discriminate nell'assegnazione delle case popolari, in quanto per poter accedere si deve dimostrare di risiedere nello stato da almeno tre anni.

A tutti coloro che finiscono in graduatoria diamo un opuscolo con le spiegazioni dei vantaggi di Locare, per cui la persona gira per le agenzie immobiliari illustrando la "dote" che porta con sé.

Su 1200 alloggi assegnati ne portiamo 500 locare, 5-600 convenzionati.

La prospettiva. A Torino vi sono molti contenitori industriali, serbatoi di aree da trasformare, e con cui riportare popolazione in città. Si tenga conto però che in 50 anni sono cambiati i modi di vita e tipologie collettive: dove prima stavano 10 persone ora ne stanno tre.

Abitare sociale (preferiamo, rispetto a social housing).

Il bisogno si è riarticolato a gran velocità. Potrei dire paradossalmente che non è vero che c'è bisogno di affitto, ma che c'è bisogno di residenze temporanee. Il contratto a otto anni chi lo può fare? C'è un sacco di gente che gira, dottorandi di ricerca, lavoratori a progetto, apprendisti...inoltre c'è un numero crescente di divorzi, separazioni, giovani in famiglia e che vorrebbero uscire, anziani autosufficienti ecc.. Qui ormai la media dei matrimoni civili è di 2,5 anni.

Ci vogliono alloggi temporanei. Alloggi che forniscano non solo il servizio della casa, residenza, letto; ma anche servizi, spazi di relazione, reti sociali corte, solidarietà.

Lo stato non riesce a fare queste politiche. Qui gli attori possono essere la cosiddetta finanza etica e le reti di solidarietà locali.

Ci vogliono aiuti molto leggeri ai giovani che vogliono cambiare casa. Basti dire che un piccolo intervento sui mutui assistiti ai giovani concordato con S.Paolo, per il quale erano previste 80 domande, ne sono arrivate 800!!! Allora si è fatto ulteriore iniziativa per contrarre mutui con giovani a reddito discontinuo, per cui il comune compra se il giovane non ce la fa. Si è fatta una gara tra le banche: -1% riduzione tasso e sospensione rata. Mutuo 80% fino a 170mila euro. Previsioni 100 domande, arrivate 4500!

Abbiamo in corso iniziative per residenze temporanee: un ex albergo edificio delle poste (Venture capital sociale OLTRE). 5 milioni di euro, 480 posti letto, 19 euro letto a notte per le famiglie sfrattate in attesa di alloggio e che oggi vanno in albergo. Ma uno può anche lavorare nel residence e il lavoro viene scontato dall'affitto. Il rendimento è nullo per sei anni, poi credo sia dell'1% per 30 anni, trasformando un diritto di superficie di 70 anni. Rimane il diritto di prelazione del comune sui contenitori messi in vendita.

Una ulteriore iniziativa è quella dei “condomini solidali”, nell’ambito dell’edilizia pubblica; si inserisce gente solidale in mezzo a gente in difficoltà. Si tratta di: a) coabitazioni solidali, in cui 11 su 150 locazioni libere a 10% equo canone in cui i volontari devono fare 10 ore di lavoro volontario a settimana; e di residenze collettive sociali. I risultati sono strepitosi, e altre 10 iniziative sono in preparazione;

b) residenze collettive sociali. 2 per 50 posti letto. Servizi integrati: camera con bagno, cucina comune ogni 5 camere, portierato collettivo. Destinate ai senza fissa dimora, profughi, madri con bambino. Queste sono per il passaggio graduale da persone a carico dei servizi al mercato.

Il Piano Casa è del comune. Queste politiche devono essere pesantemente finanziate. Il nostro fabbisogno è di 10mila alloggi di edilizia sociale per i poveri. Lo portiamo avanti con l’acquisto di alloggi immediatamente assegnabili, perché così uno non percepisce la differenza tra la casa comprata privatamente e la casa comprata dal comune. Non si possono fare case per i ricchi e per i poveri, la normativa regionale dovrebbe imporre il mix sociale.

Quando la gente compra l’alloggio pubblico in cui risiedeva, tende ad erigere dei muri, delle reti...talvolta anche gli alloggi tramite cooperative favoriscono questi atteggiamenti.

In prospettiva, nelle aree non utilizzate, puntare ad alloggi a canone sostenibile a 250 euro.

Modena

Comune di Modena, 23 giugno 2009 – incontro con Stancari, Poncelet, Baldini, Fiorani

3 articolazioni principali delle politiche abitative:

- 1) edilizia residenziale pubblica → patrimonio comunale ed ex-Iacp (che ora è in capo al Comune, e solo in parte è rimasto all’Acer)

6.000 alloggi nella provincia [→ per i numeri esatti rivolgersi a Nadia Paltrinieri]. Si tratta di un patrimonio sostanzialmente fermo: cresce di circa 15 alloggi all’anno.

I servizi sociali stilano le graduatorie in base alle quali assegnare gli alloggi. La lunghezza della lista di attesa dipende dai parametri di povertà fissati: può andare da 7.000 a 3.000 domande [→ per i dati esatti rivolgersi ai servizi sociali (Guja Guglielmi)]

Il gestore è l’Acer: i suoi ricavi consistono nei canoni di affitto, che hanno livelli bassi. La conseguenza è che le manutenzioni sono limitate, praticamente non vengono fatte → deterioramento del patrimonio.

Le politiche di dismissione di fatto sono state indotte dal livello nazionale (ma su alcuni complessi non sono state applicate).

Citato il caso di via Nonantolana: 3 edifici , per un totale di 80 alloggi, in condizioni tali che ne è stata prevista la demolizione. Questo ha, tra l’altro, comportato il riacquisto di una decina di alloggi che erano stati dismessi (con ulteriori costi sul bilancio). L’impegno (vedi punto 3) b) è quello di ripristinarli.

- 2) legge 865 → PEEP, cui deve essere destinato il 40% della nuova edilizia residenziale.

Di un piano complessivo di quasi 3.000 appartamenti (PEEP 1993) ne restano da realizzare circa 400, in 3 comparti.

Circa 200 alloggi/anno convenzionati sono destinati alla vendita o alla vendita differita (→ cioè dopo l’affitto per 8 anni – in genere con rendimento del 4% sul valore degli alloggi, stimato in 1.550€/mq. E’ il 30% del 40% Peep) a un prezzo inferiore di circa un 30-40% a quello di mercato.

Si consideri che per una superficie utile di 100 mq la superficie vendibile è di 160 mq.

Il PEEP ha un suo costo nominale di esproprio delle aree (in genere acquisite con meccanismi perequativi) di 30-40€/mq.

Di fatto la rendita fondiaria passa dal proprietario del terreno al cittadino.

Sono stati previsti bonus edificatori sul 30% dell’edilizia privata, ma con scarsi risultati: poche decine di appartamenti e nessun effetto visibile.

3) nuove modalità di intervento:

a) Agenzia Casa

Offre al proprietario la garanzia dell'affitto e di libertà dell'alloggio al termine del contratto, nonché ICI ribassata, in cambio della locazione a canoni concordati. Per ora si tratta di un centinaio di alloggi gestiti.

b) Utilizzo di terreni già di proprietà comunale → ad esempio le aree di urbanizzazione secondaria (che a Modena eccedono di 3 volte gli standard)

Un progetto pilota in fase di studio:

sono state individuate 10 aree di urbanizzazione secondaria (marginali e già urbanizzate) cui cambiare destinazione per realizzare edilizia pubblica. Nel complesso si prevede la costruzione di circa 500 alloggi [1/4 della domanda potenziale? Dipende dai parametri di riferimento. Se poniamo come soglia di povertà il 60% del reddito mediano (cioè 16.000 €, a Modena) il numero di famiglie al di sotto di tale soglia è di 21.000].

Aspetti innovativi del progetto:

- Il bando: bando unico, per costruzione e gestione → plausibilmente partecipano in consorzio due soggetti, costruttore e manutentore. [Rientra nell'intervento anche l'area di via Nonantolana.]
- il finanziamento dell'intervento: da un lato è prevista la permuta dell'area di via Nonantolana; dall'altro si prevede che una percentuale degli alloggi realizzati sia messa in vendita in edilizia convenzionata (in diritto di superficie) a un prezzo di circa 1.800 €/mq, che dovrebbe consentire di realizzare un po' di margine per la gestione degli alloggi in affitto.

Obiettivi del progetto:

- l'affitto permanente → affitto ERP per gli 80 alloggi della Nonantolana + circa altri 150 alloggi da destinare alla cosiddetta fascia grigia del disagio, cioè da locare ad un canone compreso tra i livelli dell'ERP e quelli dei canoni concordati.
- mixed-tenure: costruire edifici da circa 20 appartamenti ciascuno, che sono in parte destinati all'affitto e in parte alla proprietà

L'Agenzia casa avrebbe il ruolo di assegnare gli alloggi [→ cioè gestisce le graduatorie, che così restano in capo ai servizi sociali del Comune] e al tempo stesso di garantire al gestore il pagamento del canone. In questo senso è importante il concetto di *rata tutto compreso*: la garanzia dell'Agenzia casa copre questa, mentre i rischi relativi a tutti gli altri aspetti non compresi sono assunti dal promotore.

Altri aspetti su cui lavorare → valutare se può essere conveniente avere:

- un amministratore di condominio unitario
- contratti per le utenze sotto convenzione

c) Utilizzo di aree per attrezzature. Si tratta di forme di convenzionamento assimilabili ai PEEP sia come contenuti che come risultati → il proprietario può tenere per sé il 20% dell'area e cedere il restante 80% all'amministrazione. Alternativamente può tenersi un altro 20%, da destinare per metà all'affitto ventennale e per metà alla vendita [→ convenzionata(?)]; del restante 60%, il 20% è destinato a servizi e il 40% è a disposizione dell'amministrazione.

Di fatto da 10 anni non arrivano flussi finanziari dalla Regione né dallo Stato. Anche il piano 3.000 alloggi in affitto si sta rivelando un fallimento. Si tratta di risorse per circa 150 milioni di euro in 5-6 anni, mentre – ad esempio – a Bolzano le risorse si attestano sui 65 milioni all'anno.

E' necessario che il TIR del piano economico e finanziario relativo al progetto sia bancabile, cioè finanziabile dalle banche → per la Fondazione (CdR?) ad es. deve essere del 12% (!), ma in genere può essere sufficiente anche un 6-

7%

I tre aspetti su cui fonda il progetto:

- 1) il finanziamento diretto dell'amministrazione, che ci mette le aree (senza che questo comporti indebitamento)
- 2) l'amministrazione fissa il prezzo e la percentuale di vendita, e l'ammontare del canone garantito dall'Agenzia casa → dal margine che l'impresa è in grado di realizzare sul prezzo di vendita di circa 1.800 € dipende la sostenibilità del progetto (dato il canone garantito, e valutate le spese per la manutenzione e gestione)
- 3) trattative con gli istituti bancari per ottenere condizioni finanziarie agevolate: ad es. il finanziamento delle operazioni anche con un TIR del 4%

Il soggetto pubblico – l'unico che può mantenere un affitto sociale permanente – può utilizzare le seguenti leve:

- terreni
- permuta
- investimenti diretti
- garanzie sull'affitto
- coinvolgimento di attori (quali le banche) al fine di stipulare convenzioni per la riduzione dei costi
- riconversione di alcune aree

Il problema delle tempistiche. I tempi sono scanditi dal pubblico: nel caso del progetto di cui sopra 2 anni di tempo sono plausibilmente necessari per la messa a punto del bando, e 5 per la costruzione → nel complesso 7 anni (se si è svelti): praticamente si avranno 60-70 appartamenti all'anno in 7-8 anni.

Rispetto agli anni '60-'70 si sono allungati i tempi del processo decisionale, i tempi necessari per avere le concessioni e per realizzare le varianti urbanistiche.

Esiste il rischio di un andamento anticiclico delle scelte. Per avere 1.000 alloggi l'anno in 10 anni deve essere attivato un volano indipendente dall'andamento del mercato (che tra l'altro è in mano a pochissimi soggetti).

L'elemento tempo di fatto non esiste. Il PTCP* è decennale, mentre il PRG del 1999-2000 è ventennale. Esso prevede la costruzione di 10.500 alloggi a Modena, ma in realtà a tutt'oggi ne sono stati allocati solo 3.000 (compresi i 500 previsti dal bando di cui sopra). Il Comune deve prima trovare un accordo con i proprietari dei terreni, poi realizzare le varianti urbanistiche e i regolamenti attuativi e intanto il tempo passa.

E' importante invece che l'elemento tempo sia ben presente. Le concessioni e la dimensione degli interventi ad esempio dovrebbero essere vincolate alla variabile tempo.

* uno sviluppo del 5% a Modena = 180 ettari = 30.000 persone

Padova

- la popolazione residente nel Comune di Padova sfiorava alla fine del 2008 le 212 mila unità, il valore più alto registrato negli ultimi cinque anni → di questi: 12,08% di stranieri (al 2001 la percentuale era di 4,84%)
 - diminuzione della numerosità media delle famiglie: da 2,16 nel 2004 a 2,10 nel 2008
- aumento del numero delle famiglie: quasi 99 mila alla fine del 2008, un 4,4% in più rispetto al 2004.
- i dati del censimento 2001 registrano 85.976 abitazioni occupate (68,7 proprietà; 25% affitto) e 5.575 vuote, per un totale di 94.640 abitazioni [all'anno del censimento la popolazione residente era di 204.870, e le famiglie 87.027]
 - La vicenda di emergenza abitativa per cui Padova è particolarmente nota è quella di via Anelli, di cui hanno parlato telegiornali italiani e stranieri. Il Complesso Serenissima di via Anelli è un quartiere residenziale privato costruito verso la fine degli anni '70. Si costituisce di sei palazzine, che contano in totale 287 miniappartamenti di 28 mq. All'inizio degli anni '90 gli italiani cominciano ad andarsene lasciando il posto a molti immigrati: i problemi di sovraffollamento, degrado, criminalità diventano particolarmente gravi. L'Amministrazione Comunale avvia nel 2005 un programma di riqualificazione che prevede la chiusura definitiva del complesso in due anni. L'ultima palazzina sarà chiusa nel luglio del 2007. Gli occupanti sono

stati spostati in altri alloggi con contratti di affitto temporaneo (2 anni per i single, 4 anni per le famiglie). L'Amministrazione e gli altri operatori coinvolti si sono quindi spesi per trovare tali alloggi: la maggior parte dei 167 nuclei trasferiti da via Anelli, sono stati prevalentemente trasferiti in alloggi temporaneamente sottratti all'ERP. I canoni a cui erano soggetti gli abitanti del Complesso Serenissima in via Anelli erano di tipo speculativo. Vi erano situazioni in cui si pagava il posto letto in appartamento.

Il Comune di Padova ha partecipato ad un bando finanziato dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con un progetto intitolato "Oltre il ghetto di via Anelli: azioni positive a sostegno della convivenza e dell'inclusione sociale". Il progetto prevede la possibilità, per determinati soggetti, di chiedere l'accreditamento al Comune di Padova al fine di porsi come interlocutori. Gli interlocutori conducono verso sistemazioni alloggiative autonome, i cittadini provenienti da Paesi non comunitari e inseriti in alloggi Erp temporaneamente sottratti alla disciplina dell'Erp, in occasione dello sgombero delle palazzine di via Anelli. I nominativi dei cittadini non comunitari, destinatari del progetto, vengono comunicati ai soggetti accreditati dal Servizio politiche abitative del Settore Patrimonio Partecipazioni e Lavoro del Comune di Padova. Oltre al reperimento di alloggi idonei alle varie situazioni, verranno attivate, dall'Unità di progetto accoglienza e immigrazione, altre azioni di sostegno, come interventi formativi e di mediazione culturale.

Gli interlocutori che possono partecipare sono: agenzie immobiliari; realtà del privato sociale (associazioni di volontariato o di promozione sociale, cooperative); società di amministrazione e gestione di beni immobili per conto terzi; consorzi o associazioni temporanee di impresa che abbiano esperienza nell'attività di accompagnamento all'autonomia abitativa.

Per partecipare e chiedere l'accreditamento gli interlocutori devono possedere i seguenti requisiti: avere esperienza, almeno di un anno, nella Provincia di Padova nel settore immobiliare o nel reperimento di alloggio e accompagnamento all'inserimento abitativo, anche in rete con altri soggetti, di persone provenienti da paesi non comunitari; dimostrare di avere concluso nell'ultimo anno almeno 15 contratti di locazione con cittadini non comunitari, ovvero di aver portato a buon fine almeno 15 percorsi di autonomia abitativa e mediazione immobiliare e sociale per abitanti immigrati all'interno della provincia di Padova; ulteriori requisiti.

Come partecipare: gli interessati devono presentare domanda di accreditamento al Comune di Padova - Settore Patrimonio Partecipazioni e Lavoro - Servizio Politiche Abitative, entro il 31 gennaio 2010.

Parte economica: a fronte del lavoro di accompagnamento all'abitare svolto, i soggetti accreditati ricevono un compenso di € 600,00 per ogni contratto concordato con il Servizio politiche abitative e concluso positivamente. L'ufficio si riserva una verifica a medio termine. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, inoltre, mette a disposizione fondi per agevolare la locazione, concedendo un bonus, da utilizzarsi come deposito cauzionale e da destinare ai proprietari e che sarà versato al Comune a conclusione del contratto di locazione e successivo rilascio dell'alloggio.

Per il futuro dell'area del complesso Serenissima in via Anelli, sono ancora in fase di esame diverse proposte.

- il patrimonio di ERP del Comune di Padova conta 5.459 alloggi (3.697 dell'Ater; 1.762 del Comune). Il 90% di tali alloggi è assegnato a italiani, il 10% a stranieri. [questi dati non comprendono gli alloggi esclusi da graduatorie ERP utilizzati per il trasferimento di via Anelli e sono aggiornati al 2007]. L'Ater, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale, è un ente pubblico economico con personalità giuridica, dotato di ampia autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile, nato dalla trasformazione dell'Istituto autonomo case popolari (Iacp). L'area geografica su cui si estende la sua competenza coincide con quella provinciale. La gestione degli alloggi di proprietà comunale è affidata all'Ater, gli assegnatari devono rivolgersi all'Ater per le pratiche relative a: stipula dei contratti di locazione e loro registrazione periodica; calcolo dei canoni di locazione; calcolo delle spese condominiali; informazioni sulla diversa modalità della corresponsione delle rate mensili relative ai canoni locativi e alle spese accessorie; segnalazione di eventuali problemi condominiali e di rapporti interfamiliari, se non è stato nominato un amministratore condominiale; segnalazione di disfunzioni e problemi di manutenzione degli alloggi e delle parti comuni. RESTANO DI COMPETENZA DEL COMUNE: la domanda abitativa (bandi di concorso generale e speciali per l'assegnazione di alloggi, formazione delle

graduatorie provvisoria e definitiva, provvedimenti di assegnazione); le pratiche relative all'ospitalità temporanea e all'ampliamento dei nuclei familiari degli assegnatari; le pratiche di revoca e decadenza dall'assegnazione; la gestione dei bandi per la concessione di contributi economici per far fronte all'onere della locazione; la gestione del fondo sociale.

Tra il 2004 e il 2009 sono stati costruiti 31 nuovi alloggi e 193 sono stati recuperati da interventi di ristrutturazione. Nel complesso, nello stesso periodo, sono state fatte 971 assegnazioni (202 nel 2008). Le domande in graduatoria sono passate dalle 1.580 del 2006 alle 1.718 del 2008; le domande presentate negli stessi anni sono state rispettivamente 1.715 e 1.967. Il bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi di ERP esce ogni anno e resta aperto per trenta giorni consecutivi. L'attuale limite di reddito per un nucleo di una o due persone è di 38.055 euro per lavoratore dipendente e 22.833 per lavoratore autonomo. La Legge regionale prevede di distinguere le domande ERP secondo due fasce di livello reddituale, una più alta e una più bassa; le assegnazioni sono fatte proporzionalmente al numero di domande che ricadono nell'una o nell'altra fascia. Negli ultimi bandi tale proporzione si aggirava tra il 50% domande di fascia A e 50% di fascia B e quindi le assegnazioni secondo la graduatoria sono state fatte per il 50% a nuclei in fascia A ed il 50% a nuclei in fascia B. ora generalmente 50% e 50%. Questo comporta che possono avere precedenza di assegnazione nuclei di fascia di reddito superiore rispetto a quelli di fascia di reddito inferiore.

A prevedere questo meccanismo è la L. R. Veneto 10/1996, con le modifiche apportate dalla L. R. Veneto 18/2006. In sostanza si vengono a creare due graduatorie distinte, una per la fascia A ed una per la fascia B e si procede alle assegnazioni in ordine di punteggio, mantenendo le proporzioni rispetto al numero di domande per fascia.

Gli interventi di manutenzione straordinaria su alloggi ERP di proprietà del Comune di Padova hanno comportato spese per 1.714.929,5 euro nel 2004; 2.738.752,57 nel 2005; 1.987.359 nel 2006; 4.029.829,07 nel 2007 e 573.194,90 nel 2008.

Dati Ater relativi al 2007 (fonte: <http://www.aterpadova.com>) e all'intera provincia di Padova indicano:

Dati Gestionali Ater 2007	
Alloggi Ater	7.479
Alloggi di terzi	1.910
Nuove assegnazioni	358
Alloggi Ristrutturati	54
Alloggi nuove costruzioni	110
Alloggi Venduti	84
Affitto Medio Mensile ERP	€120,54
Dati Finanziari Ater 2007	
Fitti ERP (migliaia di Euro)	€9.613
Fitti Ater e Commerciali (migliaia di Euro)	€1.296
Servizio Comune di Padova e altri (migliaia di Euro)	€ 333
Competenze Tecniche (migliaia di Euro)	€1.593
Totale Fatturato (migliaia di Euro)	€12.835
Costo Manutenzione (migliaia di Euro)	€2.772
Costo Personale (migliaia di Euro)	€ 2.854
Tasse	
ICI	€ 1.490
IRES	€ 1.155
IRAP	€666
Iva Indetraibile	€1.325
Imposta di Registro	€ 133
Altre Imposte e tasse	€ 147
Totale	€4.916

Personale dipendente

Totale	51
Investimenti 2007	
Investimenti nuove costruzioni/ristrutturazioni	€ 24.587
Alloggi venduti	
Anno 2007	84
Alloggi venduti dal 1996 al 2007	1.212

N.B. Tutti i dati sono riferiti al 31/12/2007, salvo diversa specificazione

Gli affitti di ERP sono compresi tra un minimo di 19 € e un massimo di circa 500 € a seconda del livello di reddito dell'assegnatario. Gli interventi di edilizia pubblica tendono ora a consistere nella riqualificazione dell'esistente (L 9/07 [→ stanziamento a livello centrale di 550 milioni di euro, poi bloccati per le vicende dell'ultimo piano casa] e contratti di quartiere [→ bandi inizialmente nazionali e poi regionali; finanziamenti nazionali e regionali])

In generale, si percepisce il problema delle spese condominiali. La LR 10/1996 promuove l'autogestione da parte dell'utenza dei servizi accessori e degli spazi comuni.

La buona gestione è ciò che rende sostenibile gli interventi e la loro buona riuscita. Un esempio è il meccanismo di tempestiva assegnazione degli alloggi man mano che si rendono disponibili, garantendo così un uso efficiente del patrimonio pubblico.

- Operazione Casabuona

L'operazione Casabuona permette ai proprietari di immobili di stipulare contratti di locazione direttamente con il Comune. Con questa iniziativa l'amministrazione comunale può soddisfare esigenze abitative di carattere transitorio per far fronte all'emergenza abitativa. Vantaggi per i proprietari: carattere temporaneo del contratto (massimo 2 anni, rinnovabili); liberazione dell'alloggio sicura e immediata alla scadenza del contratto; assunzione a carico dell'amministrazione comunale, in qualità di conduttore, di tutte le obbligazioni contrattuali (in particolare canone e risarcimento di eventuali danni); esenzione totale Ici; riduzione dell'imposta di registro del 30%; calcolo del canone che garantisce al proprietario, calcolati di volta in volta i vantaggi fiscali, un canone netto analogo a quello che risulterebbe da un corretto canone di mercato; pagamento del canone anticipato trimestralmente.

Il costo per il Comune sarebbe dovuto essere zero, ma in realtà l'operazione finisce col pesare sui bilanci dell'Amministrazione: il Comune paga l'affitto al privato, nonché si fa carico del risarcimento di eventuali danni, e questi costi non riescono ad essere coperti dai canoni riscossi (il canone è calcolato in base all'ISEE, e quello minimo è di 250 euro) (corretto).

I concessionari sono stati 276 nel 2007 e 272 nel 2008: si tratta di una settantina di alloggi comunali non ERP e per il resto di alloggi di privati o altri enti.

- Fondo di sostegno all'affitto

Il trend degli stanziamenti per il Fondo è stato crescente: da 1.174.836 euro nel 2002/2003 si è arrivati ai 2.421.950 euro del 2006/2007. Di questi, 585.008 sono stanziati dal Comune. Nel 2006/2007 le domande presentate sono state 2.293: di queste, 2.065 (cioè il 90%) hanno ricevuto il contributo.

- Contratti concertati. Al 2008 il totale dei contratti concertati depositati erano 4.892. Dal 2004 al 2008 la media dei contratti depositati ogni anno è stata di 742.

Agevolazioni fiscali per il proprietario:

previste dalla normativa nazionale: a) imposta di registro ridotta del 30%;
b) Irpef sul 59,5% del canone annuo;

previste dalla deliberazione del Consiglio comunale n.30/2008 del 25/2/2008: Ici all'uno per mille nelle aree centrali e delle mura; Ici allo zero per mille negli altri casi.
[l'agevolazione Ici è ammessa solamente nel caso in cui l'inquilino abbia la propria residenza nell'alloggio.]

- Bandi per il rimborso ICI sono previsti anche per gli alloggi locati a studenti fuori sede iscritti all'Università di Padova. Il contratto deve avere durata minima di 6 mesi e massima di 36 mesi; il canone è quello previsto dall'Accordo territoriale per le locazioni stipulato da organizzazioni sindacali degli inquilini, della proprietà

e dalle organizzazioni degli studenti (2008). [agevolazioni fiscali per il proprietario → imposta di registro ridotta del 30%; Irpef sul 59,5% del canone annuo].

Il contributo può coprire fino ad un massimo del 40% dell'ICI dovuta per il primo anno del contratto, considerando un'aliquota costante del 7 per mille (aliquota di riferimento per l'anno 2008). Nel caso in cui il contratto abbia una durata inferiore all'anno, il contributo viene ridotto proporzionalmente considerando i mesi fino alla prima scadenza (esempio: contratto di 6 mesi rinnovabili contributo per 6 mesi).

Il contributo totale erogato è stato di 61.020 euro dal 2004 al 2007, liquidando 480 domande su 603 presentate.

- I Peep costituiscono strumento urbanistico adottato dall'Amministrazione comunale per il calmieramento dei prezzi abitativi. Le aree Peep vengono cedute, di norma, a seguito di bandi pubblici, mediante convenzione, a imprese o cooperative di costruzione. Gli alloggi costruiti possono essere destinati alla vendita, alla locazione con patto di futura vendita, alla locazione concertata. Perlopiù, i Peep hanno favorito l'accesso alla proprietà piuttosto che l'affitto, a prezzi inferiori di circa un 30% a quelli di mercato. Negli ultimi 9 anni sono stati costruiti oltre 560 alloggi Peep. Attualmente sono in fase di realizzazione circa 230 alloggi. Per gli alloggi assegnati in locazioni si sono registrati problemi di gestione

- LR 27/2008 → un'iniziativa di Regione Veneto e Fondazione cassa di Risparmio di Padova e Rovigo ha portato alla costituzione del fondo etico "Veneto Casa", per agevolare i cittadini più svantaggiati all'accesso in affitto: l'obiettivo è quello di immettere sul mercato un migliaio di alloggi a canone calmierato per i cittadini che vivono una condizione di disagio economico e sociale. Il regolamento del fondo è stato approvato a fine 2008 dalla Banca d'Italia, Regione e Fondazione si sono impegnate per 5,5 milioni di euro ciascuna; l'obiettivo è quello di arrivare a 100 milioni di euro, e un rendimento tra il 6% e l'8%. La gestione del fondo è affidata a Beni Stabili Gestioni SGR, il fondo dovrebbe diventare operativo entro breve. Si resta in attesa degli sviluppi e dei progetti.