



Dexia Crediop S.p.A.

# **Social Housing e agenzie pubbliche per la casa**

## **Sintesi dei risultati**

Ricerca realizzata da



CENSIS

in collaborazione con



## 1. Sintesi dei risultati

### ***La casa: un'emergenza rimossa ma più che mai attuale***

L'Italia ha di fatto per molti anni "rimosso" il problema casa, nella convinzione diffusa che l'elevato tasso di proprietà fosse ormai una garanzia sufficiente della soddisfazione del fabbisogno.

Nel frattempo la competenza sulle politiche abitative è stata regionalizzata mentre le risorse pubbliche sono venute meno. Le politiche abitative pubbliche si sono praticamente azzerate con l'esaurirsi delle risorse programmate.

Come è noto per diverse concomitanti ragioni le politiche sociali in campo abitativo si sono nuovamente imposte all'attenzione del dibattito pubblico. Fattori di pressione sia sul fronte demografico e sociale che economico hanno modificato i termini del problema sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, dimostrando come la rigidità di un'offerta tutta basata sulla casa in proprietà risulta accrescere le situazioni di disagio abitativo.

Tra questi: la crescita del numero delle famiglie, l'aumento dei fenomeni migratori e l'invecchiamento della popolazione dal punto di vista delle evoluzioni demografiche; la precarizzazione dei rapporti di lavoro e le difficoltà per i giovani di uscire dalle famiglie di origine; il crescente indebitamento delle famiglie e le difficoltà connesse all'andamento delle dinamiche salariali e dei saggi d'interesse.

A fronte di questi fenomeni il sistema tradizionale di aiuti per la casa e di operatori non è più adeguato ad offrire una risposta.

Infatti:

- la crescente domanda di abitazioni in affitto non trova più risposta nel settore degli investitori istituzionali (che hanno a loro volta alienato il loro patrimonio);
- l'aiuto personale per l'affitto è inadeguato quantitativamente (dovrebbe essere almeno raddoppiato) e non risolve strutturalmente il problema, ma richiede una spesa corrente costante e crescente nel tempo (il mercato si adegua alla presenza dell'aiuto).
- l'offerta di alloggio sociale è andata riducendosi percentualmente a causa del processo di alienazione e non è più in grado di dare risposte sufficienti per i bisogni delle grandi città (vedi domande in attesa).

### ***E' indispensabile una politica forte dell'affitto***

Nei principali Paesi europei il settore pubblico svolge un ruolo fondamentale, accanto al settore privato, nella gestione di abitazioni in affitto e nello stimolare ed incentivarne una nuova offerta di abitazioni a canone accessibile, quale elemento costitutivo di una strategia globale che favorisce la mobilità territoriale della forza lavoro, l'integrazione degli immigrati, lo sviluppo economico, la tutela di categorie socialmente svantaggiate. L'incentivo all'accesso alla proprietà non è ovviamente in grado di dare una risposta valida in molti casi.

Nel nostro Paese per far fronte alle diverse e nuove domande di casa a costi accessibili, è indispensabile ripensare le logiche di intervento sociale per l'abitare. La scelta è dotarsi nuovamente di una strategia per governare il cambiamento e rispondere ai bisogni o esserne travolti.

In particolare servono politiche di incremento del patrimonio in affitto e di aumento dello stock con prezzi calmierati o controllati e quindi risposte articolate e flessibili:

- articolate sul territorio;
- basate su un sistema di aiuti diversificato e in grado di rispondere a diversi tipi di bisogno: bisogno di casa temporaneo (studenti, lavoratori stagionali e in mobilità), bisogno di casa per un periodo di difficoltà (separazioni, disoccupazione, problemi di emarginazione sociale).
- basate su un nuovo sistema di operatori che comprenda anche il settore privato e che veda la nascita di società immobiliari di tipo europeo anche in Italia.

### **Valorizzare ruolo e capacità del sistema delle aziende casa**

Le aziende casa pubbliche, nate per la promozione e gestione degli alloggi sociali, nei fatti, rappresentano tuttora il riferimento per le politiche pubbliche di settore. Pur essendo relazionate ad un patrimonio abitativo di proporzioni rilevanti (pari a circa un milione di alloggi), hanno in parte perso il ruolo propulsivo e operativo avuto nel passato e sono state oggetto di un hostile takeover da parte della politica che ne ha ridotto l'efficienza. Come conseguenza, ne è derivata nella percezione collettiva una visione semplicistica secondo la quale il patrimonio pubblico è ovunque mal gestito, non assolve alla sua funzione sociale e rappresenta per lo Stato più un peso che una risorsa.

Tuttavia le analisi svolte in questo rapporto mostrano come le Aziende casa pubbliche sono in larghe zone del Paese perfettamente in grado di svolgere in futuro questo ruolo.

Sta alle Regioni progettare il ruolo delle Aziende casa pubbliche nel proprio territorio, senza perdere di vista la collaborazione tra pubblico e privato e senza privarsi di un patrimonio pubblico che rappresenta lo strumento di realizzazione di politiche concrete.

Per questo nuovo sviluppo le Aziende casa pubbliche sono un fattore ovviamente non esclusivo ma imprescindibile se non si vuole rinunciare a governare il cambiamento invece di esserne governati.

I processi di aziendalizzazione effettuati dalle regioni del centro-nord hanno messo gli enti in condizione di muoversi più liberamente nello svolgere la propria funzione, nel trovare forme di organizzazione più flessibili (grazie alla creazione di società strumentali) e nell'avviare rapporti di partenariato col settore privato.

### **Il dibattito sul piano casa: la necessità di una strategia comune**

Il piano casa che il governo si appresta a presentare in Parlamento e di cui sta predisponendo il decreto attuativo è in questi giorni al centro delle attenzioni di tutti gli attori delle politiche abitative (Regioni, Enti locali, forze sociali, associazioni di categoria ecc., soggetti economici).

Va accolta positivamente la volontà di affrontare con una politica nazionale unitaria una questione di centrale rilevanza per la società italiana, dato che il disagio abitativo non investe più solo le fasce più deboli ma sempre più spesso tocca una più larga fascia di popolazione costituita da coloro che, per varie ragioni si trovano, anche temporaneamente, in una condizione di fragilità economica.

Tuttavia non si tratta genericamente di espandere il patrimonio di edilizia residenziale ma occorre far diventare una esplicita priorità il rafforzamento di un'offerta accessibile in affitto, che costituisce l'elemento di debolezza del quadro italiano. In questa chiave sarebbe sbagliato smantellare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica la cui alienazione non darebbe alcun vantaggio reale né in termini di risorse né in termini di risoluzione del disagio sociale, ma ridurrebbe ai minimi termini uno stock sociale già oggi gravemente sottodimensionato rispetto a quello degli altri paesi europei.

## 2. Le ragioni della centralità del social housing

### *Il nuovo disagio abitativo: un apparente paradosso*

Il rinnovato interesse collettivo (dell'opinione pubblica, della politica nazionale e locale, delle forze sociali ed economiche) per le tematiche abitative è indubbio: la casa è tornata prepotentemente ad essere un tema al centro dell'agenda politica e non solo in Italia.

Eppure questo ritorno della questione abitativa presenta degli aspetti apparentemente paradossali. Veniamo infatti da un recente ciclo di espansione del mercato immobiliare e del settore delle costruzioni che ha avuto al centro proprio il segmento residenziale. Per circa 10 anni (1997-2007) le compravendite di abitazioni hanno registrato un trend positivo con circa 800.000 alloggi scambiati negli anni di maggiore intensità del mercato.

Di fatto oltre 5 milioni di acquirenti di case dal 2000 a oggi hanno determinato il più lungo e intenso boom del mercato immobiliare registrato in Italia. Solo a partire dagli ultimi mesi del 2007 si è avuto un raffreddamento degli scambi, senza dubbio legato alle mutate condizioni del mercato del credito. Ma in questi ultimi anni, soprattutto grazie ai bassi tassi di interesse, molte famiglie hanno avuto accesso al bene casa in proprietà, anche in un momento in cui i prezzi, dopo la caduta verticale del 1992, hanno ricominciato a crescere in modo sensibile, soprattutto nelle grandi aree urbane.

Come è noto, siamo, dopo la Spagna, il Paese europeo con il più elevato tasso di famiglie che abitano in un alloggio di loro proprietà o comunque che non pagano un affitto (essendo magari l'abitazione in comodato d'uso).

Alla propensione all'acquisto dell'abitazione, considerato nel confronto con l'affitto un'azione più lungimirante e conveniente o semplicemente un'opzione inevitabile, fa da sfondo la generale crescita quantitativa dei soggetti di domanda: l'incremento del numero di famiglie negli ultimi anni ha registrato valori elevati.

Naturalmente la voglia di casa delle famiglie italiane si è dovuta misurare con il rialzo dei prezzi: e quindi da un lato chi ha comprato si è indebitato di più, per periodi più lunghi; dall'altro ha cercato un'offerta economicamente più "accessibile" (quella che gli anglosassoni chiamano *affordable*), andando ad acquistare nelle zone più esterne delle città e delle aree metropolitane, nelle prime ma soprattutto nelle seconde corone urbane, magari servite da qualche linea di trasporto ferroviario regionale.

Gli effetti territoriali di queste dinamiche sono sempre più evidenti: la crescita delle seconde cinture urbane, ma anche delle aree più esterne ed il calo demografico delle aree centrali. Ma l'esito più generale è stato l'ulteriore incremento, oltre che dei prezzi, del consumo di suolo e del numero dei pendolari, cioè di coloro che escono dal proprio comune di residenza), e l'allungamento dei tempi degli spostamenti casa-lavoro. L'aumento dei processi di dispersione insediativa ha avuto un effetto rilevante sul sistema della mobilità come dimostra l'esplosione del pendolarismo: fra il 2001 e il 2007 + 35,8%, a un tasso medio annuo del 6%.

### ***La crisi del comparto dell'affitto***

Peraltro, se è vero che non si è prodotta nuova offerta in locazione, è altrettanto vero che il patrimonio esistente in affitto da un lato è stato ridimensionato per effetto delle vendite dei singoli privati e dei grandi proprietari, dall'altro ha registrato una crescente associazione tra l'abitare in affitto e la difficile condizione economica della famiglia. Solo 21 anni fa (1987), nella fascia di reddito più alta delle famiglie italiane, ben il 17,4% risiedeva in un alloggio in affitto: tale percentuale è gradualmente scesa al 12,3 % nel 1991 e nel 1995 è crollata al 7,8%. Oggi è pari al 7,1%. Di contro nella fascia più bassa i valori, pur oscillando, sono rimasti in sostanza gli stessi (tab.1).

A fronte di tale composizione del settore privato non stupisce che l'effetto del caro-affitti sia una notevole e pesante incidenza dei costi abitativi rispetto al reddito delle famiglie. Nelle fasce basse tale incidenza raggiunge valori molto elevati. La crescente difficoltà delle famiglie in affitto a far fronte alle spese abitative è dimostrata chiaramente dai dati sugli sfratti: quelli che hanno come motivazione la morosità dell'inquilino rappresentano nel 2007, il 77,2% del totale (tab. 2), nel 1990 erano appena il 26%.

In particolare nuove forme di disagio riguardano non solo le fasce più povere in condizioni di emergenza abitativa, ma anche le famiglie della fascia medio-bassa in affitto nel libero mercato nelle grandi aree urbane: soggetti che anche per ragioni di reddito sono fuori dall'offerta dell'edilizia sociale sovvenzionata, che non hanno mezzi adeguati per accedere alla casa in proprietà e che soffrono del rilevante aumento degli affitti.

## **3. I principali fattori di spinta della domanda**

### ***Aumentano le famiglie***

Tra i principali fattori di pressione della domanda abitativa vi è la generale crescita quantitativa dei soggetti di domanda: l'incremento del numero di famiglie negli ultimi anni ha registrato valori elevati., In Italia, dal 2000 al 2007 il numero delle famiglie è cresciuto di oltre 2 milioni (fig.1), mentre il numero medio dei componenti di una famiglia è passato da 2,52 del 2003 a 2,44 del 2007. Ciò in parte anche per l'aumento di separazioni e divorzi, un fattore che incide anch'esso sul fabbisogno abitativo.

### ***Le difficoltà dei giovani***

Per gli studenti universitari la ricerca di un alloggio rappresenta un primo ostacolo per avvalersi del diritto allo studio: In tutta Italia gli studenti universitari iscritti ad un ateneo di un'altra provincia o un'altra regione rispetto a quella di residenza sono complessivamente circa 650.000, pari al 47,3% del totale degli studenti universitari. In risposta alla domanda abitativa generata dalla loro presenza sono offerti a livello nazionale solamente 54 mila posti letto divisi tra case dello studente pubbliche, collegi privati e religiosi. Si può affermare che in media la disponibilità sia pari ad un posto letto ogni 12 studenti fuori sede ma naturalmente in alcune singole città si registrano condizioni anche più drammatiche.

La questione abitativa resta un problema per i giovani anche una volta terminati gli studi. Per loro si prospetta infatti un mercato immobiliare di difficile accesso date le condizioni economiche di chi oggi si inserisce nel mondo del lavoro. L'indagine Istat multiscopo al 2006 rivela che nell'ambito dei giovani occupati, tra i 26 e i 35 anni, il 44,5% non vive autonomamente e denuncia differenti

altre condizioni (tab. 16). Se andiamo a confrontare i “numeri” del nostro Paese con quelli delle altre nazioni vediamo che l'Italia si colloca su posizioni estreme rispetto agli altri stati europei. I dati disponibili al 2005 indicano nella fascia d'età tra i 25 e i 29 anni la permanenza nella propria famiglia di origine del 71% degli uomini e del 53% delle donne. Nel Regno Unito solo il 24% degli uomini e il 14% delle donne similmente alla Francia con il 23% degli uomini e l'11% delle donne, fino alla situazione all'altro estremo della Finlandia dove solo il 16% degli uomini e il 5% delle donne condividono lo stesso tetto dei propri genitori superati i 25 anni (tab. 3).

### ***Il percorso di integrazione degli immigrati***

Un approfondimento specifico deve essere dedicato all'accesso alla casa della popolazione immigrata. La presenza dei cittadini stranieri immigrati è cresciuta in modo rilevantisimo quasi ovunque (in media di quasi il 90% tra il 2003 ed il 2007), ma permane e anzi si accentua uno squilibrio geografico abbastanza marcato, legato alla maggiore appetibilità dell'offerta lavorativa delle regioni del nord. In pochi anni la presenza degli immigrati è praticamente raddoppiata in molte città (tab. 12) come Torino, Venezia, Napoli, raggiungendo ad esempio a Milano una percentuale del 13% sulla popolazione residente.

Nel contesto italiano i principali fattori di rischio per la tenuta della coesione sociale che rimandano al problema immigrazione riguardano soprattutto la diffusione di condizioni di disagio legate alla precarietà e alla irregolarità. In quest'ottica la difficoltà di accesso ad un'abitazione dignitosa rappresenta l'ostacolo più diffuso.

La condizione abitativa media degli immigrati presenti nel nostro Paese, oltre ad essere profondamente lontana da quella degli autoctoni, è contrassegnata da una situazione di diffusa precarietà, superiore a quella lavorativa. Inevitabilmente, oltre ai fattori discriminatori, sui processi di inserimento abitativo degli immigrati ha pesato la generale debolezza delle politiche abitative per le fasce medio-basse di cui sono espressione l'esiguità del patrimonio di edilizia sociale pubblica, e la carenza di un'offerta di abitazioni in affitto a prezzi accessibili. Ciò ha evitato fenomeni concentrativi nel patrimonio pubblico come quelli esistenti nelle *banlieues* francesi, ma ha prodotto un disagio diffuso.

### ***I bisogni degli anziani***

Gli anziani rappresentano, per ragioni diverse, un altro segmento di popolazione esposto in modo particolare al problema della scarsa rispondenza della soluzione abitativa alle esigenze ed alle risorse individuali. Gli anziani sono portatori di bisogni molto particolari, anche rispetto alla dimensione abitativa, che attengono almeno a tre fattori:

- quello economico, trattandosi in gran parte di persone a reddito medio-basso;
- quello fisico, relativa cioè all'adeguatezza dello spazio abitato rispetto alle specifiche esigenze;
- quello sociale, trattandosi spesso di persone sole.

Un problema che rimanda a dimensioni demografiche notevoli dato che l'Italia, come tutti i Paesi avanzati, presenta rilevantissimi tassi di senilizzazione. Basti pensare che le famiglie con persona di riferimento con più di 65 anni sono 7,75 milioni, più di un terzo (34%) del totale, e che ormai un italiano su 5 ha più di 65 anni. Si tratta di quasi 12 milioni di persone, circa 1.340.000 dei quali hanno superato la soglia degli 85 anni e quindi, solo in casi rari, sono del tutto indipendenti.

Questo segmento della popolazione è in costante aumento. Soltanto nel periodo 2002-2007 il numero delle persone over 65 anni è aumentato di circa 1,1 milioni (+ 10,7%), registrando un tasso di crescita triplo rispetto a quello generale della popolazione (+ 3,6%).

## 4. Il patrimonio pubblico: dimensioni, utenza e gestione

### ***Il profilo generale del patrimonio***

In un Paese come l'Italia, dove lo stock di immobili disponibili per l'affitto è sempre stato notevolmente ridotto rispetto ad altri Paesi europei, anche il patrimonio di edilizia sociale pubblica ha avuto ed ha tuttora dimensioni decisamente modeste. L'incidenza del patrimonio gestito dagli ex-IACP sullo stock complessivo degli alloggi occupati al 2001, anno del censimento sulle abitazioni era pari ad appena il 3,8%, mentre quella sul solo stock in affitto era pari al 18,8% a livello nazionale, ma solo al 16,7% nelle regioni del nord (contro il 20,9% del sud).

Oggi lo stock gestito dalle Aziende casa pubbliche assomma a soli circa 940.000 alloggi di cui però solo 768.000 in locazione (tab. 4); di questi ben il 45,5% si trova nelle regioni del nord.

Un contributo significativo alla ulteriore contrazione del mercato dell'affitto è derivato dal processo di dismissione degli immobili residenziali degli ex IACP e dei Comuni (nonché degli Enti previdenziali) in particolare nelle aree metropolitane dove più è concentrato questo patrimonio.

In particolare le politiche di alienazione di parte del patrimonio ERP (dovuta alla legge 560/1993) hanno portato alla dismissione, tra il 1993 ed il 2006 di oltre 150.000 alloggi (tab. 5), con un ricavo unitario medio di appena 23.700 euro.

### ***Gli aspetti gestionali***

Canoni di affitto talvolta quasi simbolici, rilevanti fenomeni di abusivismo, morosità diffusa: questi sono i luoghi comuni che accompagnano presso l'opinione pubblica l'immagine della gestione del patrimonio di edilizia "popolare" del Paese. Per andare al di là degli stereotipi, che naturalmente discendono anche da realtà concrete, occorre riferirsi direttamente alle variegate situazioni locali. Al riguardo l'indagine effettuata da Federcasa nel 2008 presso le aziende territoriali di tutta Italia per questa ricerca promossa da Dexia, in parte conferma ed in parte smentisce tale visione semplicistica.

Si guardi ad esempio al fenomeno dell'abusivismo: in gran parte del Paese (centro-nord e molte realtà del Mezzogiorno) è a livelli bassissimi, assolutamente fisiologici (0,1-0,3%). In qualche città del nord raggiunge l'1% (Brescia, Trento). In una realtà difficile e complessa dal punto di vista della domanda abitativa come Milano sale al 5%. Ma in alcune, poche per la verità, realtà del sud invece è un fenomeno assai rilevante. I casi estremi sono rappresentati dalle due grandi città della Sicilia, Palermo e Catania, dove sono abusive più di un quarto delle famiglie (27%). Ma percentuali rilevanti si registrano anche a Cosenza (15%), e a Brindisi (11,2%), ad esempio.

Ne deriva che le entrate da canoni sono assolutamente modeste. La tabella 6 mostra come il ricavo annuo medio per alloggio gestito, in generale molto basso, registri delle marcate differenze nelle varie aree del Paese. Si attesta sui 1.000 euro/anno (90 euro mensili) nel nord-ovest (Piemonte-Liguria, Lombardia), sale attorno ai 1.200/1.300 euro nel nord-est (Veneto, Emilia), in qualche caso anche sui 1.400 nel centro Italia (Firenze, Terni) per poi scendere nelle regioni del Sud su valori tra 600 e 800 euro.

Per quanto concerne la morosità (tab. 7), anche questa risulta molto differenziata: il fenomeno è molto rilevante nelle grandi città (Torino, Milano, Genova, Roma, Napoli, Bari e Palermo), mentre assume contorni assai più contenuti nelle medie città soprattutto del centro-nord. Basti pensare che se si considera al 2006 il rapporto tra mancati introiti per morosità e ricavi da canoni in città come Bergamo, Brescia, Parma ma anche a Venezia, Firenze e Bologna, siamo su valori intorno

al 5%, mentre a Cagliari si arriva al 44%, a Palermo siamo al 35%, a Torino e Genova al 32%, a Roma e Napoli al 30%, a Bari al 23 e a Milano al 10%.

Una situazione che mediamente tra il 2001 ed il 2006 è peggiorata. L'aumento generalizzato delle morosità, è senz'altro da mettere in relazione con l'impoverimento generale della popolazione che abita nei quartieri di edilizia sociale pubblica.

### ***Il profilo dell'utenza***

In opposizione alla fenomenologia sempre più diffusa in Italia che sta portando ad una progressiva diminuzione del numero medio degli occupanti delle abitazioni private, dai dati a disposizione emerge invece che nel patrimonio pubblico, in diverse province, si sta verificando un discreto incremento del numero medio degli occupanti delle abitazioni. Il fenomeno è sicuramente legato alla condizione economica degli inquilini delle case popolari che, in molte città, non riuscendo a far fronte all'incremento dei prezzi degli affitti sul mercato si trovano costretti a scegliere di continuare a vivere sotto lo stesso tetto nonostante gli inevitabili disagi.

E' sicuramente nella porzione di cittadini immigrati che questa condizione è più diffusa e l'incremento della loro presenza nel patrimonio pubblico ne è la conferma. Ormai all'interno del parco abitativo di alcune aziende del centro-nord del Paese la presenza di famiglie di immigrati ha raggiunto percentuali decisamente considerevoli: il 18,9% a Parma, il 15,5% a Brescia, 15,2% ad Ancona, il 14,2% a Bologna, il 14% a Perugia, il 12,9% a Milano, solo per citare i casi maggiori (tab. 8).

Se l'incremento della presenza di immigrati negli ultimi anni ha portato ad un abbassamento dell'età media dell'utenza degli alloggi pubblici, questo fattore è controbilanciato dalla lunga permanenza nelle case da parte degli aggiudicatari. Una ricerca Censis – Sunia – Cgil del 2007 ha rilevato il tempo di permanenza nelle abitazioni di proprietà pubblica, dimostrando che il 46,6% degli inquilini vive negli alloggi popolari da più di 16 anni e un altro 35,2% da almeno 6 anni.

In termini di povertà e disagio, per il 2006 la presenza di nuclei in prima fascia di reddito presenta situazioni sostanzialmente differenziate a livello territoriale. Fra gli enti provinciali oggetto della nostra indagine, quelli che hanno una maggior quota di inquilini che pagano il canone minimo sono quelli di Alessandria (77,1%), Novara (57,1%), Parma (52,7%), Forlì (51,3%) e Brindisi (50,2%) .

## **5. Le Aziende Casa “viste” attraverso i bilanci**

### ***Sono presenti modelli organizzativi diversi sul territorio nazionale***

Successivamente al trasferimento delle competenze in materia di housing sociale, le Regioni hanno avviato un creativo processo di riforma del settore - in parte ancora in corso. Nel disegnare i nuovi modelli di housing sociale, nessuna Regione ha ritenuto di poter far a meno delle aziende casa, ereditate dal precedente modello (ex IACP); al 1° gennaio 2008 sono 108 le aziende casa operative sul territorio nazionale (che aderiscono, come soci ordinari, a Federcasa).

Un primo elemento di differenziazione è dato dalla denominazione, che riflette il ruolo regionale nonché, in taluni casi, anche il diverso assetto normativo aziendale: ACER in Emilia Romagna, ALER in Lombardia, ATC in Piemonte, AREA in Sardegna, ARTE in Liguria, ATER in Basilicata, etc., oltre alle aziende casa che, non essendo state oggetto di specifica riforma, rimangono denominate IACP (Campania, Sicilia, Puglia, ecc.).

Circa la forma giuridica, alcune aziende casa sono costituite in forma societaria (Toscana e Trentino). Gran parte delle aziende casa sono costituite, tuttavia, in forma di enti pubblici economici (Emilia Romagna, Liguria, Veneto, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, ecc.) ovvero di enti pubblici non economici (Piemonte, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, ecc.).

Le Regioni hanno generalmente optato per aziende casa con competenze su bacini provinciali. Le differenze riguardano anche i profili patrimoniali; gran parte delle aziende casa sono proprietarie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nel bacino di riferimento. Non mancano, tuttavia, Regioni che hanno preferito assegnare la proprietà degli alloggi agli Enti locali; quest'ultimi si avvalgono poi delle aziende casa per gestire tale patrimonio (Emilia Romagna e Toscana).

### ***Il campione di bilanci analizzati: le Aziende casa con contabilità economica***

In un quadro di riferimento così eterogeneo, appare utile poter confrontare l'andamento della gestione che risulta dai bilanci delle aziende casa. L'analisi è stata svolta su 33 bilanci di aziende casa, scelte tra quelle che adottano la contabilità di tipo economico (tab. 9) che rappresentano, nel 2006, il 34,5% (35,8% nel 2001) degli alloggi gestiti dalle aziende casa italiane; complessivamente le aziende del campione hanno generato nel 2006 un valore della produzione di circa 650 €/mln. Si tratta, dunque, di un campione comunque significativo ed in grado di assicurare un'adeguata rappresentatività alle aziende pubbliche operative nel settore.

### ***Bilanci in pareggio, con un trattamento fiscale da "soggetto privato"***

Nel 2006 il Conto economico del campione (tab. 10) evidenzia un utile netto di 1 €/mln. Il Valore della produzione (comprensivo di introiti da canoni di locazione, contributi, incremento delle immobilizzazioni e ricavi vari) ammonta a circa 648 €/mln. In relazione al Valore della produzione, i Costi operativi rappresentano oltre il 68% e la Spesa per il personale circa il 20%; tale struttura dei costi determina un Margine operativo lordo nel 2006 di 82,5 €/mln, pari al 13% del Valore della produzione.

Il Risultato Operativo del 2006 è positivo per 14 €/mln.

Anche la gestione finanziaria assicura un contributo positivo di circa 9 €/mln, grazie ad un modesto livello di indebitamento (gli interessi passivi verso il mondo creditizio sono pari a circa 9 €/mln, circa l'1% del Valore della produzione) ed alla gestione della liquidità. L'erogazione a stato di avanzamento lavori consente, infatti, alle aziende casa di valorizzare le proprie disponibilità.

Inoltre, l'apporto positivo assicurato dalla Gestione straordinaria (13 €/mln) consente un Risultato d'esercizio complessivo ante imposte positivo per 35,7 €/mln.

Il Risultato d'esercizio positivo è tuttavia pressoché integralmente assorbito da un trattamento fiscale analogo ad un'azienda privata, che comporta imposte sul reddito per ca. 35 €/mln. Se si tiene conto, oltre che delle imposte sul reddito, anche degli altri carichi fiscali gravanti sulle Aziende casa (ad es. l'ICI, l'IVA non detraibile, imposte di registro per box e negozi etc.), ci si può render conto del rilevante ammontare che viene sottratto dal fisco alle politiche della casa.

L'analisi ha riguardato anche gli anni 2004 e 2005 al fine di registrare il trend del campione nel triennio. Il trend del conto economico evidenzia un'evoluzione del Valore della produzione (-0,6%) che non riesce a far fronte alla dinamica - pur contenuta - dei costi; l'incremento dei costi risulta, infatti, inferiore all'inflazione.

Dall'analisi del campione emerge una struttura economico-finanziaria delle aziende casa tendenzialmente equilibrata, sebbene in graduale rallentamento.

Tra gli elementi di debolezza si segnalano, in particolare, la stabilità del Valore della produzione, principalmente imputabile al mancato adeguamento dei canoni di locazione all'inflazione in numerose aree, nonché alla progressiva riduzione degli alloggi gestiti dalle aziende casa. Elemento di attenzione è altresì la significativa crescita dei costi per i servizi (+50% nel triennio 2004-2006), legata per una parte considerevole all'andamento dei consumi energetici.

***Un potenziale di sviluppo limitato da fattori esterni: fiscalità, scarso dinamismo dei canoni, carenza di aree disponibili***

Le disponibilità liquide non vincolate, le residue disponibilità presso la Tesoreria dello Stato (derivanti dalle dismissioni già effettuate), il possibile ricorso all'indebitamento (attualmente alquanto contenuto), nonché le professionalità presenti nelle aziende casa segnalano la potenziale capacità di tali aziende di contribuire significativamente a programmi di sviluppo del settore.

Potenzialità spesso ostacolata da limitazioni non dipendenti dalle aziende casa e, principalmente, dalla carenza di aree appositamente riservate all'edilizia sociale pubblica, da livelli di canoni medi (non fissati dalle aziende) che risultano insufficienti ad assicurare sia l'adeguata manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi l'andamento dei consumi energetici, nonché, infine, dai carichi fiscali imposti alle aziende casa.

Una riforma del sistema dovrebbe basarsi su una revisione dei canoni che assicuri integralmente la copertura degli oneri gestionali, nonché l'alleggerimento del carico fiscale complessivo (considerata la natura no profit delle aziende casa) e, laddove possibile, lo spostamento sull'utente dei consumi energetici. Inoltre per il reinvestimento della liquidità derivante dalle dismissioni del patrimonio, sono da rimuovere gli ostacoli derivanti dai tempi lunghi delle autorizzazioni regionali.

## **6. Il quadro delle politiche regionali**

### ***L'evoluzione delle politiche nazionali e del rapporto stato-regioni***

Dopo il 1998, le Regioni hanno avuto la responsabilità diretta di definire le proprie politiche per la casa, pur continuando, per un primo periodo, a spendere principalmente fondi derivanti dalle riserve accumulate sui conti dei Fondi ex Gescal e risorse derivanti da programmi nazionali.

La lettura, ad un decennio di distanza dall'avvio del decentramento, dimostra come ancora, tranne poche eccezioni, stenti ad affermarsi la capacità di iniziativa autonoma delle Regioni nella materia e come spesso la questione casa venga trascurata o trattata con frammenti di politiche obsolete negli obiettivi e negli strumenti oltre che spesso scarsamente coerenti fra loro.

Bisogna dire però che l'accresciuto potere normativo delle Regioni non è stato di fatto accompagnato da una corrispondente attribuzione di risorse, indispensabile per poter effettivamente esercitare il nuovo ruolo che le stesse sono chiamate a svolgere. In questo contesto le Regioni sono obbligate ad ottimizzare le risorse indirizzandole verso interventi localizzati in aree e situazioni urbanistiche e sociali dove il fabbisogno è maggiore.

Quindi quello che la situazione attuale dipinge è un quadro molto frammentato, da mettersi in relazione una prolungata debolezza della politica nazionale riguardo al problema dell'alloggio pubblico, sostanzialmente legata a finanziamenti *spot* o comunque ad interventi urgenti, che pertanto non ha favorito il costituirsi di un quadro definito nel quale ogni Regione, attraverso il suo potere legiferativo in materia, avrebbe potuto trovare il proprio modo di rispondere alle esigenze contingenti, legate strettamente al proprio territorio.

Il livello comunale a questo punto diventa il maggior interlocutore e il maggior responsabile del patrimonio abitativo pubblico e la crescita e la gestione del patrimonio sono lasciate alla capacità del singolo comune e alla sua intraprendenza.

### ***I Bilanci previsionali regionali 2008 e l'investimento sul tema "Casa"***

Il graduale decentramento delle competenze dello Stato iniziato nel 1990 attraverso la riforma della Legge 142/90, e proseguito con le Leggi Bassanini, ha portato con sé una trasformazione del sistema finanziario passando prima per un *sistema di finanza decentrata* e arrivando ad un sistema di *finanza autonoma*.

Il Bilancio annuale regionale rappresenta dunque il momento in cui le linee della programmazione si confrontano con la fattibilità finanziaria: alla primaria funzione di documento contabile, pertanto, si accosta quella politica; esso, infatti, è utile per vedere quali temi i Governi Locali intendano privilegiare.

Per questo motivo si è scelta l'analisi dei bilanci preventivi per l'anno 2008, quale mezzo per mettere in luce le politiche abitative delle singole regioni e delle province autonome.

D'altra parte è facile, in questo modo, fare un confronto diretto fra il livello di spesa statale per la casa (che negli ultimi anni si attesta intorno a 5 euro/procapite, rappresentati per la maggior parte dal Fondo affitti ex art. 11 L. 431/98).

La lettura dei bilanci è stata effettuata partendo dall'evidenziazione della spesa di competenza<sup>1</sup> nelle unità di previsione di bilancio che sono state inserite sotto le 'funzioni obiettivo/capitoli' dell'edilizia residenziale e politiche per la casa.

#### *Spese correnti e investimenti*

Il primo dato che emerge dalla lettura è il minore importo delle spese correnti (ossia spese riferite al funzionamento dei pubblici servizi) rispetto alle spese in conto capitale (ossia quelle che individuano tutte quelle spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale della Regione).

Queste ultime costituiscono il comparto all'interno del quale sono collocati contabilmente gli investimenti che la Regione sovvenziona nel corso dell'esercizio finanziario annuale. Da notare tuttavia che alcuni bilanci inseriscono in questa categoria di spese anche spese che in modo diretto non intervengono a incrementare il patrimonio dell'ente ma che comunque contribuiscono all'aumento o al miglioramento dello stock abitativo anche di proprietà privata, ad esempio i contributi per l'acquisto, il recupero, o il risanamento della prima casa o dell'abitazione principale.

#### *La finanza innovativa e i fondi etici*

Vista la difficoltà finanziaria delle Regioni, si comprende come mai molte voci di bilancio siano collegate alla richiesta di mutui e/o agli strumenti di finanza innovativa. Tra gli strumenti di finanza regionale rientrano i fondi immobiliari etici. Attraverso questi fondi gli investitori privati si propongono di realizzare progetti di Housing sociale.

In Italia siamo ancora alla sperimentazione iniziale di queste realtà, anche se a incoraggiare i privati nel seguire questa strada di investimento ci sono le esperienze europee già avviate che

---

<sup>1</sup> Le "competenze" ricordiamo rappresentano le spese che l'ente si è impegnato ad erogare durante l'esercizio finanziario, indipendentemente dal fatto che verranno in esso effettivamente rimosse o pagate.

hanno mostrato negli anni buoni tassi di crescita, mentre gli enti pubblici dal canto loro non sottovalutano questa opportunità, come mezzo per affrontare la scarsità di liquidità.

Questo processo è definibile come costruzione privata di *housing sociale*, tuttavia il ruolo del Pubblico non è marginale. Questo viene chiamato a entrare in gioco in diversi momenti del progetto dai primi momenti di creazione dei presupposti per la formazione del fondo, alla fine dell'intervento, ed in particolare risulta determinante nella fase iniziale: è infatti necessario ed indispensabile l'intervento del Comune per il reperimento delle aree su cui è possibile realizzare gli interventi, fino all'aiuto economico diretto attraverso l'elargizione di fondi o indiretto attraverso l'intervento sulla diminuzione delle imposte.

Anche le politiche nazionali si stanno muovendo in questa direzione dando sempre più peso all'ingresso dei privati nell'affrontare l'emergenza abitativa attraverso l'ideazione di forme di partenariato pubblico/privato (cfr. decreto legge 159/2007 di accompagnamento alla finanziaria 2008 e Piano casa art 11, DL 112/2008).

### ***Come le Regioni vedono le proprie politiche***

Oltre che la forma di finanziamento della spesa, dall'analisi dei bilanci è stato possibile evidenziare la categoria delle voci che fanno riferimento al tema della 'Casa'. Le unità di previsioni di bilancio che vengono classificate sotto tale categoria sono sostanzialmente raggruppate sotto tre macro livelli:

- *Edilizia Residenziale Sociale* (ERP, Convenzionata, Sovvenzionata);
- *Programmi di recupero Urbano* (contratti di quartiere e di riqualificazione urbana, recupero centri storici);
- *Edilizia residenziale privata e sostegno alla persona*;

L'articolazione in queste categorie e nelle sottovoci mostra come le amministrazioni pubbliche siano sempre più coscienti che un tema come quello della casa non possa essere unicamente legato alla costruzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare ma come questo sia connesso ad una serie di variabili che passano anche attraverso la qualità della vita a livello urbano e di quartiere e la differenziazione della soluzione proposta (differenti tipi di locazione, attenzione a categorie speciali, ecc.) e che necessitano di fondi per la ricerca e per l'innovazione.

La *tabella 12* riunisce in una stessa voce le spese che le regioni stesse collocano sotto il tema *casa*, e quindi si sconta una certa disomogeneità: infatti per alcune Regioni l'importo destinato alla casa potrebbe risultare più alto se aggiungessimo le voci che esse vedono inserite sotto ulteriori categorie. Un esempio ce lo dà l'Emilia Romagna, l'unica regione ad aver inserito il tema del *risparmio energetico* per la casa all'interno della funzione obiettivo dell'edilizia residenziale, mentre quasi tutte le altre regioni hanno dedicato un capitolo specifico al risparmio energetico; la stessa problematica si ripresenta per le politiche relative alle sovvenzioni e agli aiuti per il sostegno economico alle famiglie o rivolte a categorie speciali (vedi ad esempio gli studenti, che il Molise inserisce nei capitoli *casa* e non *educazione, scuola, università* come molte altre regioni fanno).

La nostra scelta, tuttavia, consente di cogliere quello che le regioni stesse vedono come proprie politiche per la casa in modo diretto e quindi ci dà un'idea del diverso atteggiamento che esse assumono rispetto a questo tema.

### ***Il peso dell'investimento per la casa sul bilancio regionale***

L'ultima nota va fatta sul peso dell'investimento nel settore casa rispetto alla spesa totale delle regioni.

Quello che si nota è che non si presenta una vera e propria distribuzione di tipo nord/sud, e non è vero che le Regioni più ricche investono di più sulla casa.

Il peso dell'investimento di competenza per l'anno 2008 per la casa sul totale del bilancio regionale si aggira su valori inferiori all'1% per almeno due terzi delle regioni italiane, con picchi che non superano il 3%, fatta eccezione per la provincia autonoma di Bolzano.

Incrociando la lettura dei temi del capitolo di bilancio sulla casa con questa classifica delle spese di competenza si nota che le regioni che prevedono maggiori investimenti come Basilicata, Calabria, e Trentino Alto Adige concentrano i loro stanziamenti prevalentemente sull'aumento e il rinnovo del patrimonio immobiliare e sui programmi di riqualificazione a livello urbano.

### ***Casa e ambiente urbano***

Collegata con il tema della "casa", si nota anche un'attenzione ai finanziamenti per la creazione di servizi e ai piani di recupero urbano. Questa tendenza è in linea con quanto accade negli altri paesi europei. Questi temi introducono la questione della qualità che sempre di più accompagna l'edilizia residenziale sia pubblica che privata.

### ***Casa e risparmio energetico***

Riguardo agli interventi promossi dalle Regioni si vede che tutte le Regioni hanno attivato iniziative nel campo delle fonti energetiche rinnovabili seguendo due principali linee di intervento in attuazione dei decreti del Ministero dell'Ambiente emanati a partire dal 2000 e legate ai programmi "Tetti fotovoltaici" e "Solare termico".

A questi interventi si accompagnano una serie di proposte a marchio regionale: le Regioni promuovono iniziative autonome attraverso Delibere Regionali, spesso in attuazione dei Piani Energetici Regionali, i quali valutano le potenzialità, dell'impatto e i benefici ambientali nonché gli investimenti necessari.

Riassumendo si possono iscrivere gli interventi in tema ambientale promossi dalle Regioni che coinvolgono la sfera dell'abitare e l'edificio in modo diretto in tre categorie:

- incentivo all'utilizzo di sistemi a tecnologia avanzata con lo scopo di diminuire le emissioni e risparmiare energia ( es. sostituzione vecchie Caldaie);
- incentivi all'utilizzo di sistemi che utilizzino fonti rinnovabili (impianti fotovoltaici, solare) anche al fine di produrre energia per auto-consumo e non (ossia finalizzata all'immissione sul mercato);
- incentivi per la manutenzione ordinaria e straordinaria che impieghi materiali, sistemi e tecnologie innovativi nel settore energetico (nuova coibentazione, sostituzione infissi, etc.)

Alcune Regioni si distinguono per accompagnare gli incentivi e i finanziamenti ad una campagna di sensibilizzazione cittadini, all'educazione ambientale, tra questi possiamo segnalare la campagna sul consumo delle caldaie della regione Emilia Romagna e il progetto "la casa intelligente" della Provincia Autonoma di Trento, un programma on-line che segue la tipologia del test per auto-verificare in modo semplice e rapido i consumi e gli sprechi all'interno dell'abitazione e alcuni sistemi di calcolo dei consumi di energia.

### ***In conclusione si notano, linee di intervento comuni e proposte innovative***

Nonostante la scarsità di risorse proprie da destinare alla casa, proprio fra le Regioni che hanno minori disponibilità si nota come si stiano avviando politiche sperimentali ed innovative. Buone pratiche che meritano una diffusione al di fuori dei confini regionali, al fine di alimentare gli spunti a disposizione delle Regioni in ritardo.

### ***Promozione dell'affitto "moderato" e attenzione alla qualità***

Proprio fra queste sperimentazioni si possono individuare delle linee di intervento comune: la priorità riservata all'affitto, l'attenzione alle soluzioni per dare casa ai giovani, la sperimentazione di nuovi modelli di produzione della casa (autocostruzione, autorecupero), la promozione di agenzie per l'affitto come modalità di coinvolgimento dei proprietari privati nell'aumento dell'offerta in locazione, l'attenzione alla qualità abitativa (fornitura di servizi, risparmio energetico).

### ***Modelli di intervento per le situazioni di disagio***

Nuova è anche l'attenzione riservata alla categoria del disagio estremo, cui si rivolgono soluzioni abitative temporanee integrate alle politiche di sostegno sociale (vedi Lombardia).

### ***Un quadro ancora poco organico***

Tutte queste buone pratiche necessiterebbero però di essere iscritte in un piano strategico comune, troppo spesso ancora mancante, fatta eccezione per alcune regioni d'eccellenza.

Le Regioni tendono a programmare gli interventi in modo poco organico, l'opportunità di avere una visione di insieme di quello che accade sarebbe un buon punto di partenza per l'analisi dell'efficacia dei sistemi attuati e per migliorarne la sinergia quando necessario. In tutto questo giocano un ruolo chiave gli Osservatori Casa, come strumento di ricerca e valutazione, oltre che di comunicazione tra le varie Regioni al fine di far veicolare le idee.

Sulla questione Osservatorio Casa alcune Regioni stanno investendo e lo considerano uno strumento imprescindibile delle loro politiche (Piemonte, Lombardia, Marche, Emilia Romagna), ma purtroppo molte regioni ancora non si sono mosse o si limitano ad enunciazioni di principio.

### ***Questione delle aree e politiche del territorio***

Per quanto riguarda la questione centrale del reperimento delle aree, alcune regioni si sono mosse nell'ambito della revisione della normativa urbanistica. Gli impianti di alcune leggi urbanistiche regionali prevedono, nell'ambito del processo attuativo del piano, che quote di superfici (aree o immobili) vengano destinate all'edilizia residenziale sociale.

Su questo tema, va ricordato che durante la scorsa legislatura sono state presentate diverse proposte di legge di riforma della normativa urbanistica a livello nazionale che affrontavano tra l'altro (anche se non in modo chiaro ed esaustivo) il tema della casa come diritto, riconoscendo il diritto all'abitazione come diritto di cittadinanza, e proponevano che l'alloggio sociale (definito come previsto dall'art. 5 della legge 9/2007 e dal relativo DM attuativo del 22 aprile 2008) potesse rientrare negli standard urbanistici come standard aggiuntivo nei nuovi insediamenti di espansione.

Il Piano casa previsto all'art 11 del DL 112/2008 (convertito in legge 133/2008) introduce invece:

"a) il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo;

b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di

spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444”.

I provvedimenti attuativi previsti dovranno chiarire il rapporto fra queste indicazioni e la normativa urbanistica regionale.

## 7. Il ventaglio delle esperienze locali

### ***Politiche per incrementare l'offerta in affitto***

Poste quotidianamente davanti alla drammaticità del problema casa, le amministrazioni locali mentre sono impegnate a far fronte alle emergenze, tentano anche di dare risposte innovative che contribuiscano a trattare le cause di un problema che appare sempre più grave.

Il tratto comune delle iniziative innovative in fase di sperimentazione da parte degli enti locali, è costituito senza dubbio dal tentativo di creare un'offerta di alloggi in locazione a canone moderato o sostenibile (cioè significativamente più basso di quello di mercato), per quei ceti medio-bassi tagliati fuori dalla possibilità di accedere all'edilizia sociale e che non sono in grado di sostenere i costi locativi del libero mercato né di imbarcarsi nell'acquisto di una abitazione.

Se il fine è sostanzialmente comune, si evidenziano tuttavia almeno tre diverse linee di azione per perseguirlo, linee che possono essere anche in parte compresenti nell'azione della stessa amministrazione:

- la prima è finalizzata ad introdurre all'interno dei processi di trasformazione urbana una quota di nuovo volume edificabile vincolata all'affitto e concordata con gli operatori economici in fase di negoziazione urbanistica;
- la seconda mira a creare una riserva di aree pubbliche edificabili da destinare alla locazione, su cui far convergere investimenti pubblici e soprattutto privati, incentivati questi ultimi dall'abbattimento dei costi legati all'area;
- la terza consiste nell'azione diretta di società immobiliari partecipate dall'amministrazione comunale, che pur muovendosi sul mercato come un normale operatore economico (e quindi acquisendo, trasformando e vendendo), perseguono anche finalità sociali ed operano in particolare nel settore dell'housing mirando a creare nuova offerta in affitto accessibile.

Il primo approccio è ben rappresentato dal nuovo Piano strutturale di Firenze, che prevede l'obbligo per chi realizza interventi di edilizia residenziale (nuove edificazioni o recuperi con demolizione e ricostruzione) di dimensione superiore a 2.000 mq di destinare almeno il 20% della superficie utile ad alloggi per l'affitto convenzionato.

Un altro caso assimilabile è rappresentato dal metodo adottato dal Comune di Torino attraverso la variante n. 37 al Piano Regolatore della città, approvata il 25 marzo del 2002. Essa, all'interno delle norme urbanistico - edilizie di attuazione del PRG, stabilisce che per quanto riguarda gli interventi di completamento, ristrutturazione urbanistica o nuovo impianto, che superano i 4.000 mq di superficie lorda complessiva (SLP) e che ricadono in zone urbane storico-ambientali o consolidate residenziali miste, nell'ambito dell'attuazione delle zone di trasformazione, una quota pari al 10 % della S.L.P. residenziale deve essere destinata all'edilizia convenzionata. Su tale quota la città può esercitare al momento dell'approvazione della Convenzione Urbanistica il diritto di acquisto.

Il secondo approccio, quello centrato sulla messa a disposizione di aree pubbliche per realizzare nuova edilizia abitativa in affitto, è invece al centro delle politiche abitative promosse dall'amministrazione comunale milanese. Il Comune di Milano ha utilizzato una legge regionale (la n. 8 del 2005, cosiddetta "legge Borghini") che dà la possibilità ai comuni lombardi ad emergenza abitativa di utilizzare, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, le aree a standard per realizzare nuova edilizia residenziale pubblica. In applicazione di tale legge l'amministrazione comunale con la delibera promossa dall'assessore Verga (maggio 2005), ha individuato ben 46 aree di proprietà pubblica in cui realizzare edilizia residenziale pubblica nell'arco di 4-5 anni.

La terza linea di lavoro è quella relativa all'azione diretta di società immobiliari partecipate dall'amministrazione comunale, che operano anche nel settore dell'housing mirando a creare nuova offerta in affitto accessibile. A questo proposito, un caso interessante è quello relativo a "La Immobiliare Veneziana" (Ive) una s.r.l. partecipata al 97% dal Comune di Venezia, che negli ultimi dieci anni ha allargato la propria mission: non più semplice contenitore di immobili acquisiti dal Comune, ma soggetto che gestisce il patrimonio e acquisisce con mezzi propri aree e immobili che urbanizza, restaura, fraziona, affitta o rivende a soggetti di varia natura.

## **8. Welfare e diritto alla casa in Europa**

Nel panorama europeo la diversità degli approcci alle politiche della casa è stata, soprattutto in passato, chiaramente leggibile nella diversa segmentazione del patrimonio abitativo (proprietà, affitto sociale, affitto di mercato) e nella dimensione finanziaria dell'impegno pubblico.

L'impegno dello Stato nel settore abitativo, avviato dall'inizio del secolo scorso nell'Europa settentrionale e centrale, è essenzialmente volto ad assicurare, attraverso interventi diretti ed indiretti, il generale diritto all'accesso ad una condizione abitativa adeguata e dignitosa. La fase più rilevante, in termini quantitativi, di questa stagione è stata certamente quella avviata con la ricostruzione nel secondo dopoguerra, fase in cui una quota rilevante delle abitazioni costruite soprattutto nei paesi del centro-nord dell'Europa è stata promossa dall'intervento pubblico.

Ciò è avvenuto con modalità differenti, in relazione ad un quadro di operatori e procedure diversificato: in Gran Bretagna e in Olanda mediante un'edilizia residenziale pubblica realizzata e gestita soprattutto dagli enti locali; in Francia ed in Germania attraverso una delega a privati o a società di pubblica utilità sotto il controllo pubblico. E' importante ricordare che nella maggior parte dei paesi del nord Europa si è attribuito all'intervento pubblico una funzione generale di regolazione e riequilibrio del mercato abitativo, con un'apertura verso tutte le categorie sociali e non solo per le fasce più povere.

Come è noto, invece, nei paesi del Sud Europa, il sostegno alle famiglie nell'acquisto di una casa in proprietà, piuttosto che nell'accesso all'affitto, ha costituito il pilastro principale delle politiche pubbliche. In questo quadro il peso della casa all'interno della spesa sociale è stato (ed è tuttora) tradizionalmente molto basso, e di conseguenza la consistenza del patrimonio in affitto sociale assolutamente marginale, riservata, almeno sulla carta, alle famiglie più povere e disagiate. In parte diverso il caso italiano, dove almeno tra il 1949 ed i primi anni sessanta ciò si è accompagnato contemporaneamente ad un impegno pubblico diretto alla costruzione di alloggi in affitto a canone sociale per le fasce più deboli nelle grandi città, anche se di entità assai più contenuta che nei paesi nord-europei.

Se dunque le impostazioni di partenza sono state profondamente diverse, la fase successiva, dal 1980 in poi, ha in parte modificato questo quadro. A partire dagli anni '80 si è infatti verificata un progressivo e generale riorientamento delle politiche, improntato ad un parziale ridimensionamento

dell'intervento pubblico, sempre meno centrato sull'impegno diretto dello Stato a costruire un'offerta abitativa in affitto a costi accessibili, e sempre più diretto a sostenere il progressivo espandersi dell'accesso all'abitazione in proprietà.

Un'evoluzione (molti hanno parlato di una vera e propria "ritirata") legata in primo luogo a ragioni di finanza pubblica, alla limitatezza delle risorse disponibili, ma sulla quale, oltre a ragioni di compatibilità finanziaria, hanno giocato anche altri fattori quali i problemi sociali ed urbanistici legati ad alcuni esperimenti di iniziativa pubblica di mass housing degli anni '60 e '70 basati sulla standardizzazione, sul ricorso a tipologie edilizie intensive (torri, barre), sulla grande dimensione degli interventi, che ha finito per produrre in molti quartieri effetti segregativi e conflitti urbani.

La generale convergenza delle politiche a sostenere il progressivo espandersi dell'accesso all'abitazione in proprietà da parte delle famiglie ha riguardato anche paesi con un consistente patrimonio in affitto. La contestuale riduzione del settore locativo ha determinato quindi un quadro in gran parte diverso da quello precedente. Basti ricordare che, tra il 1980 ed il 2003, la quota di abitazioni in affitto è scesa dal 42% al 31% nel Regno Unito, dal 58% al 43% nei Paesi Bassi, dal 38% al 31% in Belgio, dal 21% al 11% in Spagna, dal 36% al 20% in Italia.

La fase attuale segna invece un forte ritorno di attenzione per le *housing policies* in quasi tutti i paesi: a fronte della evidente inefficacia nella congiuntura attuale di politiche abitative tutte centrate sull'accesso alla proprietà, i governi europei sono impegnati a varare piani casa pluriennali che segnano un rinnovato coinvolgimento dello Stato nella promozione di un'offerta abitativa in affitto a costi accessibili. È il caso, come segnalano gli approfondimenti della ricerca su questo argomento, sia della Spagna (che ha un settore dell'affitto molto debole) che di Francia e Regno Unito, paesi nei quali l'offerta di edilizia sociale in affitto è invece sempre stata molto forte (tabb. 14 e 15).

**Tab. 1 -Percentuale famiglie in affitto per quintili di reddito**

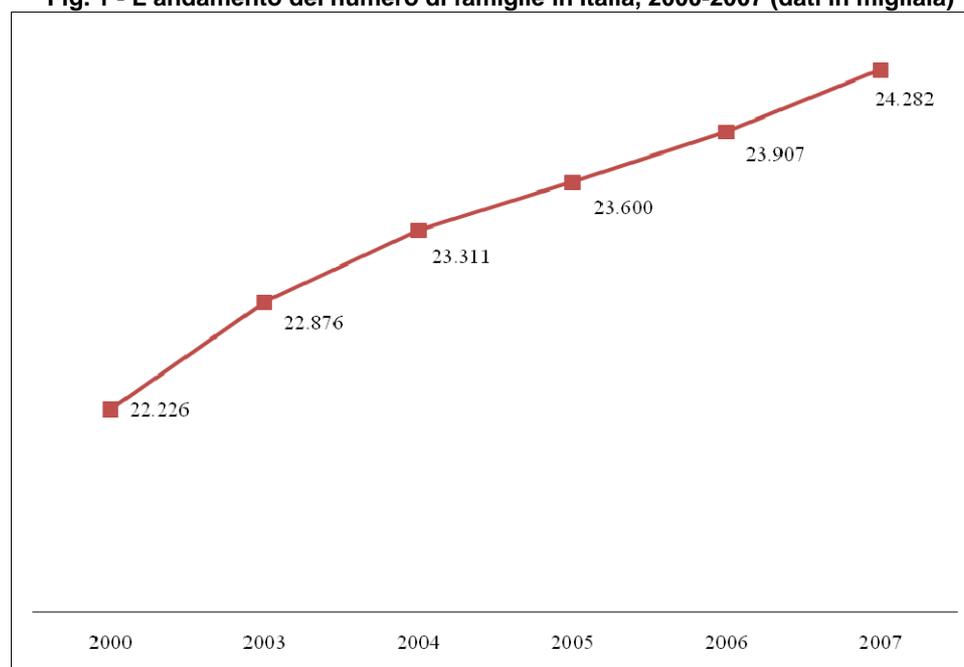
Anno	Fino al 20 percentile	Dal 20 al 40 percentile	Dal 40 al 60 percentile	Dal 60 al 80 percentile	Oltre l'80 percentile	Totale
1983	38,3	46,1	28,9	27,6	16,3	31,5
1987	34,1	37,7	27,2	27,2	17,4	28,7
1991	35,7	29,0	23,4	19,8	12,3	24,1
1995	39,0	30,3	22,2	17,7	7,8	23,4
2000	32,8	26,9	20,4	15,0	7,3	20,5
2004	39,8	28,6	18,4	12,6	7,1	21,3

Fonte: elaborazione Censis su dati Banca d'Italia 2006

**Tab. 2 – Procedure di sfratto in Italia, 1997-2007 (v.a., val%)**

Anno	Provvedimenti esecutivi di sfratto emessi		
	v.a.	Di cui per morosità	
		v.a.	%
1997	50.226	26.322	52,4%
1998	44.919	25.569	56,9%
1999	38.944	24.203	62,1%
2000	39.406	25.412	64,5%
2001	40.500	26.937	66,5%
2002	40.130	27.154	67,7%
2003	39.284	27.781	70,7%
2004	45.535	32.112	70,5%
2005	44.988	33.200	73,8%
2006	44.897	33.893	75,5%
2007	41.888	32.540	77,7%

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero degli Interni

**Fig. 1 - L'andamento del numero di famiglie in Italia, 2000-2007 (dati in migliaia)**

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat - Bilancio demografico

**Tab. 3 - Giovani secondo la permanenza nelle famiglie di origine, 2005 (val.%)**

	18-24 anni		25-29 anni	
	uomini	donne	uomini	donne
	val. %			
Italia	94	90	71	53
Spagna	90	81	62	49
Regno Unito	67	50	24	14
Francia	70	56	23	11
Germania	72	56	25	12
Olanda	71	53	20	8
Finlandia	39	56	16	5
EU-25 (1)	78	66	42	28

(1) stima

Fonte: Eurostat, LFS

**Tab. 4 – Il patrimonio gestito dalle Aziende al 2006 (stima Federcasa)**

	Alloggi in locazione	Alloggi a riscatto	Alloggi privati (gestione condominiale)	Totale	Val. %
Nord	340.415	36.194	50.293	426.902	45,5%
Centro	152.922	19.289	12.999	185.211	19,7%
Sud	280.499	19.292	26.917	326.708	34,8%
Italia	768.047	74.775	90.210	938.821	100,0%

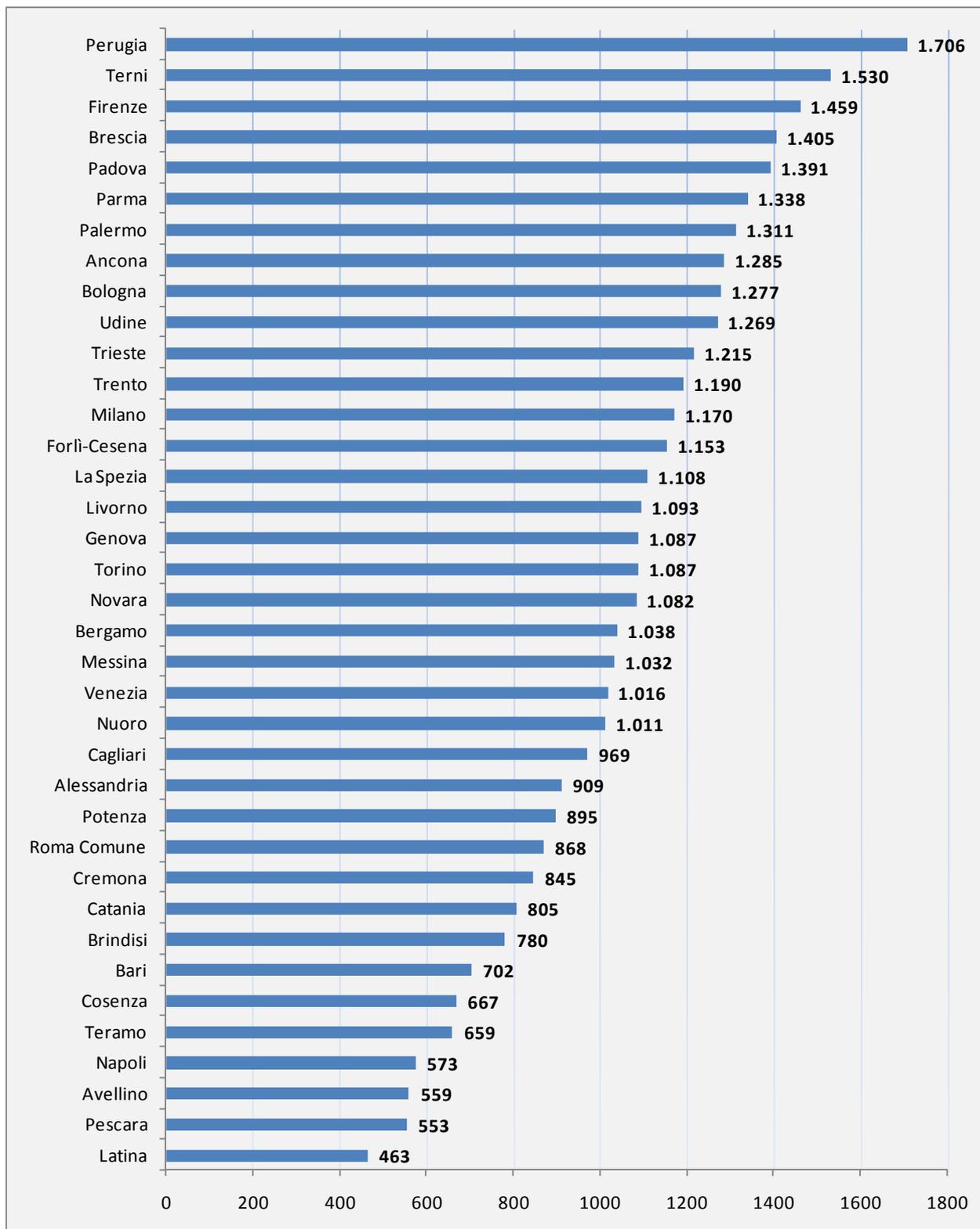
Fonte: elaborazione Censis su dati Federcasa

**Tab. 5 - Andamento delle vendite del patrimonio ERP per anno (1993-2006)**

Anno	Alloggi venduti	Ricavi da vendite (in milioni di euro)
1993	4.956	115
1994	4.533	105
1995	9.933	231
1996	16.133	375
1997	14.444	336
1998	17.007	414
1999	17.756	413
2000	10.714	284
2001	10.500	192
2002	7.050	198
2003	10.731	206
2004	9.289	233
2005	9.484	232
2006	12.238	331
Totale	154.768	3.665

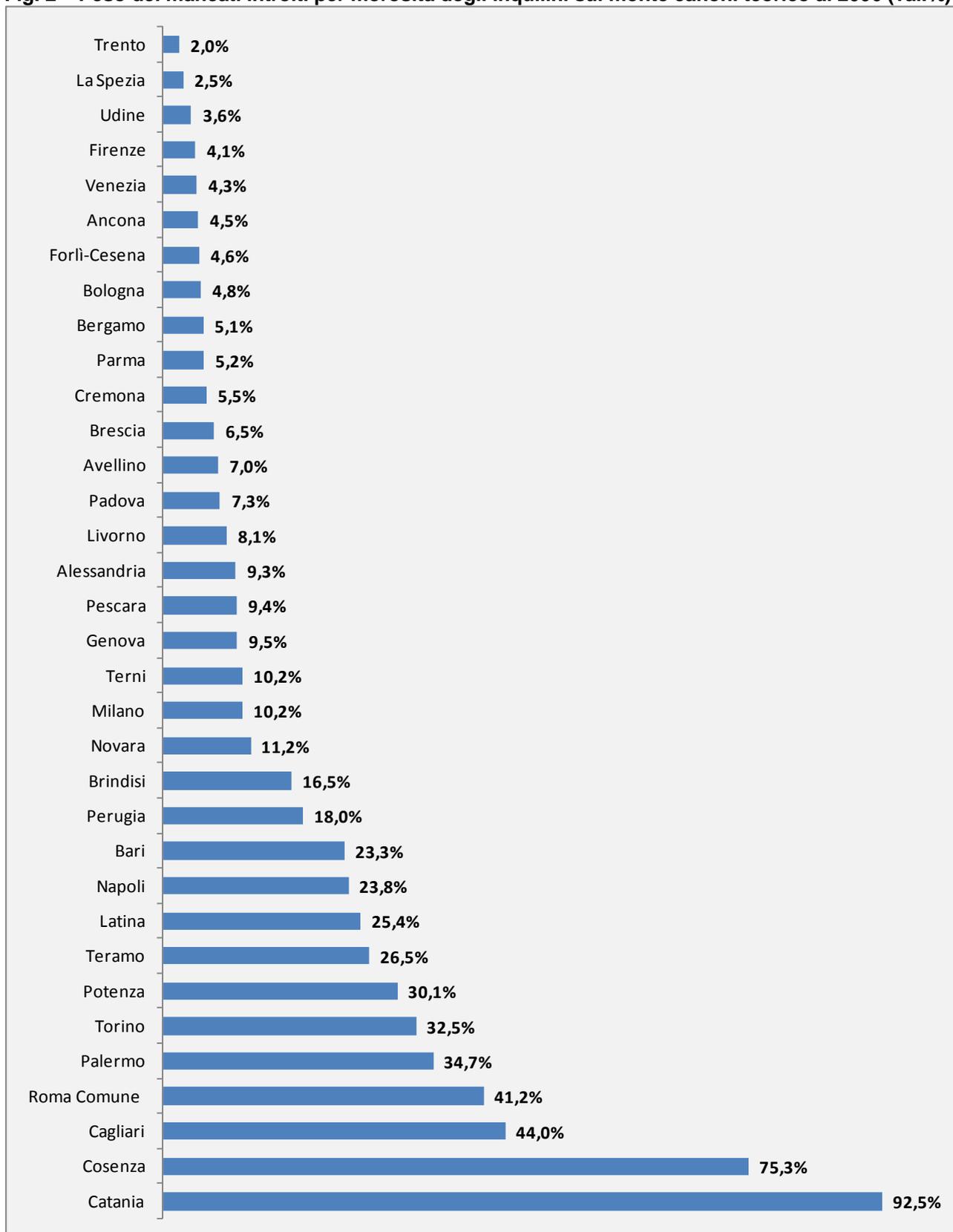
Fonte: elaborazione Censis su dati Federcasa

**Fig. 1 – Ricavo medio annuo per alloggio 2006 (valori in euro)**



Fonte: elaborazione Censis su dati indagine Federcasa, 2008

**Fig. 2 – Peso dei mancati introiti per morosità degli inquilini sul monte canoni teorico al 2006 (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati indagine Federcasa, 2008

**Tab. 8 - L'utenza: la presenza di immigrati. Confronto 2001-2006**

Provincia di riferimento dell'azienda	2001			2006			Variazione 2001-2006. Val. %
	Totale abitanti	immigrati extracomunitari	% immigrati extracomunitari sul totale	Totale abitanti	immigrati extracomunitari	% immigrati extracomunitari sul totale	
Torino	67.896	3.201	4,7%	70.000	5.700	8,1%	78,1
Novara	16.422	388	2,4%	13.384	1.815	13,6%	367,8
Alessandria	12.583	1.342	10,7%	11.980	1.989	16,6%	48,2
Genova	21.000	562	2,7%	20.953	-	-	-
La Spezia	8.250	218	2,6%	8.516	175	2,1%	-19,7
Milano	178.318	7.690	4,3%	132.158	12.412	9,4%	61,4
Bergamo	18.357	297	1,6%	15.823	2.038	12,9%	586,2
Brescia	14.495	2.047	14,1%	19.751	3.094	15,7%	51,1
Cremona	10.582	300	2,8%	10.920	1.804	16,5%	501,3
Trento	18.028	824	4,6%	21.143	849	4,0%	3,0
Venezia	27.462	172	0,6%	24.619	-	-	-
Padova	28.635	228	0,8%	21.850	933	4,3%	309,2
Udine	16.315	207	1,3%	14.144	400	2,8%	93,2
Trieste	23.819	200	0,8%	20.750	704	3,4%	252,0
Bologna	36.562	2.546	7,0%	35.846	5.080	14,2%	99,5
Parma	10.095	n.d.	n.d.	11.401	2.155	18,9%	-
Forli-Cesena	9.055	389	4,3%	9.218	1.248	13,5%	220,8
Firenze	30.192	1.980	6,6%	27.793	1.945	7,0%	-1,8
Perugia	9.984	-	-	12.655	1.767	14,0%	-
Terni	6.958	200	2,9%	6.446	516	8,0%	158,0
Ancona	13.727	502	3,7%	13.976	2.123	15,2%	322,9
Roma Comune	-	-	-	127.846	2.422	1,9%	-
Avellino	-	-	-	20.803	773	3,7%	-
Palermo	40.488	20	0,05%	27.500	-	-	-
Messina	-	-	-	31.700	15	0,04%	-
Nuoro	-	-	-	10.905	25	0,2%	-

Fonte: elaborazione Censis su dati indagine Federcasa 2008

**Tab. 9 – Patrimonio gestito e valore della produzione, 2006**

Aziende casa	Alloggi gestiti 2001	Alloggi gestiti 2006	Valore Produz. 2006 (migliaia di euro)
Ancona	6.175	5.788	11.249
Bergamo	5.964	6.882	16.122
Bologna	18.664	19.092	61.673
Brescia	9.335	9.946	19.699
Busto Arsizio	2.877	2.349	4.504
Chieti	3.980	2.695	7.640
Como	3.700	3.888	10.305
Cremona	5.346	5.387	7.606
Firenze	13.127	12.036	25.053
Forlì-Cesena	4.350	4.380	5.494
Gorizia	4.101	4.745	7.439
Grosseto	2.895	3.069	4.021
Lecco	1.744	2.281	6.198
Lodi	2.306	2.159	6.028
Macerata	2.754	2.932	5.102
Mantova	3.472	3.353	8.930
Massa Carrara	3.994	3.743	7.338
Milano	89.501	65.930	190.141
Modena	6.253	6.674	11.639
Padova	9.706	9.327	21.906
Parma	6.087	6.263	10.921
Pescara	5.167	5.351	5.862
Prato	1.689	1.671	4.501
Reggio Emilia	4.224	4.321	17.943
Rimini	1.816	1.931	2.767
Rovigo	4.522	4.330	8.238
Siena	2.028	2.380	6.561
Sondrio	1.519	1.547	5.268
Terni	3.662	3.735	7.454
Torino	33.001	32.674	64.513
Trento	8.386	10.118	44.243
Udine	7.102	7.072	14.141
Varese	6.418	5.811	17.743
	285.865	264.374	648.242
<i>% su totale alloggi</i>	35,8%	34,5%	

Fonte: Elaborazione Dexia Crediop su dati Bilanci 2006

**Tab. 10 - Sintesi dello stato patrimoniale (dati in milioni di euro)**

Stato Patrimoniale Aggregato		2006	
<b>Attivo</b>			
Immobilizzazioni Materiali	3.869,5	77,0%	
Altre Immobilizzazioni	208,2	4,1%	
Attivo circolante	941,8	18,7%	
Altre attività a breve	7,3	0,1%	
<b>Totale Attivo</b>			<b>5.027</b>
<b>Passivo</b>			
Patrimonio Netto	2.612,7	52,0%	
Fondi Rischi ed Oneri	173,7	3,5%	
TFR	55,5	1,1%	
Debito Medio / Lungo vs sistema creditizio	390,8	7,8%	
Passivo Corrente	1.794,1	35,7%	
<b>Totale Passivo</b>			<b>5.027</b>

Fonte: Elaborazione Dexia Crediop su dati Bilanci 2006

**Tab. 11 – Conto economico aggregato (dati in milioni di euro)**

Conto Economico Aggregato		2006	
		% su VdP	
Valore della Produzione		648	
Costi operativi, variabz-magazz. e oneri	(-)	442	68,3%
<b>Valore Aggiunto</b>			<b>205,8</b>
Spesa per il Personale	(-)	123	19,0%
<b>Margine Operativo Lordo</b>			<b>82,5</b>
Ammortamenti e Accantonamenti	(-)	68	10,6%
<b>Risultato Operativo</b>			<b>14,0</b>
Saldo gestione Finanziaria & Straordinaria		22	
<b>Risultato Ante Imposte</b>			<b>35,7</b>
Imposte su reddito d'esercizio	(-)	35	
<b>Utile / Perdita</b>			<b>1,0</b>

Fonte: Elaborazione Dexia Crediop su dati Bilanci 2006

**Tab. 12 - Incidenza della spesa per la casa sui bilanci di previsione 2008 delle Regioni**

Regione	Totale spesa per la casa	Totale bilancio	% spesa su bilancio totale
Calabria	460.759.601,41	13.277.522.383,83	3,47%
Trentino Alto Adige - Bolzano	180.200.000,00	5.365.500.000,00	3,36%
Basilicata	152.897.414,16	5.136.628.297,80	2,98%
Toscana	400.278.890,76	15.924.561.030,31	2,51%
Lazio	491.432.349,05	28.525.178.225,12	1,72%
Trentino Alto Adige - Trento	80.194.963,29	6.124.000.000,00	1,31%
Umbria	29.994.018,85	2.298.274.798,86	1,31%
Emilia Romagna	328.069.277,43	25.962.562.699,63	1,26%
Piemonte	158.137.831,82	17.970.751.856,29	0,88%
Campania	132.353.261,69	17.473.723.792,07	0,76%
Liguria	58.841.375,74	8.987.231.911,18	0,65%
Sicilia	155.187.000,00	24.875.250.000,00	0,62%
Friuli Venezia - Giulia	66.731.326,46	10.742.723.414,47	0,62%
Sardegna	46.151.000,00	7.757.208.000,00	0,59%
Molise	10.410.639,80	2.563.436.751,93	0,41%
Veneto	82.471.727,68	20.329.848.056,55	0,41%
Lombardia	103.641.133,78	35.147.927.404,52	0,29%
Abruzzo	11.200.000,00	7.066.881.670,00	0,16%
Valle d'Aosta	3.590.692,00	2.402.000.000,00	0,15%
Puglia	33.805.305,37	31.764.424.191,40	0,11%
Marche	7.005.113,00	10.149.570.242,22	0,07%

Fonte: elaborazione Federcasa sulle Leggi di Bilancio regionali

**Tab. 13 - Spesa procapite delle Regioni nei Bilanci di previsione 2008**

Regione	spesa competenza €/pro capite
Valle d'Aosta	19.245
Trentino Alto Adige Trento	12.078
Trentino Alto Adige Bolzano	11.002
Friuli Venezia - Giulia	8.859
Basilicata	8.686
Molise	8.009
Puglia	7.805
Calabria*	6.645
Marche	6.607
Emilia Romagna	6.148
Liguria	5.589
Abruzzo	5.395
Lazio	5.193
Sicilia	4.958
Sardegna	4.675
Toscana	4.377
Veneto	4.259
Piemonte	4.129
Lombardia	3.682
Campania	3.018
Umbria	2.633

\* valore medio

Fonte: elaborazione Federcasa sulle Leggi di Bilancio regionali

**Tab. 14 - Francia: alloggi per titolo di godimento: 1984-2006 (v.a. \* 1000, val. %)**

	v.a. * 1000				val. %			
	1984	1991	2001	2006	1984	1991	2001	2006
In proprietà	10.544	11.999	13.739	15.025	52,1%	54,8%	56,0%	57,2%
In affitto	9.686	9.878	10.816	11.238	47,9%	45,2%	44,0%	42,8%
<i>di cui</i>								
da persone fisiche	5.277	5.175	5.853	6.074	26,1%	23,7%	23,8%	23,1%
HLM	2.865	3.262	3.672	3.915	14,2%	14,9%	15,0%	14,9%
da altri operatori sociali e morali	1.544,0	1.441,0	1.291,0	1.248,5	7,6%	6,6%	5,2%	4,8%
<b>TOTALE</b>	<b>20.230,0</b>	<b>21.877,0</b>	<b>24.555,0</b>	<b>26.262,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione Censis su dati Compte du Logement

**Tab. 15 - Regno Unito: alloggi per titolo di godimento: 1981-2006 (val.%)**

Titolo di godimento	1981	1992	2001	2006
In proprietà	57,6	66,1	69,4	70,2
In affitto da privati	11,0	9,6	9,7	11,3
Local Authority	29,2	21,2	14,5	10,2
Housing Association	2,2	3,1	6,4	8,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Censis su dati UK Housing Review, 2007