

CNEL

Documenti

Sistemi abitativi e politiche di social  
housing in europa

17 novembre 1997

## INDICE

### I PARTE

GLI STRUMENTI PER UNA NUOVA POLITICA DEL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE .....	pag. 9
Testo di Osservazioni e Proposte (Commissione VI in sede deliberante 14 gennaio 1998)	

<i>Premessa</i> .....	” 11
1. Introduzione .....	” 13
2. Considerazioni .....	” 15
3. Proposte .....	” 19

### LA RIFORMA DELLA POLITICA ABITATIVA

Relazione introduttiva del Cons. Claudio Falasca al Convegno del 17 novembre 1997 .....	pag. 31
--	---------

### ALLEGATO

GLI STRUMENTI PER UNA NUOVA POLITICA DEL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE .....	pag. 45
1. Il quadro di riferimento .....	” 47
2. I prezzi di affitto e classi di reddito .....	” 49
3. La disponibilità di abitazioni in affitto sociale .....	” 53
4. Il sostegno diretto alle famiglie in affitto .....	” 55
5. Modelli gestionali del patrimonio residenziale pubblico .....	” 58
6. La riconfigurazione del Mercato .....	” 64

## II PARTE

### I SISTEMI ABITATIVI E POLITICHE DI SOCIAL HOUSING

IN EUROPA .....	pag. 69
Premessa .....	” 71
Introduzione .....	” 73

#### SEZIONE I<sup>a</sup>

### IL PATRIMONIO ABITATIVO TRA MERCATO E SOLIDARIETÀ SOCIALE .....

pag. 77	
1. La risoluzione “aspetti sociali dell’edilizia residenziale” del Parlamento europeo .....	” 79
2. Le nuove dimensioni della questione abitativa .....	” 81
3. Due strutture di politiche abitative .....	” 83
4. Il sistema abitativo italiano .....	” 85
5. I termini generali del problema .....	” 87
6. Prezzi e redditi .....	” 95
7. Le dinamiche del processo di transizione .....	” 97
8. Strumenti di Governo della transizione .....	” 100
9. Note conclusive .....	” 107

#### SEZIONE II<sup>a</sup>

### LE DIMENSIONI DEL SOCIAL HOUSING IN EUROPA .....

pag. 113	
10. Caratteri e obiettivi del “Social Housing” in Europa .....	” 115
11. Le diverse accezioni del “social housing” .....	” 118
12. Strutture e sistemi di gestione del patrimonio abitativo sociale in affitto .....	” 120
13. I criteri per l’assegnazione delle abitazioni .....	” 123
14. Selezione dei candidati ed assegnazione delle abitazioni sociali .....	” 129
15. Il sistema della “quota di riserva” .....	” 132
16. Trasparenza delle politiche/controllo dei processi .....	” 135
17. Gli attori del “social housing” .....	” 138

18. La questione della “integrazione sociale” .....	pag.140
19. Le dinamiche più recenti .....	” 142

### SEZIONE III<sup>a</sup>

#### IL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN AFFITTO IN

EUROPA .....	pag.145
20. Il mercato locativo nell’Unione Europea .....	” 147
21. La dotazione di abitazioni in affitto .....	” 152
22. Il mercato locativo e le abitazioni secondarie .....	” 157
23. Mercato locativo, Pil pro capite, tasso di disoccupazione ...	” 164

Lo studio promosso dal CNEL, su “Sistemi abitativi e politiche di Social Housing in Europa” - oggetto della Parte II del presente volume -, è stato svolto dalla RST-Ricerche e Servizi per il Territorio, con il seguente gruppo di lavoro:

Coordinamento:	Maurizio Coppo - responsabile della RST
Direzione della ricerca:	Stefania Pisanti - RST
Gruppo di lavoro:	Emanuela Capannelli, Marco Maggioli, Franco Marini, Emanuela Scavalli - RST
Relazioni internazionali:	Giuseppe Tomassi - responsabile delle relazioni internazionali di Federabitazioni per il CECODHAS
Consulenti:	Chris Bazlinton - esperto del BSHF per le Politiche Abitative ( <i>Regno Unito</i> ) Laurent Ghekiere - Director of the Social Housing Observation Unit ( <i>Francia</i> ) Claus Jurgen Hachmann - responsabile relazioni internazionali per il GdW ( <i>Germania</i> ) Fernando Ubeda Rives - Presidente del CECODHAS ( <i>Spagna</i> )
Hanno collaborato:	Keld Adsbol - responsabile delle relazioni internazionali per la BL ( <i>Finlandia</i> ) Josef Klemen - responsabile delle relazioni internazionali per il GBV ( <i>Austria</i> ) Jose Mateus - responsabile delle relazioni internazionali per la FENACHE ( <i>Portogallo</i> ) Pierre Muylle - responsabile delle relazioni internazionali per la FESOCOLAB ( <i>Belgio</i> ) Ph. Peresiadou - Director of Department of Project Studies od OEK I. Missyri - Head of Architectural Studies Section of OEK ( <i>Grecia</i> ) Tineke Zuidervaart - responsabile delle relazioni internazionali per la NWR ( <i>Paesi Bassi</i> )

Contributi significativi al lavoro di ricerca sono stati offerti dal CECODHAS e in particolare dal Presidente di Federabitazione, dott. Angelo Grasso, la cui preziosa collaborazione e l'assistenza fornita, si sono rilevate decisive per lo svolgimento dello studio.

I PARTE

OSSERVAZIONI E PROPOSTE  
SU  
GLI STRUMENTI PER UNA NUOVA POLITICA  
DEL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE

## Premessa

La Commissione per le Politiche Settoriali<sup>1</sup> nel programma di attività, avviato nel 1995, ha proseguito nell'esame degli aspetti della politica abitativa già affrontati nella V Consiliatura con una particolare attenzione al tema della locazione.

La Commissione ha affidato il coordinamento del lavoro al cons. Falasca ed ha incaricato la RST - Ricerche e Servizi per il Territorio - di svolgere una ricerca sulle caratteristiche strutturali, sulla regolamentazione e sulle politiche del sistema abitativo in cinque paesi europei al fine di poter confrontare la natura e le dimensioni dei provvedimenti di sostegno adottati per i nuclei familiari deboli che dovranno essere considerati nell'affrontare la liberalizzazione del mercato. La ricerca unitamente alla bozza di schema di Osservazioni e Proposte, è stata illustrata e discussa in progress dalla Commissione e presentata in un Convegno internazionale svolto al CNEL il 17 novembre 1997, a cui hanno partecipato esponenti del mondo istituzionale e di governo, organizzazioni

---

1. La composizione della Commissione, alla data del Convegno di presentazione della ricerca (17 novembre 1997) era la seguente: Presidente: Francesco Colucci; Vice Presidenti: Salvatore Frisella, Giuseppe Perasso; Composizione: Giovanni Angotti, Massimo Bellotti, Federico Brini, Enrico Buoncompagni, Sandro Degni, Claudio Falasca, Francesco Garibaldo, Albino Gorini, Giuseppe Marchetti, Renato Matteucci, Paolo Passanti, Maurizio Pirazzoli, Amato Ramondetti, Sante Ricci, Aldo Tartaglini, Raffaele Vanni.

Il consigliere Claudio Falasca ha coordinato i lavori di ricerca per la Commissione. Attualmente il Presidente della VI Commissione è Vincenzo Gervasio.

sociali e di categoria ed esperti di settore. Durante il percorso di acquisizione, di analisi e di approfondimento, nonché nei momenti di verifica e confronto sono state avanzate osservazioni e proposte che sono state esaminate e recepite nel presente testo. Per fornire un rapido ed utile contributo al dibattito politico in corso, la Commissione ha chiesto al Presidente del CNEL ed ottenuto la sede deliberante. Il 14 gennaio 1998 la Commissione in seduta deliberante ha approvato all'unanimità il testo di Osservazioni e Proposte.

## 1. INTRODUZIONE

Il sistema abitativo italiano presenta alcune debolezze strutturali che lo differenziano nettamente dai sistemi abitativi della maggior parte dei paesi dell'Unione europea.

Il mercato delle abitazioni in locazione è esiguo (solo la Grecia, l'Irlanda e la Spagna registrano quote inferiori di abitazioni in affitto), frammentato e rigido al punto da determinare impatti negativi anche sulla mobilità dei lavoratori sul territorio. La dotazione di abitazioni in affitto sociale è meno di 1/3 di quella media europea ma risulta essere circa 1/5 di quella esistente in paesi che hanno sviluppato un maggiore impegno in questo settore.

Sebbene l'incidenza media dell'affitto sul reddito risulti piuttosto bassa (il 12,1%, circa i 2/3 dei valori che generalmente si rilevano in paesi europei con caratteristiche simili al nostro), la configurazione del mercato è tale che le famiglie in affitto con un reddito netto annuo inferiore a 40 milioni, laddove non dispongano di un alloggio pubblico, sono costrette a sopportare un onere decisamente elevato: circa il 22% del reddito, tale valore supera il 30% per le famiglie con meno di 20 milioni di reddito netto annuo. Per contro, le famiglie con redditi elevati presentano incidenze dell'affitto sul reddito nettamente inferiori al 10%<sup>1</sup>.

---

1. L'andamento dell'incidenza dell'affitto sul reddito nelle diverse classi di reddito è analizzato in dettaglio nel secondo paragrafo della *“Relazione di accompagnamento”*. Le soglie di 20 e 40 milioni sono state scelte unicamente a fini descrittivi e in relazione al formato dei dati disponibili.

Infine, sul versante del promotore e della proprietà, si rileva che il tasso medio di rendimento lordo risulta decisamente basso (circa il 2,9%) e si verifica una sostanziale incertezza sui tempi necessari per riacquistare la piena disponibilità dei beni locati.

Queste specificità del nostro sistema abitativo sono destinate a condizionare pesantemente la praticabilità economica e sociale e i risultati di qualunque riforma della politica abitativa e della normativa inerente il mercato delle locazioni. Il nostro paese si trova pertanto a dover affrontare un duplice problema: da un lato quello di riorganizzare regole e modalità di intervento al fine di superare rigidità, inerzie e ritardi che si sono accumulati per un lungo periodo di tempo e dall'altro quello di favorire la costituzione di nuovi e più solidi sistemi di convenienze all'investimento in un mercato delicato e particolarmente esposto a gravi impatti sociali.

## 2. CONSIDERAZIONI

In questo contesto appare necessario intervenire in modo coordinato con diversi sistemi di strumenti per governare e orientare un processo di liberalizzazione controllata del mercato e cioè una transizione graduale verso una configurazione meno rigida e frantumata, con una distribuzione dell'incidenza dell'affitto sul reddito meno disequilibrata - e soprattutto meno penalizzante per i redditi più bassi - con livelli medi di rendimento allineati sui valori tendenzialmente presenti in altri paesi europei, con un sistema di prezzi determinati dalla concertazione tra le parti piuttosto che da un insieme di regole e parametri rigidamente predeterminato e sistematicamente trasgredito, con un sistema di tutele sociali di base tale da evitare impatti sociali inaccettabili.

Per consentire la transizione del mercato abitativo verso la configurazione indicata sopra è necessario predisporre anzitutto un solido sistema di sostegni alle famiglie in affitto a basso reddito in modo da determinare da un lato un'evoluzione dei prezzi tale da ricostituire margini adeguati di rendimento e dall'altro incidenza degli affitti sul reddito sopportabili anche dai redditi più bassi. Sotto questo profilo appare evidente che in alcune fasce reddituali il problema non si pone in termini di individuazione degli incrementi di affitto sostenibili ma in termini di riduzione dell'onerosità necessaria per allineare l'incidenza dell'affitto sul reddito a standard socialmente accettabili (e comunemente adottati nella maggior parte dei paesi europei con un sistema di protezione sociale simile a quello italiano).

In questa logica il sostegno al reddito viene dunque visto non tanto come strumento di assistenza e protezione sociale quanto come a-

zione di natura macroeconomica finalizzata a rendere socialmente ed economicamente realizzabile il processo di riconfigurazione complessiva del mercato. A questo proposito occorre notare che tanto più efficace sarà il sistema di sostegni alle famiglie a basso reddito tanto più rapida e completa potrà essere la transizione verso la nuova configurazione del mercato. In questo ambito vengono individuate due azioni fondamentali:

- la determinazione di un sistema di sussidi diretti alle famiglie in affitto a basso reddito;
- la riorganizzazione dei modelli di gestione del patrimonio residenziale pubblico con finalità sociali.

Il piano fondamentale di intervento è tuttavia costituito dalla messa a punto di un sistema di strumenti e di azioni in grado di favorire una innovazione strutturale del mercato e la formazione di nuovi soggetti che operino nel mercato delle abitazioni primarie in affitto.

La predisposizione di un efficace sistema di sostegni alle famiglie a basso reddito costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per la transizione verso la nuova configurazione di mercato. Per realizzare concretamente tale transizione occorre anche che si verifichi un ricompattamento del mercato, che si formino soggetti in grado di realizzare forme di gestione evoluta, che vengano creati condizioni e canali di investimento in grado di intercettare - come accade in altri paesi europei - grandi risorse finanziarie, sia direttamente, sia attraverso forme di *“finanziarizzazione” dei patrimoni immobiliari*.

Occorre infine che venga favorito un processo di formazione di strutture in grado di realizzare una gestione evoluta di grandi patrimoni immobiliari e cioè di saldare organicamente processi di riqualificazione e processi di valorizzazione immobiliare.

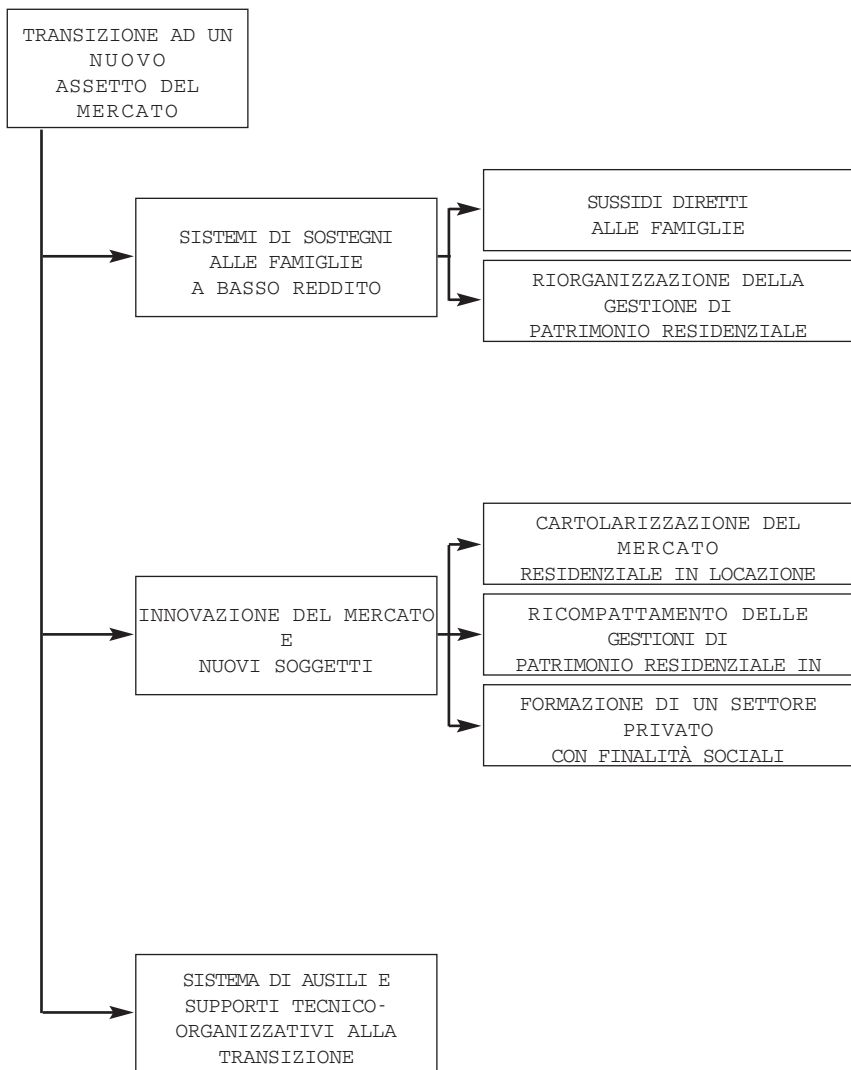
In sostanza si tratta di creare regole, indirizzi e sostegni concreti per un processo di innovazione del mercato immobiliare che consenta di recuperare il notevole divario che separa il nostro paese dalla maggior parte dei paesi europei di migliorare l'efficienza economica, di creare i presupposti organizzativi, imprenditoriali, professionali:

- per invertire la tendenza alla contrazione del comparto del mercato delle abitazioni primarie in locazione;
- per avviare un processo di riqualificazione, riorganizzazione e valorizzazione edilizia, urbanistica e immobiliare di una parte cospicua delle nostre strutture insediative;
- per creare anche in Italia un settore privato con prevalenti finalità sociali nel comparto delle abitazioni in affitto, così come accade nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea.

Infine, poiché le azioni e gli strumenti indicati sopra richiedono elevate capacità progettuali, notevoli conoscenze, solide capacità di analisi e di elaborazione, appare necessario creare un sistema di ausili (strutture di supporto, conoscenze e indirizzi tecnici assistenza organizzativa, etc.) per i diversi soggetti chiamati a concorrere al processo di transizione.

A tale proposito sembra prioritario riconfigurare il CER in Direzione tecnica con la missione:

- di monitorare il sistema abitativo italiano, con particolare riferimento allo stato e all'evoluzione del disagio abitativo e ai livelli di efficacia della spesa pubblica nel settore e ai processi di innovazione strutturale del mercato;
- di fornire elementi conoscitivi e valutativi utili per la determinazione delle politiche e della programmazione di settore di livello nazionale e per la definizione del quadro abitativo nazionale che costituisce riferimento generale per l'autonoma determinazione delle scelte e delle politiche di livello regionale e locale;
- di elaborare strumenti, proposte quadro, misure in grado di fornire concreti supporti al processo di transizione sopra indicato.



*Quadro sinottico A*

### 3. PROPOSTE

In relazione alle considerazioni esposte sopra si avanzano le seguenti proposte.

#### **3.1 Liberalizzazione controllata del mercato**

3.1.1 Per quanto riguarda il mercato delle locazioni in generale si propone di definire due regimi di base:

- *il regime libero, dove i contenuti dei contratti sono fissati nell'ambito della libera contrattazione tra le parti (proprietario e conduttore) e debbono soddisfare unicamente il sistema di tutele di base (vedi di seguito il punto 3.1.3);*
- *il regime concertato, dove i contenuti dei contratti (prezzo dell'affitto, durata, forme di rilascio, penali, etc) nonché le misure di compensazione (vedi sotto il punto 3.1.4) sono definiti;*
- *con riferimento a convenzioni quadro determinate con contrattazione a livello nazionale e/o regionale (vedi oltre il punto 3.2) - attraverso la concertazione su specifici contratti, da tre soggetti: l'Amministrazione pubblica locale con l'eventuale concorso di altre Amministrazioni pubbliche che partecipano direttamente alla attuazione dell'iniziativa; le rappresentanze della proprietà; le rappresentanze degli inquilini.*

Un'iniziativa immobiliare residenziale o un patrimonio residenziale, per poter rientrare nel regime concertato, deve soddisfare predeter-

minati requisiti di qualità e di “vantaggio sociale” (ad esempio definizione della soglia minima di ribasso dei canoni concertati rispetto i canoni liberi oppure del livello minimo di incremento della durata del contratto, etc.) che dovranno essere determinati nella convenzione quadro alla quale faranno riferimento gli specifici interventi abitativi (vedi oltre il punto ..).

3.1.2 All'interno delle condizioni sopra indicate promotori di interventi di edilizia residenziale e proprietari di patrimonio residenziali dovrebbero poter decidere liberamente se collocare il patrimonio residenziale nel regime libero o avviare la concertazione per accedere al regime concertato. Sembra inoltre auspicabile assicurare il più libero accesso al regime concertato - fatto salvo il rispetto degli standard di cui sopra - a tutti gli operatori. A tale fine si segnala l'opportunità di sviluppare una accurata riflessione in materia, assumendo anche a riferimento le esperienze consolidate in altri paesi europei.

3.1.3 Si propone inoltre che - sulla base di una consultazione formale delle parti - venga definito, a livello nazionale, un sistema di tutele di base che fissi le regole generali alle quali devono necessariamente attenersi il locatore e il conduttore (ad esempio durata minima, condizioni di recesso, regole relative ai depositi nazionali, termini di rilascio obbligatorio in caso di morosità, ripartizione degli oneri accessori, misura del concorso ai costi di manutenzione, etc.). In questo caso l'obiettivo è quello di determinare un sistema di garanzie - sia sul versante del locatore, sia su quello del conduttore - che operi omogeneamente su tutto il territorio nazionale.

3.1.4 Per creare condizioni di convenienza all'interno del regime concertato si propone di costituire un sistema di azioni e strumenti di “compensazione” (dei minori guadagni e/o dei vincoli assunti dal promotore/proprietario). A questo proposito, piuttosto che fissare meccanismi rigidi appare preferibile predisporre un insieme articolato di strumenti (sovvenzioni in conto capitale, agevolazioni sugli interessi, mutui a tasso agevolato, esenzioni fiscali, dilazione nel tempo di imposte, premi di cubatura, etc.) che possano essere combinati in vario modo e applicati, attraverso la concertazione di livello locale, su specifici patrimoni abitativi, in relazione:

- alla *intensità dei risultati sociali che si intendono ottenere* (o che sono proposti);
- alle condizioni del mercato immobiliare locale;
- alle condizioni socio-economiche locali;
- alle risorse disponibili (o a gettito al quale si può rinunciare) per le misure di compensazione.

Si configurerebbe così un sistema flessibile di strumenti compensativi (alcuni dei quali definiti a livello nazionale, altri definiti a livello regionale o locale) che verrebbero combinati dall'amministrazione locale, nel quadro programmatico regionale, in relazione a:

- iniziative specifiche;
- su esigenze ben individuate all'interno di un progetto organico;
- sulla base di una specifica concertazione con le parti.

3.1.5 Nell'ambito degli *“strumenti di compensazione”* assumono particolare (ma non esclusivo) rilievo gli strumenti di natura fiscale di livello nazionale, regionale e locale (come ad esempio la detraibilità di parte dei proventi da locazione abitativa primaria ai fini IRPEF ed IRPEG, la riduzione dell'imposta sul registro, etc.) Per rendere progressivamente più efficace la leva fiscale appare necessario dare concreta attuazione alla molto attesa riforma del catasto, tendendo ad una più soddisfacente convergenza e tra valori catastali e valori immobiliari e ad un più serrato aggiornamento dei primi.

## **3.2 Riordinamento delle competenze pubbliche in materia di politica abitativa**

3.2.1 In questa logica l'Amministrazione centrale svolge funzioni di definizione degli strumenti generali e delle tutele di base, assicura le risorse necessarie per attuare la politica dei redditi anche sul versante abitativo, esercita funzioni di perequazione attraverso una specifica riserva di risorse, definisce le *“misure di compensazione”* di interesse nazionale (come, ad esempio, quelle inerenti la fiscalità generale).

3.2.2 Le Amministrazioni regionali definiscono e programmano le risorse da impegnare e le azioni da svolgere per assicurare un'adeguata

condizione abitativa ai cittadini presenti nel territorio di propria competenza, con particolare riferimento alla determinazione delle convenzioni quadro da porre a base della concertazione locale, alle misure e parametri di indirizzo per il regime concertato, alla definizione e al dimensionamento delle misure di compensazione di livello regionale.

3.2.3 Le Amministrazioni locali, definiscono i progetti specifici di intervento e, a tale fine, compongono in un programma abitativo i diversi strumenti resi disponibili dal livello nazionale e regionale, partecipano alla concertazione con il promotore/proprietario e con le rappresentanze degli inquilini per fissare i contenuti specifici delle convenzioni e dei contratti di locazione del regime concertato, esercitano funzioni di controllo dell'attuazione e della gestione degli interventi in regime concertato.

3.2.4 In sostanza si delinea una politica abitativa basata su un sistema di *“progetti abitativi”*:

- riferiti in modo specifico e puntuale al contesto socio-economico e al mercato locale in cui sono calati;
- basati sulla concertazione interistituzionale e sul partenariato pubblico-privato;
- mirati su obiettivi specifici rispetto ai quali misurare l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese;
- sostenuti da una combinazione di strumenti risorse e accordi composta in accordo con gli indirizzi di livello nazionale e regionale e in relazione alle caratteristiche peculiari del progetto.

3.2.5 Il più marcato riferimento locale delle politiche, dei programmi e degli interventi nel settore abitativo che viene sommariamente delineato nel punto precedente costituisce il presupposto per aumentare il livello di efficienza delle politiche abitative e per graduare l'intervento sulla configurazione e sulle dimensioni del mercato abitativo primario in affitto in relazione anche alle esigenze del mercato del lavoro locale. A tale proposito si nota come in diverse aree del paese la limitatezza dell'offerta di abitazioni primarie in affitto tende a costituire un pesante vincolo alla mobilità sul territorio del lavoro e allo sviluppo dell'occupazione.

### 3.3 Sostegno al reddito

3.3.1 Al fine di evitare che la liberalizzazione controllata del mercato possa determinare livelli di incidenza dell'affitto sul reddito socialmente inaccettabili e in relazione al fatto che allo stato attuale i dati disponibili mostrano che per un consistente numero di nuclei familiari già si verifica tale condizione, si propone:

- di determinare l'incidenza massima dell'affitto sul reddito che le famiglie possono sopportare nelle diverse fasce di reddito (vettore di soglia massima dell'incidenza dell'affitto sul reddito);<sup>2</sup>
- di prevedere l'erogazione di un sussidio diretto alle famiglie (parametrato sui canoni di fascia bassa e riferito sia al regime libero che al regime concertato) nei casi in cui l'incidenza dell'affitto sul reddito superi tale soglia;
- di dimensionare il sussidio in rapporto alla ampiezza del divario di cui sopra.

Tale azione tende sia ad evitare tensioni sociali inaccettabili sia a rendere concretamente praticabile la riorganizzazione del mercato.

Il sostegno alle famiglie economicamente deboli costituisce infatti il presupposto per poter avviare il processo di liberalizzazione controllata e di innovazione del mercato abitativo assunto come obiettivo di riferimento. A tale proposito sembra opportuno dedicare particolare attenzione alla valutazione della nuova domanda abitativa e del disagio abitativo espressi da componenti specifiche come gli anziani, gli immigrati poveri, gli studenti, i disoccupati di lunga durata, i sottooccupati e gli occupati precari, etc.

3.3.2 Si propone inoltre che la programmazione dei sussidi venga svolta a livello regionale mentre la definizione, l'attuazione e la gestione di specifici interventi e/o progetti in questa materia sia svolta a livello locale al fine di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà e di partecipazione delle comunità direttamente toccate da tali misure.

---

2. Si veda quanto riportato nella *“Relazione di accompagnamento”* al § 4.

3.3.3 L'impegno finanziario in materia di sussidi diretti alle famiglie costituisce una componente fondamentale della politica dei redditi e dovrà essere dimensionato di conseguenza.

Si evidenzia inoltre che in relazione all'ampio (e crescente) divario territoriale delle condizioni socio-economiche appare di fondamentale importanza la funzione perequativa dell'Amministrazione centrale e a tale fine si ritiene che questa debba essere dotata di una riserva specifica da programmare in relazione ad un monitoraggio costante sull'evoluzione del disagio abitativo nelle diverse aree del paese in modo da poter concentrare questo strumento di sostegno al reddito in quelle aree e in quelle regioni che versano nelle condizioni abitative meno favorevoli.

### **3.4 Il patrimonio residenziale pubblico ad affitto sociale**

Per quanto riguarda il patrimonio residenziale pubblico ad affitto sociale, si propone che si avvii una profonda riflessione sulle misure da realizzare per aumentarne l'efficacia sociale e per ridurre (e in prospettiva eliminare) fenomeni di marginalizzazione sociale e di degrado urbanistico ed edilizio che spesso gravano sulle strutture insediative costituite unicamente, o in larga prevalenza, da edilizia residenziale pubblica. Più in particolare si propone quanto segue:

3.4.1 Appare necessario verificare la soglia di decadenza dal diritto di godere di un alloggio di edilizia residenziale pubblica ad affitto sociale, in funzione del rapporto tra reddito delle famiglie escluse dall'accesso ad una abitazione pubblica in affitto sociale a causa della limitatezza di tale patrimonio e numerosità del patrimonio stesso.

3.4.2 Appare indispensabile verificare il livello e la graduazione dei canoni in riferimento:

- all'onere che - al netto dei sussidi diretti alle famiglie di cui sopra - le famiglie di pari condizione socio-economica che non dispongono di una abitazione pubblica in affitto sociale sono costrette a sopportare, al fine di rispettare pienamente il principio di equità di trattamento dei cittadini a parità di condizioni socio-economiche a prescindere dal

fatto che tali cittadini godano o meno dell'assegnazione di un'abitazione di edilizia residenziale pubblica;

- alle esigenze di manutenzione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Sotto questo profilo si nota che una adeguata rimodulazione dei canoni di locazione dell'edilizia residenziale pubblica consentirebbe al soggetto gestore di alimentare in modo significativo il fondo dei sussidi diretti alle famiglie a basso reddito con elevata incidenza dell'affitto sul reddito. Tale condizione consentirebbe di recuperare un livello di flessibilità e di efficacia che altrimenti sarebbe alquanto difficile raggiungere in tempi brevi stanti gli attuali vincoli della finanza pubblica.

3.4.3 Il CNEL propone inoltre di calibrare i parametri riguardanti i livelli di reddito di decadenza e i livelli dei canoni in relazione alle specifiche condizioni locali. In questa logica l'azione di sostegno esercitata attraverso la messa a disposizione di abitazioni in affitto a basso canone assume il significato di un sistema di progetti specificamente riferito a determinate situazioni socio-economiche e territoriali.

3.4.4 In relazione al fatto che allo stato attuale il patrimonio di abitazioni pubbliche in affitto con finalità sociali ammonta a poco meno di un milione di unità, si propone di rifocalizzare l'azione degli istituti sulla gestione, riqualificazione, valorizzazione di tale patrimonio, sia in relazione a obiettivi di natura economica, sia in relazione a obiettivi di natura sociale. In tale direzione sembra opportuno valutare l'opportunità e l'utilità di un obbligo alla certificazione sui livelli di efficacia sociale ed economica della gestione dei patrimoni residenziali di proprietà pubblica con finalità sociali effettuata da una terza parte, al fine di disporre di misurazioni certe sulla resa sociale di tale strumento.<sup>3</sup>

3.4.5 Infine, in relazione al fatto che lo strumento della produzione di abitazioni da porre in affitto da parte dello Stato è stato ideato in un periodo storico completamente diverso da questo, che allo stato attuale le problematiche di maggior rilievo attengono alla gestione del patrimonio immobiliare e al ricambio delle famiglie assegnatarie, che nella

---

3. Anche in questa materia non mancano esempi in altri paesi europei.

maggior parte dei paesi europei la strada della produzione di nuove abitazioni a totale carico dello Stato è stata abbandonata da molto tempo e che in tali paesi l'offerta di abitazioni in affitto sociale risulta da 3 a 5 volte più ampia che nel nostro, si propone di avviare una profonda riflessione sulla opportunità di ridefinire strutturalmente la missione degli istituti al fine di creare una nuova figura di *“promotore generale” in grado di avviare e gestire processi di gestione complessiva di patrimoni immobiliari (promozione, finanziamento, acquisto, produzione, alienazione, valorizzazione, riorganizzazione e riqualificazione urbanistica ed edilizia, etc.) orientato su finalità sociali e con l'esplicita assunzione di obiettivi di efficienza economica (cfr. di seguito il § 3.5).*

### **3.5 Innovazione del mercato e formazione di nuovi soggetti**

In relazione agli strumenti e alle azioni finalizzate a favorire una riconfigurazione del mercato delle locazioni e alla formazione di nuovi soggetti si propone quanto segue.

3.5.1 Appare necessario definire un insieme di misure specifiche per incentivare programmi e progetti di investitori privati (nazionali ed esteri) che siano in grado di contribuire alla costruzione di patrimoni residenziali in affitto di dimensioni e caratteristiche tali da consentire più efficaci azioni di manutenzione, riqualificazione, riorganizzazione e valorizzazione non solo a livello del singolo edificio ma alla scala della struttura insediativa (a livello urbanistico).<sup>4</sup> In sostanza si reputa necessario ricostituire un quadro di convenienze favorevoli all'investimento privato nel settore abitativo in locazione, in relazione al fatto che l'esiguità di tale comparto costituisce non solo un fattore di deterioramento della qualità dell'abitare ma determina anche un pesante vincolo alla mobilità delle famiglie sul territorio e, quindi, costituisce un freno allo sviluppo e al riequilibrio socio-economico del paese.

---

4. A tale proposito si rammenta che l'estrema frammentazione della proprietà immobiliare italiana in affitto costituisce uno dei vincoli più onerosi e di più difficile superamento per l'attuazione di processi sistematici di riqualificazione urbana, di valorizzazione immobiliare.

3.5.2 Appare altresì necessario predisporre misure specifiche per incentivare la riagggregazione del mercato anche attraverso misure tese a favorire e rendere conveniente il conferimento del patrimonio immobiliare residenziale a società di gestione specializzate, sia attraverso forme di affidamento diretto in gestione, sia attraverso forme di cartolarizzazione (incentivata fiscalmente) degli immobili.

3.5.3 Si propone inoltre di incentivare la “*securitizzazione*” del patrimonio residenziale per captare quote dei portafogli finanziari di società e gruppi finanziari italiani ed esteri, attivando un processo che tende a favorire l’afflusso di risorse finanziarie private nel settore, secondo meccanismi analoghi a quelli che operano in altri paesi europei.

3.5.4 Si propone infine di favorire la costituzione e la diffusione dei Fondi Immobiliari Chiusi come strumento ordinario di raccolta del risparmio e di canalizzazione di questo nel settore residenziale in affitto. A tale fine sembra opportuno avviare una riflessione sulla normativa attualmente vigente per verificare se risulti adeguata rispetto a tale finalità o se invece non sia opportuno prevedere le opportune modifiche.

3.5.5 Per tutti gli aspetti indicati sopra, il processo di cessione del patrimonio immobiliare degli Enti Previdenziali Pubblici può costituire un proficuo ambito di sperimentazione per la definizione di nuovi modelli gestionali, per favorire la costituzione di nuovi soggetti, per la messa a punto di processi di valorizzazione edilizia e immobiliare compatibili con obiettivi di tutela sociale. A tale fine appare fortemente auspicabile la costituzione di una sede di informazione, diffusione e valutazione delle esperienze che si sta sviluppando nell’ambito dell’attuazione del decreto legislativo del 16 febbraio 96, n. 104.

### **3.6 Sviluppo del settore abitativo in affitto sociale alimentato da risorse private**

In relazione alla esigenza di sviluppare nel nostro Paese un settore residenziale alimentato da risorse private e con preminenti finalità sociali si propone quanto segue.

3.6.1 Appare necessario definire un sistema di convenzioni quadro e di misure specifiche per incentivare l’investimento di immobili resi-

denziali in affitto in regime concertato a forte valenza sociale da parte di operatori privati. A tale fine appare necessario costituire un sistema integrato di “vantaggi” di tutele e di incentivi per locatori e conduttori tale da compensare i bassi livelli dei canoni di affitto propri di tale settore.

3.6.2 Risulta del tutto auspicabile abbandonare la strada degli interventi costituiti unicamente o prevalentemente da edifici residenziali in affitto sociale, al fine di evitare la formazione di quartieri e insediamenti caratterizzati da forti tendenze alla segregazione urbanistica e alla marginalità sociale. Per contro risulta auspicabile incentivare interventi misti (in regime libero e in regime concertato) o interventi in regime concertato con diversi livelli di protezione sociale e dunque con una composizione sociale differenziata.

3.6.3 In questo quadro appare in particolare auspicabile rilanciare il ruolo, l’esperienza e le risorse della cooperazione come modalità di intervento:

- basata su risorse private incentivante sotto il profilo fiscale e creditizio;
- in grado di realizzare e gestire patrimoni residenziali in affitto di cospicue dimensioni e tale da consentire un elevato livello di mobilità abitativa;
- orientata in modo prevalente verso finalità sociali.

### **3.7 Misure di supporto tecnico-organizzativo**

Infine, in relazione alla indubbia complessità di una transizione che comporta profonde modificazioni nei comportamenti negli strumenti e negli obiettivi si propone che sia approntato uno specifico sistema di ausili di natura tecnico-organizzativa. In particolare si propone quanto segue.

3.7.1 Riforma del CER in Direzione tecnica per l’analisi e il monitoraggio del sistema abitativo nazionale (anche in stretta collaborazione con l’ISTAT) al fine di acquisire elementi utili sia per determinare gli

impegni da assumere nel settore abitativo in relazione alla politica dei redditi concertata tra Governo e parti sociali, sia per svolgere in modo efficace la funzione perequativa propria dell'Amministrazione centrale, sia - infine - per misurare l'efficacia sociale ed economica delle misure adottate in questo settore a livello nazionale, regionale e locale. In questo quadro appaiono utili le seguenti misure.

- Creazione, presso la Direzione tecnica indicata sopra, di una struttura dedicata alla individuazione, sperimentazione e verifica dei modelli finanziari, organizzativi, gestionali nel settore dell'edilizia residenziale in regime concertato, alla valutazione delle alternative più soddisfacenti e alla diffusione di tali alternative. In questo ambito si propone anche che sia costituita una struttura dedicata alla raccolta e all'analisi delle sperimentazioni regionali e locali di maggior interesse al fine di costituire un patrimonio di esperienze disponibile per tutti i soggetti interessati.
- Analisi e monitoraggio della efficacia sociale degli attuali modelli di gestione dell'ERP ed eventuale elaborazione di modelli alternativi caratterizzati da un più soddisfacente rapporto tra risultati conseguiti e mezzi complessivamente impegnati.
- Creazione di un organismo di sperimentazione e assistenza per l'innovazione del mercato immobiliare con particolare riferimento a quello residenziale.

3.7.2 Costituzione di un Osservatorio composto da rappresentanti degli interessi preposto a valutare il quadro abitativo nazionale, l'efficienza e l'efficacia delle misure poste in essere, a delineare gli indirizzi per la perequazione, ad esprimere formale parere sulle misure adottate o da adottare a livello nazionale. Tale organismo sviluppa un'azione di indirizzo, controllo e valutazione nei confronti della direzione tecnica di cui sopra. A tale fine l'Osservatorio dovrà essere dotato delle risorse finanziarie, tecniche, e strumentali adeguate allo svolgimento delle proprie funzioni.

CONVEGNO INTERNAZIONALE

LA RIFORMA DELLA POLITICA ABITATIVA

Relazione di: Claudio Falasca

Da alcuni anni il CNEL segue con grande attenzione le problematiche connesse alle politiche abitative.

Proprio in questi giorni stiamo seguendo con interesse quanto sta maturando in merito ai provvedimenti sulla manutenzione edilizia, inseriti nel collegato alla finanziaria, su cui abbiamo direttamente contribuito con suggerimenti e proposte.

Sempre in questi giorni stiamo per licenziare un testo di osservazioni e proposte sui cosiddetti “contratti di quartiere” come strumento di risanamento ambientale e sociale delle periferie degradate. E’ questo uno strumento fortemente innovativo di intervento integrato nelle città che deve essere sostenuto non solo con convinzione politica ma anche con maggiori risorse finanziarie.

I lavori di questo stesso convegno sono finalizzati a contribuire alla elaborazione di una proposta del CNEL sulla dimensione sociale della politica abitativa.

La mia relazione è, di fatto, una prima bozza del testo di osservazioni e proposte che, tenendo conto dei risultati della ricerca ed arricchito dei vostri contributi, verrà sottoposta al parere dell’assemblea del CNEL e, successivamente, trasmesso a tutti quei soggetti impegnati al processo di riforma di questo delicato settore dello stato sociale, a partire dal Governo e dal Parlamento.

Come sapete proprio in questi giorni è in corso in tutti i luoghi di lavoro, la consultazione dei lavoratori sulle proposte di riforma dello stato sociale frutto del confronto Governo, Confederazioni Sindacali.

In questo testo è contenuto il paragrafo sulle politiche per la casa. Si dice esattamente

*“La disponibilità certa di un’abitazione a un canone di locazione che indica in misura limitata sul reddito è considerata dal governo elemento essenziale di salvaguardia del potere di acquisto dei lavoratori, prima che provvedimento di assistenza ai settori sociali più deboli.*

*Il governo si muove dunque nella direzione di ampliare il parco degli alloggi pubblici accelerando le procedure realizzative delle regioni e, di intesa con il Parlamento, è impegnato alla messa a punto di un intervento legislativo sulle locazioni, i cui punti qualificanti sono: a) un sostegno alle famiglie appartenenti ai ceti sociali più deboli; b) incentivi alla proprietà perché acceda a un tavolo di concertazione con le rappresentanze degli inquilini al fine di concordare canoni e durata dei contratti.*

*L’obiettivo della concentrazione è riportare a normalità la situazione delle locazioni ampliando la disponibilità degli alloggi sul mercato.*

*Per queste ultime finalità è previsto nella legge finanziaria un appostamento di 500 mld”.*

In queste poche righe, anche se rimangono alcune incertezze, di fatto però si tracciano le linee di riforma della politica abitativa. In particolare si sancisce l’obiettivo fondamentale a cui tragguardare il progetto di riforma che dovrebbe consentire, attraverso un processo graduale, di rendere indifferente per i bassi redditi da lavoro stare in una casa in affitto privata o pubblica.

Questo obiettivo fa fare un salto in avanti a tutto il dibattito sulla riforma in quanto necessariamente ricolloca la politica della casa nell’ambito più generale della politica dei redditi e quindi della sua dinamica e delle sue compatibilità.

Le proposte che vi avanziamo sono tutte interne a questa prospettiva e tentano di entrare nel merito delle misure da attivare ai fini del perseguimento di un così ambizioso obiettivo.

Per questa ragione e, considerando la politica della casa uno dei terreni concreti di costruzione di una politica di coesione, il CNEL ha promosso una linea di ricerca, di cui oggi presentiamo i risultati, sulle politiche sociali per la casa nei principali Paesi dell’Unione Europea.

La ricerca è stata finalizzata soprattutto, come dirà meglio l'arch. Coppo, a capire come, in che misura e con quali meccanismi gli altri Paesi Europei sono riusciti a realizzare una maggiore coesione sociale anche attraverso la politica della casa.

Questo servirà anche, almeno così ci auguriamo, a depurare il dibattito del nostro paese da un insieme di luoghi comuni che in buona fede o strumentalmente, di fatto hanno ostacolato oggettivamente la realizzazione di una politica della concertazione anche su questo terreno, malgrado l'impegno del Governo, del Parlamento e delle Parti Sociali.

Potrete constatare che nella proposta che sottoponiamo alla vostra attenzione non c'è nulla di particolarmente originale che già non sia stato ampiamente e positivamente sperimentato negli altri paesi dell'U.E.

E' anche per questa ragione che abbiamo invitato a portare il loro contributo, frutto in molti casi di pluridecennali esperienze, i rappresentanti dei più importanti organismi attivi nelle politiche nei più importanti paesi europei, che ringrazio fin da ora per la loro grande disponibilità e cortesia.

Venendo al merito delle proposte, come molti di voi sanno bene, la specificità del sistema abitativo italiano ha condizionato pesantemente la praticabilità economica e sociale e i risultati di qualunque riforma della politica abitativa e della normativa inerente il mercato delle locazioni.

Il nostro paese si trova di fatto a dover affrontare un duplice problema, da un lato quello di riorganizzare regole e modalità di intervento al fine di superare rigidità, inerzie e ritardi, e, dall'altro, quello di favorire la costituzione di nuovi e più solidi sistemi di convenienze all'investimento in un mercato delicato e particolarmente esposto a gravi impatti sociali.

Quali allora gli assi strategici su cui intervenire?

Prioritariamente appare necessario intervenire per governare e orientare un processo di liberalizzazione controllata del mercato e cioè una transizione graduale verso una configurazione meno rigida e frantumata, con una distribuzione dell'incidenza dell'affitto sul reddito meno disequilibrata - e soprattutto meno penalizzante per i redditi più bassi - con un sistema di prezzi determinati dalla concertazione tra le parti

piuttosto che da un insieme di regole e parametri rigidamente predeterminato e sistematicamente trasgredito, con un sistema di tutele sociali di base tale da evitare impatti sociali inaccettabili.

Per consentire questa transizione è necessario predisporre anzitutto un solido sistema di sostegni alle famiglie in affitto a basso reddito in modo da determinare da un lato un'evoluzione dei prezzi tale da ricostruire margini adeguati di rendimento e dall'altro incidenze degli affitti sul reddito sopportabili anche dai redditi più bassi. Sotto questo profilo appare evidente che il problema non si pone in termini di individuazione degli incrementi di affitto sostenibili ma in termini di riduzione dell'onerosità necessaria per allineare l'incidenza dell'affitto sul reddito a standard socialmente accettabili.

In questa logica il sostegno al reddito viene dunque visto non tanto come strumento di assistenza e protezione sociale quanto come azione di natura macroeconomica finalizzata a rendere socialmente ed economicamente realizzabile il processo di riconfigurazione complessiva del mercato. A questo proposito occorre notare che tanto più efficace sarà il sistema di sostegni alle famiglie a basso reddito tanto più rapida e completa potrà essere la transizione verso la nuova configurazione del mercato.

In questo ambito vengono individuate due azioni fondamentali:

- la determinazione di un sistema di sussidi diretti alle famiglie in affitto a basso reddito;
- la riorganizzazione dei modelli di gestione del patrimonio residenziale pubblico con finalità sociali.

Nel contempo occorre favorire una innovazione strutturale del mercato e la formazione di nuovi soggetti che operino nel mercato delle abitazioni primarie in affitto.

La predisposizione di un efficace sistema di sostegni alle famiglie a basso reddito costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per la transizione verso la nuova configurazione di mercato. Per realizzare concretamente tale transizione occorre anche: che si verifichi un ricompattamento del mercato; che si formino soggetti in grado di realizzare forme di gestione evoluta; che vengano creati condizioni e canali di in-

vestimento in grado di intercettare - come accade in altri paesi europei - grandi risorse finanziarie, sia direttamente, sia attraverso forme di “finalizzazione” dei patrimoni immobiliari.

Occorre infine che venga favorito un processo di formazione di strutture in grado di realizzare una gestione evoluta di grandi patrimoni immobiliari e cioè di saldare organicamente processi di riqualificazione e processi di valorizzazione immobiliare.

In sostanza si tratta di creare regole, indirizzi e sostegni concreti per un processo di innovazione del mercato immobiliare che consenta di migliorare l'efficienza economica, di creare i presupposti organizzativi, imprenditoriali, professionali:

- per invertire la tendenza alla contrazione del comparto del mercato delle abitazioni primarie in locazione;
- per avviare un processo di riqualificazione, riorganizzazione e valorizzazione edilizia, urbanistica e immobiliare di una parte cospicua delle nostre strutture insediative;
- per creare anche in Italia un settore privato con prevalenti finalità sociali nel comparto delle abitazioni in affitto, così come accade nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea.

In relazione alle linee strategiche sopra esposte si avanzano le seguenti proposte.

Per quanto riguarda il mercato delle locazioni si propone di definire due regimi di base:

- il regime libero, dove i contenuti dei contratti saranno fissati nell'ambito della libera contrattazione tra le parti (proprietario e conduttore) e dovranno soddisfare unicamente il sistema di tutele di base;
- il regime concertato, dove i contenuti dei contratti (prezzo dell'affitto, durata, forme di rilascio, penali, etc.) nonché le misure di compensazione saranno definiti - con riferimento a convenzioni quadro determinante con contrattazione a livello nazionale e/o regionale - attraverso la concertazione su specifici contratti, da tre soggetti: l'Amministrazione pubblica locale con l'eventuale concorso di altre Amministrazioni pubbliche che partecipano direttamente alla attuazione dell'iniziativa; le rappresentanze della proprietà; le rappresentanze degli inquilini.

Un'iniziativa immobiliare residenziale o un patrimonio residenziale, per poter rientrare nel regime concertato, dovrà soddisfare predeterminati requisiti di qualità e di "vantaggio sociale" definiti nella convenzione quadro alla quale si fa riferimento.

All'interno delle condizioni sopra indicate i promotori di interventi di edilizia residenziale e proprietari di patrimonio residenziale dovrebbero poter decidere liberamente se collocare il patrimonio residenziale nel regime libero o avviare la concertazione per accedere al regime concertato.

Si propone inoltre che venga definito, a livello nazionale, un sistema di tutela di base che fissi le regole generali alle quali dovranno necessariamente attenersi il locatore e il conduttore (ad esempio durata minima, condizioni di recesso, regole relative ai depositi cauzionali, termini di rilascio obbligatorio in caso di morosità, ripartizione degli oneri accessori, misura del concorso ai costi di manutenzione, etc.). in questo caso l'obiettivo è quello di determinare un sistema di garanzie, sia sul versante del locatore, sia su quello del conduttore, che operi omogeneamente su tutto il territorio nazionale.

Per creare condizioni di convenienza all'interno del regime concertato si propone di costituire un sistema di azioni e strumenti di compensazione (dei minori guadagni e/o dei vincoli assunti dal promotore/proprietario).

A questo proposito, piuttosto che fissare meccanismi rigidi appare preferibile predisporre un insieme articolato di strumenti (sovvenzioni in conto capitale, agevolazioni sugli interessi, mutui a tasso agevolato, esenzioni fiscali, dilazione del tempo di imposte, premi di cubatura, etc.) che possano essere combinati in vario modo e applicati, attraverso, la concertazione di livello locale, su specifici patrimoni abitativi, in relazione:

- alla intensità dei risultati sociali che si intendono ottenere (o che sono proposti);
- alle condizioni del mercato immobiliare locale;
- alle condizioni socio-economiche locali;
- alle risorse disponibili (o al gettito al quale si può rinunciare) per le misure di compensazione.

Si configurerebbe così un sistema flessibile di strumenti compensativi (alcuni dei quali definiti a livello nazionale, altri definiti a livello regionale o locale) che verrebbero combinati dall'amministrazione locale, nel quadro programmatico regionale, in relazione a:

- iniziative specifiche;
- su esigenze ben individuate all'interno di un progetto organico;
- sulla base di una specifica concertazione con le parti.

In questa logica che tiene conto anche di quello che sta maturando sul fronte della riforma istituzionale l'Amministrazione centrale svolge funzioni di definizione degli strumenti generali e delle tutele di base; assicura le risorse necessarie per attuare la politica dei redditi anche sul versante abitativo; esercita funzioni di perequazione attraverso una specifica riserva di risorse; definisce le misure di compensazione di interesse nazionale.

Le Amministrazioni regionali definiscono e programmano le risorse da impegnare e le azioni da svolgere per assicurare un'adeguata condizione abitativa a tutti i cittadini presenti nel territorio di propria competenza, con particolare riferimento alla determinazione delle convenzioni quadro da porre a base della concertazione locale, alle misure e parametri di indirizzo per il regime concertato, alla definizione e al dimensionamento delle misure di compensazione di livello regionale.

Le Amministrazioni locali, definiscono progetti specifici di intervento e, a tale fine, compongono in un progetto di intervento abitativo i diversi strumenti resi disponibili dal livello nazionale e regionale, partecipano alla concertazione con il promotore/proprietario e con le rappresentanze degli inquilini per fissare i contenuti specifici delle convenzioni e dei contratti di locazione del regime concertato, esercitano funzioni di controllo dell'attuazione e della gestione degli interventi in regime concertato.

Al fine di evitare che la liberalizzazione controllata del mercato possa determinare livelli di incidenza dell'affitto sul reddito socialmente inaccettabili e in relazione al fatto che allo stato attuale i dati disponibili mostrano che per un consistente numero di nuclei familiari già si verifica tale condizione, si propone:

- di determinare l'incidenza massima dell'affitto sul reddito che le famiglie possono sopportare nelle diverse fasce di reddito;
- di prevedere l'erogazione di un sussidio diretto alle famiglie nei casi in cui l'incidenza dell'affitto sul reddito superi tale soglia;
- di dimensionare il sussidio in rapporto alla ampiezza del divario di cui sopra.

Tale azione tende sia ad evitare tensioni sociali inaccettabili, sia a rendere concretamente praticabile la riorganizzazione del mercato. Il sostegno alle famiglie economicamente più deboli costituisce infatti il presupposto per poter avviare il processo di liberalizzazione controllata e di innovazione del mercato abitativo assunto come obiettivo di riferimento.

Si propone poi che la programmazione dei sussidi venga svolta a livello regionale mentre la definizione, l'attuazione e la gestione di specifici interventi e/o progetti in questa materia sia svolta a livello locale al fine di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà e di partecipazione delle comunità direttamente toccate da tali misure.

Si ritiene infine che l'impegno finanziario in materia di sussidi diretti alle famiglie costituisca una componente fondamentale della politica dei redditi e che vada dimensionato di conseguenza.

Si evidenzia infatti che in relazione all'ampio (e crescente) divario territoriale delle condizioni socio economiche appare di fondamentale importanza la funzione perequativa dell'Amministrazione centrale e a tale fine questa dovrà essere dotata di una riserva specifica da programmare in relazione ad un monitoraggio costante sull'evoluzione del disagio abitativo nelle diverse aree del paese in modo da poter concentrare questo strumento di sostegno al reddito in quelle aree e in quelle regioni che versano nelle condizioni abitative meno favorevoli.

Per quanto riguarda il patrimonio residenziale pubblico ad affitto sociale, si propone che si avvii una profonda riflessione sulle misure da realizzare per aumentare l'efficacia sociale e per ridurre (e in prospettiva eliminare) fenomeni di marginalizzazione sociale e di degrado urbanistico ed edilizio che spesso gravano sulle strutture insediative costituite unicamente o in larga prevalenza da edilizia residenziale pubblica.

Più in particolare si propone quanto segue.

Appare necessario verificare la soglia di decadenza dal diritto di godere di un alloggio di edilizia residenziale pubblica ad affitto sociale, in funzione del rapporto tra reddito delle famiglie escluse dall'accesso ad una abitazione pubblica in affitto sociale a causa della limitatezza di tale patrimonio e numerosità del patrimonio stesso.

Appare indispensabile verificare il livello e la graduazione dei canoni in riferimento:

- ai valori medi che si riscontrano in altri paesi europei (tenendo ovviamente conto delle diverse condizioni socio-economiche);
- all'onere che - al netto dei sussidi diretti alle famiglie di cui sopra - le famiglie di pari condizione socio-economica che non dispongono di una abitazione pubblica in affitto sociale sono costrette a sopportare, al fine di rispettare pienamente il principio di equità di trattamento dei cittadini a parità di condizioni socio-economiche, così come indicato nel documento di riforma dello stato sociale;
- alle esigenze di manutenzione, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.

Si propone inoltre di calibrare i parametri riguardanti i livelli di reddito di decadenza e i livelli dei canoni in relazione a obiettivi di natura economica, sia in relazione a obiettivi di natura sociale.

In tale direzione sembra opportuno valutare l'opportunità e l'utilità di un obbligo alla certificazione dei livelli di efficacia sociale ed economica della gestione dei patrimoni residenziali di proprietà pubblica con finalità sociali effettuata da una terza parte, al fine di disporre di misurazioni certe sulla resa sociale di tale strumento.

Infine, in considerazione che lo strumento della produzione di abitazioni da porre in affitto da parte dello Stato è stato ideato in un periodo storico completamente diverso da questo: che allo stato attuale le problematiche di maggiore rilievo attengono alla gestione del patrimonio immobiliare e al ricambio delle famiglie assegnatarie; che nella maggior parte dei paesi europei la strada della produzione di nuove abitazioni a totale carico dello Stato è stata abbandonata da molto tempo e che in tali paesi l'offerta di abitazioni in affitto sociale risulta da 3 a 5

volte più ampia che nel nostro: si propone di avviare una seria riflessione sulla opportunità di ridefinire strutturalmente la missione degli istituti al fine di creare una nuova figura di “promotore generale” in grado di avviare a gestire processi di gestione complessiva di patrimoni immobiliari (promozione, finanziamento, acquisto, produzione, alienazione, valorizzazione, riorganizzazione e riqualificazione urbanistica ed edilizia, etc.) orientato su finalità sociali e con l’esplicita assunzione di obiettivi di efficienza economica.

Nel contempo però per favorire una riconfigurazione del mercato delle locazioni e la formazione di nuovi soggetti appare necessario definire un insieme di misure specifiche per incentivare programmi e progetti di investitori privati (nazionali ed esteri) che siano in grado di contribuire alla costruzione di patrimoni residenziali in affitto di dimensioni e caratteristiche tali da consentire più efficaci azioni di manutenzione, riqualificazione, riorganizzazione e valorizzazione non solo a livello del singolo edificio ma alla scala della struttura insediativa (a livello urbanistico).

In sostanza si reputa necessario ricostruire un quadro di convenienze favorevoli all’investimento privato nel settore abitativo in locazione, in relazione al fatto che l’esiguità di tale comparto costituisce non solo fattore di deterioramento della qualità dell’abitare ma determina anche un pesante vincolo alla mobilità delle famiglie sul territorio e, quindi, costituisce un freno allo sviluppo e al riequilibrio socio-economico del paese.

Si ritiene altresì necessario predisporre misure specifiche per incentivare la riagggregazione del mercato anche attraverso misure tese a favorire e rendere conveniente il conferimento del patrimonio immobiliare residenziale a società di gestione specializzate, sia attraverso forme di affidamento diretto in gestione, sia attraverso forme di cartolarizzazione (incentivata fiscalmente) degli immobili.

Si propone di incentivare la “securitizzazione” del patrimonio residenziale per captare quote dei portafogli finanziari di società e gruppi finanziari italiani ed esteri, attivando un processo che tende a favorire l’afflusso di risorse finanziarie private nel settore, secondo meccanismi analoghi a quelli che operano in altri paesi europei.

Si propone inoltre di favorire la costituzione e la diffusione dei Fondi Immobiliari Chiusi come strumento ordinario di raccolta del risparmio e di canalizzare di questo nel settore residenziale in affitto. A tale fine sembra opportuno avviare una riflessione sulla normativa attualmente vigente per verificare se risulti adeguata rispetto a tale finalità o se invece non sia opportuno prevedere le opportune modifiche.

Si ritiene infine di importanza strategica la formazione di un settore abitativo in affitto sociale alimentato da risorse private.

Al riguardo si propone quanto segue:

- definire un sistema di convenzioni quadro e di misure specifiche per incentivare l'investimento di immobili residenziali in affitto in regime concertato a forte valenza sociale da parte di operatori privati. A tale fine appare necessario costituire un sistema integrato di "vantaggi" e convenienze per locatori e conduttori tale da compensare i bassi livelli dei canoni di affitto propri di tale settore.
- Risulta del tutto auspicabile abbandonare la strada degli interventi costituiti unicamente o prevalentemente da edifici residenziali in affitto sociale, al fine di evitare la formazione di quartieri e insediamenti caratterizzati da forti tendenze alla segregazione urbanistica e alla marginalità sociale. Per contro risulta auspicabile incentivare interventi misti (in regime libero e in regime concertato) o interventi in regime concertato con diversi livelli di protezione sociale e dunque con una composizione sociale differenziata.

Tutto questo dovrà consentire l'attivazione di una pluralità di soggetti nel campo dell'edilizia sociale in affitto. Così come avviene negli altri paesi dell'U.E. e che ha consentito in quei paesi di raggiungere quote importanti di edilizia sociale.

Infine, in relazione alla indubbia complessità di una transizione che comporta profonde modificazioni nei comportamenti, negli strumenti e negli obiettivi, si propone che sia approntato uno specifico sistema di ausili di natura tecnico-organizzativa. In particolare si propone quanto segue.

Riforma del CER in Direzione tecnica per l'ausilio e il monitoraggio del sistema abitativo nazionale, in stretta collaborazione con l'I-

STAT; al fine di acquisire elementi utili sia per determinare gli impegni da assumere nel settore abitativo in relazione alla politica dei redditi concertata tra Governo e parti sociali, sia per svolgere in modo efficace la funzione perequativa propria dell'Amministrazione centrale, sia - infine - per misurare l'efficacia sociale ed economica delle misure adottate in questo settore a livello nazionale, regionale e locale.

In questo quadro appare utile la Costituzione di un Osservatorio composto da rappresentanti degli interessi preposto a valutare il quadro abitativo nazionale, l'efficienza e l'efficacia delle misure poste in essere, a delineare gli indirizzi per la perequazione, ad esprimere formale parere sulle misure perequative adottate.

Concludendo noi riteniamo che queste proposte aprano spazi importanti per un approccio nuovo alle politiche della casa, fondate sulla diretta concertazione tra le parti sociali e sul ruolo di indirizzo e controllo dei soggetti pubblici ai fini di un governo flessibile e condiviso di questo delicato mercato.

Chiediamo alle parti di rendersi reciprocamente disponibili a questo approccio.

Chiediamo al Governo, al Parlamento, alle Regioni ed al sistema delle autonomie locali di mettere in essere tutti quei provvedimenti gli spazi della concertazione entro quadri di compatibilità generale.

Come CNEL per favorire questo processo ci rendiamo disponibili a valutare con voi l'opportunità di promuovere una sorta di "consulta permanente" che serva di accompagnamento alla costruzione di una moderna politica della casa, a cui speriamo di aver contribuito con il convegno di oggi.

GLI STRUMENTI PER UNA NUOVA POLITICA  
DEL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE

*Relazione di accompagnamento  
al testo di osservazioni e proposte*

## 1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

In base ai dati ISTAT, l'incidenza media dell'affitto sul reddito in Italia risulta pari al 12,1% (rapporto determinato da un affitto medio di 4,3 milioni/anno rispetto ad un reddito medio delle famiglie in affitto di 35,6 milioni/anno).<sup>1</sup> Si tratta di un valore molto più basso di quanto mediamente si registri negli altri Paesi dell'Unione europea dove l'incidenza dell'affitto sul reddito oscilla attorno al 18%.<sup>2</sup>

Altrettanto basso risulta il rendimento lordo medio delle abitazioni primarie in locazione: 2,9%.<sup>3</sup>

Se si tiene conto della fiscalità immobiliare e delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria necessarie per conservare il valore del bene nel tempo (solitamente valutate intorno allo 1% annuo del valore dell'immobile) il rendimento netto dovrebbe attestarsi su valori inferiori allo 1% o negativi cosicché la remunerazione dell'investimento è determinata sostanzialmente dal processo di rivalutazione dell'immobile.<sup>4</sup>

---

1. Fonti: ISTAT, *"I consumi delle famiglie. Anno 1995"* e *"La distribuzione quantitativa del reddito in Italia nelle indagini sui bilanci delle famiglie. Anno 1995"*, 1997. Sulla materia esiste anche una rilevazione della Banca d'Italia (vedi più avanti la Scheda 1).

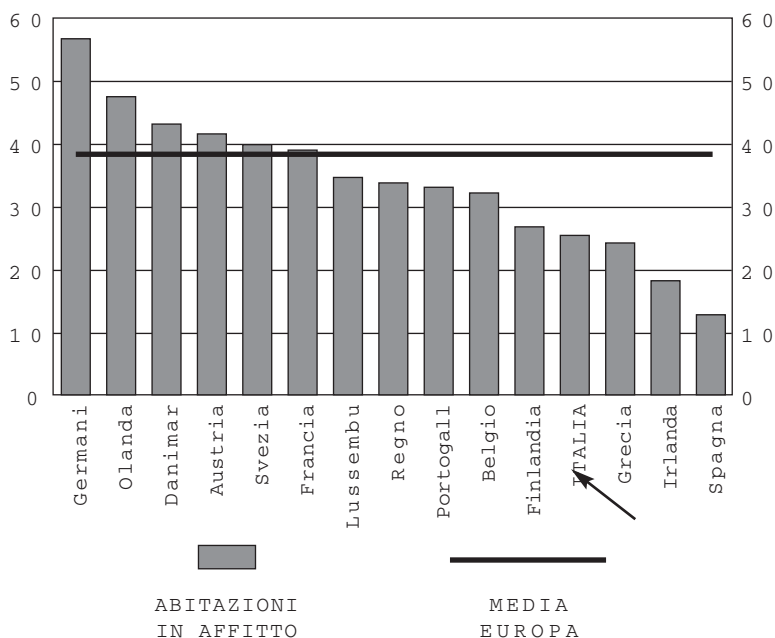
2. L'incidenza media dell'affitto sul reddito risulta pari al 25% in Svezia; al 17% in Finlandia; compresa tra il 15% e il 24% nel Regno Unito a seconda del regime; al 21% in Francia; al 19% in Germania. CNEL, *"Sistemi abitativi e social housing in Europa"*, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1997, studio realizzato con la collaborazione dei rappresentanti delle associazioni di *social housing* di 12 paesi europei.

3. Banca d'Italia, *"I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995"*, Roma 1997.

4. Tale processo nell'ultimo periodo si è esaurito o, in alcune aree, ha assunto valori negativi.

Stando ai valori medi dell'incidenza dell'affitto sul reddito e del rendimento, i problemi strutturali del sistema abitativo italiano (la straordinaria esiguità dell'offerta abitativa in affitto - poco meno di 25 abitazioni ogni 100 nuclei familiari, vedi la figura 1 alla pagina seguente - e la grande rigidità del mercato, che costituisce anche un freno alla mobilità dei lavoratori sul territorio) potrebbero essere risolti in ampia misura portando a compimento il processo di liberalizzazione dei prezzi di locazione (con un conseguente aumento degli stessi) e intervenendo con sussidi e ausili specifici su un numero molto esiguo di nuclei familiari socialmente ed economicamente deboli.

**Fig. 1 - Offerta di abitazioni in affitto per 100 famiglie**



Elaborazioni RST su fonte Eurostat e Ministeri nazionali competenti

## 2. I PREZZI DI AFFITTO E CLASSI DI REDDITO

In realtà mai come in questo caso i dati medi forniscono una immagine del tutto elusiva della realtà.

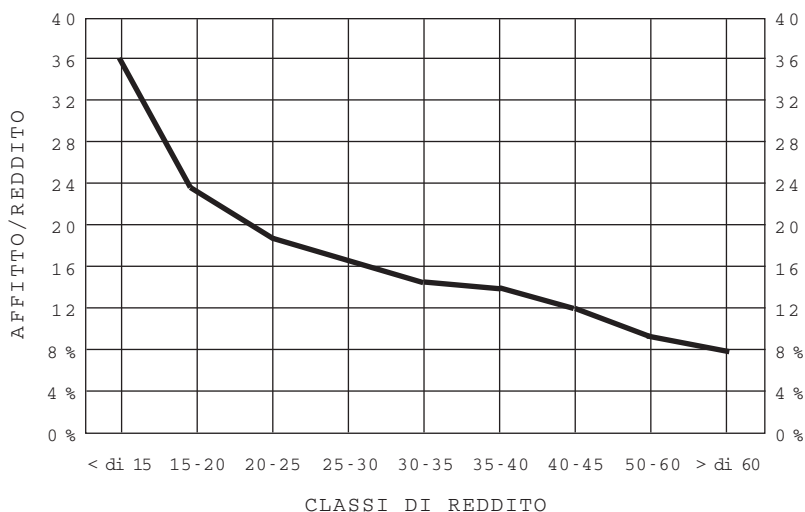
Se infatti si depura il dato dall'offerta abitativa sociale (poco più di 0,9 milioni di abitazioni di proprietà pubblica in affitto con finalità sociali) e dai residui di stock residenziale in regime di equo canone e se si disaggrega per classi di reddito emerge un andamento dell'incidenza dell'affitto sul reddito marcatamente regressivo. In sintesi, i nuclei familiari con un reddito inferiore a 20 milioni/anno (circa 0,7 milioni di unità) registrano una incidenza media di oltre il 30%; per i nuclei familiari con un reddito compreso tra 20 e 40 milioni anno (circa 1,2 milioni) l'incidenza scende al 22%, per i rimanenti nuclei familiari (1,8 milioni di unità) l'incidenza si attesta attorno al 10%; si veda la figura 2 alla pagina seguente.<sup>5</sup>

Per una illustrazione più dettagliata della materia si rimanda all'Allegato "*Schede di dettaglio*", Scheda 1, "*Prezzi e redditi nel mercato delle locazioni*".

---

5. Fonte: CNEL, "*Sistema abitativo e social housing in Europa*", RST- Ricerche e Servizi per il Territorio, 1997. I dati sono riferiti alle famiglie in affitto nel settore profit, che risultano essere 3,7 milioni. Nel complesso le famiglie in affitto, nel 1995, erano pari a 4,6 milioni.

**Fig. 2 - Incidenza dell'affitto sul reddito per classi di reddito**



Adottando gli stessi criteri di disaggregazione, la spesa complessiva per l'abitazione primaria delle famiglie che non godono di un'abitazione pubblica sono valutabili intorno al 40% del reddito per i nuclei familiari con meno di 20 milioni di reddito annuo e intorno al 32% per in nuclei familiari con un reddito annuo compreso tra 20 milioni e 40 milioni.<sup>6</sup>

L'analisi dell'incidenza sul reddito dell'affitto (e della spesa per abitare) suddivisa per classi di reddito consente di comprendere meglio come mai il 48,6% delle famiglie italiane indichi come problema prioritario l'elevata spesa per l'abitazione mentre solo il 14,3% indica come problema le dimensioni dell'abitazione, il 17,0% l'eccessiva distanza da altri familiari, il 6,6% le cattive condizioni qualitative.<sup>7</sup>

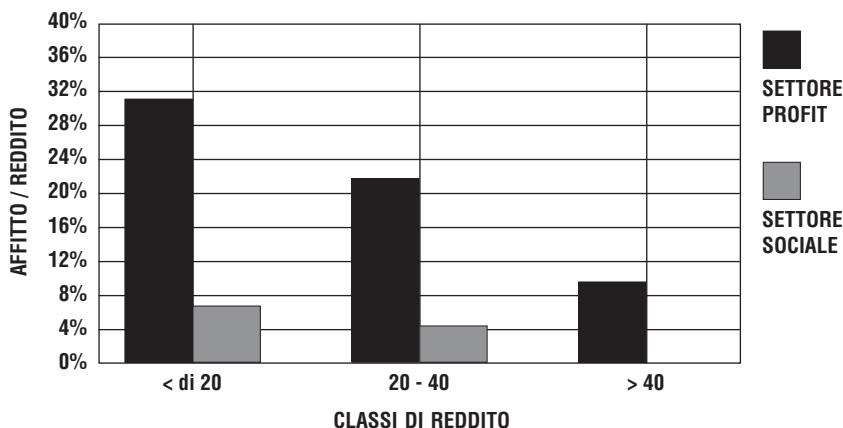
6. Elaborazioni RST su dati ISTAT, "La distribuzione dei redditi ...", cit.

7. ISTAT, "Famiglie, abitazioni, servizi di pubblica utilità", 1996; dati riferiti al 1994.

Ovviamente i costi dell’abitare per i nuclei familiari assegnatari di un’abitazione pubblica con finalità sociali risultano molto più bassi. In questo caso infatti i nuclei familiari con un reddito inferiore a 20 milioni presentano un’incidenza media dell’affitto valutabile intorno al 7% (meno di 1/4 del valore registrato per i nuclei di pari reddito nel settore profit) e una spesa complessiva per l’abitare inferiore al 18%; per i redditi compresi tra 20 e 40 milioni/anno l’incidenza dell’affitto si attesta attorno al 5% (meno di 1/6 del valore registrato per i nuclei familiari di pari reddito nel settore profit) e la spesa complessiva per l’abitare intorno al 16%.

Si evidenzia dunque una netta disparità di trattamento dovuta ad un fenomeno di “*sovratutela*” che riguarda solo una parte (e non la maggiore) dei nuclei familiari economicamente e socialmente deboli e lascia “*scoperta*” una quota rilevante di nuclei che presentano caratteristiche economiche analoghe, si veda la Figura 3.<sup>8</sup>

**Fig. 3 - Comparto delle abitazioni primarie in affitto  
Confronto tra settore sociale e settore profit**



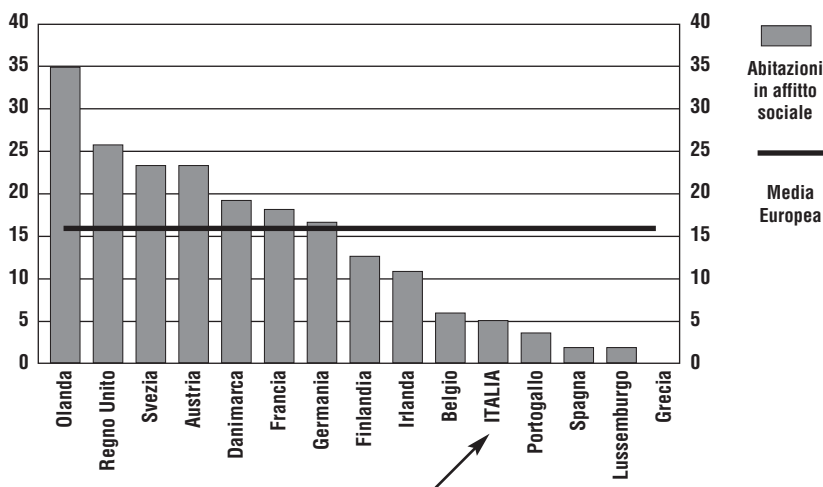
8. Questa condizione di “*sovratutela*” viene evidenziata anche dal confronto con altri paesi europei, come è illustrato più avanti nel paragrafo 5, *La riorganizzazione dei modelli gestionali del patrimonio residenziale pubblico*.

Ciò è dovuto a numerosi e ben noti fattori - uno dei più importanti è l'infimo tasso di ricambio dei nuclei familiari nel patrimonio residenziale pubblico - che non illustriamo per brevità. Su questo tema tuttavia ritorneremo più avanti. Ci preme invece segnalare che, nelle condizioni schematicamente descritte, un incremento dei canoni può essere assorbito senza traumi dai redditi più elevati (o dalle famiglie in abitazioni sociali) ma determinerebbe condizioni di oggettiva e grave difficoltà per circa 2 milioni di nuclei familiari che dispongono di un reddito inferiore a 40 milioni/anno.

### 3. LA DISPONIBILITÀ DI ABITAZIONI IN AFFITTO SOCIALE

Il problema è reso più grave dal fatto che in Italia l'offerta abitativa sociale (lo stock abitativo degli IACP e lo stock residenziale con finalità sociali di Comuni, Province, Regioni, Stato) è straordinariamente bassa (circa 5 abitazioni per 100 famiglie contro una media europea tre volte superiore - 16 abitazioni per 100 famiglie - e picchi di oltre 25 abitazioni sociali in affitto per 100 famiglie) al punto da costituire (assieme a Grecia, Spagna, Portogallo, Belgio e Lussemburgo) una macroscopica anomalia rispetto al panorama europeo (si veda la figura 4).

**Fig. 4 - Abitazioni sociali in affitto per 100 famiglie**



Elaborazioni RST su fonte Eurostat e Ministeri nazionali competenti

Nel nostro paese dunque la protezione sociale offerta ai nuclei familiari economicamente e socialmente deboli nel settore abitativo risulta decisamente carente e comunque non confrontabile con quella esistente nei paesi europei con analogo livello di sviluppo e ricchezza.

Il problema a questo punto manifesta aspetti ben più complessi di quanto non venga solitamente indicato. Non si tratta soltanto (e soprattutto) di un mercato depresso a causa di una normativa che penalizza rendimenti e investitori, determinando da un lato la fuoriuscita di questi e dall'altro una estrema rigidità del mercato stesso, come è stato spesso affermato.

Si tratta piuttosto di un mercato con una struttura di prezzi (e di beni) marcatamente sbilanciata e poco coerente con la struttura dei redditi e dei bisogni abitativi ma, soprattutto, si tratta di un sistema abitativo con una struttura di “*tutele*” del tutto insufficiente (o, se si preferisce, con un livello di tutela che, per estensione, si colloca tra il 15% e il 30% di quello mediamente presente nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea); ciò implica che il mercato delle abitazioni primarie italiano è particolarmente esposto a gravi tensioni sociali.

Per affrontare questo tipo di problemi non è sufficiente consentire una libera evoluzione dei prezzi di affitto e dei contratti di locazione (condizione questa che peraltro in termini assoluti esiste in pochissimi paesi della Unione europea) ma occorre intervenire su tre piani distinti.

#### 4. IL SOSTEGNO DIRETTO ALLE FAMIGLIE IN AFFITTO

Il piano prioritario su cui intervenire, quello che richiede le azioni più urgenti, è costituito dal comparto di famiglie a basso reddito in affitto nel settore profit.

Nelle condizioni attuali la spesa per abitare incide talmente sul bilancio dei redditi bassi e medio-bassi da diventare un fattore di generazione di condizioni di povertà. In questo quadro sembra opportuno definire anzitutto una soglia al di sopra della quale la collettività interviene per rendere sopportabile l'affitto.

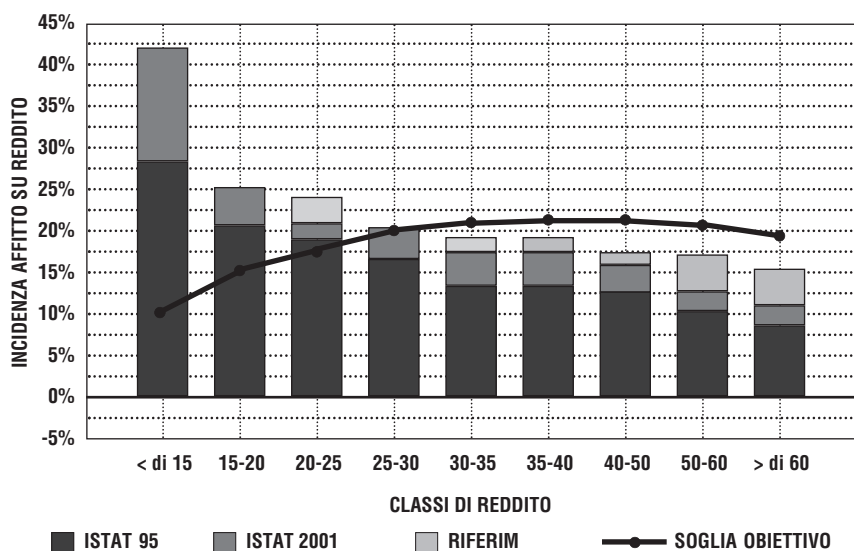
Si tratta di un tipo di provvedimento attuato in molti paesi europei, che si basa sulla determinazione di un vettore soglia ad andamento più o meno marcatamente progressivo in modo da salvaguardare alcuni consumi primari (come il vitto o i trasporti) che presentano una bassa proporzionalità rispetto al livello di reddito.<sup>9</sup>

Nel nostro caso - in linea del tutto ipotetica - si potrebbe definire un vettore che passa da una incidenza massima del 12% per i redditi più bassi (valore pari all'incidenza media complessiva dell'affitto sul reddito e che deve essere considerato già elevato per redditi inferiori a 15 milioni anno) per arrivare a soglie di incidenze sempre più elevate all'aumentare del reddito, fino a non determinare alcun vincolo per i redditi più elevati (figura 5).

---

9. Tra i paesi che utilizzano questo tipo di strumento in modo più sistematico ricordiamo la Germania, la Francia, il Regno Unito, l'Olanda; si veda la Scheda 2.

**Fig. 5 - Configurazioni in atto e soglia obiettivo - Settore profit**



I modelli classici di intervento sociale nel settore presuppongono che in tutti i casi in cui l'incidenza dell'affitto sul reddito superi tale soglia vi sia l'erogazione di un sussidio alle famiglie a copertura totale o parziale della differenza. Questo strumento viene applicato sia al settore profit, sia - in alcuni casi - al settore sociale. In alcuni paesi infatti gli organismi che devono assicurare le abitazioni in affitto a basso canone sono tenuti al pareggio di bilancio e conseguentemente devono definire canoni coerenti con i costi, i mutui, etc. Se in tali condizioni i canoni superano la soglia di incidenza massima interviene - in aggiunta - lo strumento del sussidio alle famiglie.

Chiedere affitti relativamente elevati e intervenire successivamente per assumere l'onere di una quota di questi (quando l'incidenza dell'affitto sul reddito supera la soglia di sostenibilità) può sembrare un meccanismo inutilmente complesso. In realtà consente di operare con grande trasparenza, distinguendo con rigore l'efficienza economica dall'efficacia sociale e, soprattutto, consente di monitorare e di migliorare progressivamente l'efficienza economica e l'efficacia sociale della spesa pubblica.

In generale il sussidio alle famiglie dà luogo ad una spesa pubblica di notevole consistenza, anche in paesi con una dotazione di edilizia residenziale sociale in affitto estremamente più ampia della nostra (Olanda, Regno Unito e Germania) come viene indicato nella tabella seguente.<sup>10</sup>

**Tab. 1**

	GERMANIA (1)	OLANDA (2)	UK (3)
NUMERO DI SUSSIDI (Milioni)	3,80	0,90	4,50
QUOTA SU FAMIGLIE ESISTENTI	10,8%	14,7%	20,0%
QUOTA SU FAMIGLIE IN AFFITTO	18,8%	31,3%	58,4%
<b>SPESA COMPLESSIVA (Miliardi di lire It)</b>	<b>6.500</b>	<b>2.000</b>	<b>22.000</b>
SPESA PROCAPITE (Lire x 1.000)	80	140	390
VALORE MEDIO DEL SUSSIDIO	145.000	191.000	416.000(4)

*(4) I sussidi vengono erogati anche (si potrebbe dire specialmente) alle famiglie nel settore sociale. Le politiche di "social housing" intraprese negli anni passati hanno infatti puntato su un deciso aumento dei canoni di locazione per risanare i bilanci delle Associazioni abitative e delle Autorità locali ma sono state costrette, subito dopo, a predisporre un ampio piano di sussidi per evitare lo sfratto per morosità di quote sempre più ampie di famiglie in affitto. In relazione all'andamento della disoccupazione e del reddito delle famiglie la spesa per sussidi nel Regno Unito ha raggiunto nel giro di pochi anni valori del tutto eccezionali.*

L'analisi della situazione italiana (e l'applicazione del vettore di soglia massima definito in linea ipotetica) ci porta a valutare che, a regime, la spesa necessaria per non superare in nessun caso il vettore di soglia massima di incidenza dell'affitto sul reddito nelle attuali condizioni dovrebbe oscillare tra i 1.500 e i 3.000 miliardi/anno a seconda dell'estensione e dell'intensità della tutela.<sup>11</sup>

Apparentemente siamo di fronte ad una spesa che il nostro paese in questo momento non può sostenere. In realtà esiste la possibilità - almeno sul piano tecnico - di far fronte a gran parte di tale spesa attraverso la riorganizzazione del mercato e dei modelli di gestione del patrimonio abitativo e, soprattutto, attraverso un più efficace uso dello stesso.

10. Si veda anche nell'allegato "Schede di dettaglio" la Scheda 2, *Il sostegno al reddito delle famiglie in affitto in tre paesi europei*.

11. Ovviamente si tratta di valori puramente indicativi, che dipendono da scelte riguardanti la configurazione del vettore di soglia massima, la misura dell'intervento (a totale o parziale compensazione), le modalità di applicazione, etc.

## 5. MODELLI GESTIONALI DEL PATRIMONIO RESIDENZIALE PUBBLICO

Il secondo piano di intervento riguarda lo stock di edilizia residenziale sociale in affitto. Questo è costituito da poco più di 0,9 milioni di abitazioni, con un affitto medio pari a 116.000 Lire/mese e un ricavo lordo teorico valutabile intorno a 1.300 miliardi/anno.

In questo comparto gli affitti risultano estremamente bassi sia rispetto ai livelli di affitto sociale presenti in altri paesi europei, sia rispetto al settore profit del nostro paese. In un recente studio svolto dal coordinatore tecnico dell'ANIACAP (oggi Federcasa-ANIACAP) l'affitto medio unitario (Lire/mq) delle abitazioni sociali del nostro paese è stato confrontato con quello della Spagna, risultando inferiore dello 85%, con quello della Francia, risultando inferiore dell'86%, con quello dell'Olanda, risultando inferiore dello 82%.<sup>12</sup>

In altri termini l'affitto sociale in Italia risulterebbe mediamente pari a circa il 15% di quello praticato in altri tre paesi europei, con rendimenti inferiori allo 1%.<sup>13</sup>

---

12. *“Politiche della casa in Europa. Il settore sociale”*, Anna Pozzo, Coordinatore tecnico dell'ANIACAP, 1995. Dati riferiti al 1993. Si nota che alla data del 1993 l'affitto medio del settore sociale risultava pari a circa 88.000 Lire/mese; nel 1995 tale valore era salito a 116.000 Lire/mese.

13. Stando ai dati dello studio sopra citato, l'affitto medio di un'abitazione sociale, per attestarsi su valori *“europei”*, dovrebbe superare le 500.000 Lire/mese. Si tratta di un valore certamente elevato ma occorre ricordare quanto notato a proposito dell'erogazione dei sussidi diretti alle famiglie a basso reddito anche nel comparto delle abitazioni sociali in affitto.

Appare del tutto evidente che in queste condizioni una qualsivoglia politica di risanamento dei bilanci risulta estremamente difficile. Ma soprattutto, qualunque programma sistematico di manutenzione, riqualificazione, valorizzazione del patrimonio immobiliare e delle strutture insediative è costretto - salvo rari casi - a basarsi su trasferimenti pubblici.

Qualora si passasse da questa situazione ad una condizione meno difforme da quanto accade nel resto dei paesi europei (senza dover necessariamente arrivare ai livelli di affitto sociale praticati nei maggiori paesi europei) applicando al settore pubblico tutele analoghe a quelle indicate nel precedente paragrafo per le altre famiglie socialmente ed economicamente deboli (definizione di un vettore di soglia di incidenza massima dell'affitto sul reddito e dalla erogazione di sussidi alle famiglie che superano tale soglia) si otterrebbe:

- a) una condizione di maggiore equità e cioè un pari livello di tutela a parità di condizioni socio-economiche;
- b) un maggior ricavo da affitti del comparto dell'edilizia residenziale pubblica con finalità sociali che potrebbe essere impiegato sia per realizzare una più intensa attività di manutenzione, riqualificazione e valorizzazione dello stock abitativo pubblico, sia per coprire parte della spesa necessaria per erogare sussidi diretti alle famiglie in affitto socialmente ed economicamente deboli che, a causa del basso tasso di ricambio esistente nel settore, restano escluse dai benefici dell'edilizia residenziale sociale.

Occorre infatti notare che, anche a motivo della rigidità e della limitatezza del mercato dell'affitto, il tasso di ricambio dei nuclei familiari assegnatari di abitazioni in affitto sociale è estremamente basso. Ciò ha determinato la permanenza nello stock delle abitazioni in affitto sociale di quote molto ampie di nuclei familiari con redditi superiori a 40 milioni/anno che potrebbero accedere al mercato profit. La permanenza nel patrimonio residenziale sociale degli assegnatari con reddito superiore a 40 milioni/anno preclude di fatto l'accesso alle abitazioni in affitto sociale ad una pari quota di nuclei familiari con reddito inferiore a 40 milioni/anno, che è costretta ad accedere al mercato con oneri pesantissimi e progressivamente crescenti.

A questo proposito occorre segnalare che, al di là degli aspetti normativo-formali riguardanti i livelli di decadenza degli assegnatari di una abitazione pubblica in affitto sociale - questione sulla quale torneremo immediatamente - tale situazione configura una condizione di “*permanenza protratta*” che riduce radicalmente l’efficacia sociale del comparto delle abitazioni pubbliche in affitto sociale.

In altri termini, nel comparto delle abitazioni pubbliche esistono condizioni di “sovratutela”<sup>14</sup> e di “permanenza protratta” che, se rimosse, potrebbero consentire di estendere la tutela abitativa alla massima parte dei nuclei familiari che ne hanno effettivamente bisogno e di assicurare condizioni di maggiore equità, senza ampliare proporzionalmente la spesa pubblica di settore.<sup>15</sup>

In sostanza dunque il nostro paese presenta uno stock abitativo in affitto decisamente limitato e uno stock di abitazioni sociali di dimensioni drammaticamente esigue ma, soprattutto, è caratterizzato da un assetto profondamente disequilibrato non solo nel settore profit ma anche per quel che riguarda il rapporto tra settore profit e settore sociale. Un intervento deciso di riconfigurazione complessiva del sistema abitativo (svolto sia attraverso interventi normativi, sia attraverso un’azione diretta di redistribuzione e perequazione) consentirebbe da un lato di eliminare differenze di trattamento difficilmente giustificabili e dall’altro di ridurre radicalmente i casi di reale sofferenza abitativa.

Il punto che qui si intende affrontare non consiste dunque in “quanto” e “come” ridurre il sistema di tutele sociali nel settore abitativo ma se vi sia la possibilità di ampliare il sistema di protezione sociale attraverso una più efficace gestione delle risorse esistenti, in questo caso un patrimonio residenziale di poco meno di un milione di unità con

---

14. Altri indicano questa condizione in termini di “*privilegio relativo*”.

15. Su entrambe le condizioni mancano misurazioni sistematiche e accurate. La carenza di conoscenze certe è caratteristica del settore ma sembra di poter dire in questo caso il livello di conoscenza è particolarmente basso al punto che per analizzare sia pure in modo approssimativo gli aspetti trattati nel testo occorre utilizzare complessi modelli di analisi sui redditi e sui consumi abitativi e informazioni puntuali del tutto parziali. ... poco più che superfluo notare che un uso più efficiente di questa importante risorsa pubblica presuppone, in via prioritaria, un netto miglioramento delle conoscenze.

un valore che possiamo grossolanamente stimare, alle condizioni attuali, in circa 140.000 miliardi e un rendimento lordo valutabile come inferiore allo 1%.<sup>16</sup> A tale proposito si evidenziano due nodi fondamentali.

### ***Rimozione delle condizioni di sovratutela***

Per quanto riguarda le condizioni di sovratutela il nodo da risolvere sta nella capacità di superare la netta separazione tra il livello di tutela fornito alle famiglie in abitazioni pubbliche ad affitto sociale (estremamente elevato) e livello di tutela fornito alle famiglie di analoghe condizioni nel settore profit (fino a qualche anno addietro protette dall'equo canone, oggi - e ancora di più nel prossimo futuro - prive di alcune protezioni).

In questa logica sembra auspicabile adottare criteri e sistemi meno sbilanciati (e comuni alla maggior parte dei paesi europei) dove l'intensità e l'estensione delle tutele è commisurata alle condizioni socio-economiche di tutti i nuclei familiari e non solo alle condizioni di quelli che hanno avuto la possibilità - magari quindici anni addietro - di accedere ad un'abitazione pubblica in affitto sociale.

### ***Rimozione delle condizioni di permanenza protratta***

Per quanto riguarda la prolungata permanenza nel patrimonio residenziale in affitto sociale di nuclei familiari con condizioni socio-economiche intermedie, appare necessario ridurre con decisione le soglie di reddito della decadenza dai diritti a godere di un'abitazione pubblica

---

16. Valore riferito alla somma dei valori dei singoli immobili liberi e in assenza di vincoli. Altri indicano cifre sensibilmente inferiori ma la nostra sensazione è che tali stime siano fortemente influenzate dagli attuali tassi di rendimento, che non sono espressione del valore dell'immobile ma, più banalmente, della tariffa che viene applicata in base alle norme vigenti.

in affitto sociale in funzione del rapporto tra abitazioni disponibili e distribuzione dei nuclei familiari nelle diverse fasce di reddito. Più esplicitamente sembra ragionevole, e socialmente necessario, ipotizzare che laddove esistono circa 700.000 nuclei familiari con un reddito inferiore a 20 milioni/anno e circa 2 milioni di nuclei familiari con un reddito netto annuo inferiore a 40 milioni, i limiti di reddito per accedere e rimanere nel patrimonio residenziale pubblico con finalità sociali (meno di un milione di unità) tengano rigorosamente conto di tale condizione, al fine di riservare le relativamente poche abitazioni in affitto sociale unicamente alle famiglie che ne hanno più bisogno.

Affinché tale intervento abbia effetti apprezzabili occorre inoltre prevedere meccanismi e strumenti tesi a incentivare il rilascio delle abitazioni occupate dai nuclei familiari che hanno raggiunto condizioni socio-economiche che li pongono all'esterno dell'area di tutela pubblica. A questo scopo esiste una gamma piuttosto articolata di strumenti adottati in altri paesi europei ai quali è possibile fare riferimento.

Nella situazione italiana - caratterizzata da una offerta abitativa in affitto bassa e da un mercato molto rigido e, dunque, da una oggettiva difficoltà ad assicurare un elevato tasso di ricambio tra nuclei in decadenza e nuclei socialmente o economicamente deboli - sembra utilmente adottabile un significativo incremento degli affitti dei nuclei familiari in decadenza:

- sia per incentivarne la mobilità;
- sia per aumentare il gettito degli affitti e determinare così disponibilità impegnabili sul fronte della riqualificazione o su quello dell'assistenza diretta ai nuclei familiari che, pur avendo il diritto di accedere ad un'abitazione pubblica a canone sociale non possono godere di questa tutela perché tali abitazioni sono occupate da famiglie in condizioni socio-economiche più favorevoli.

Naturalmente provvedimenti di questo genere possono essere attuati solo in modo graduale al fine di evitare tensioni e impatti sociali negativi, ma non v'è dubbio che procedendo lungo questa direzione il nostro paese accorcerebbe significativamente uno dei più rilevanti divari che distinguono il nostro sistema abitativo da quello della maggior parte dei paesi europei.<sup>17</sup>

---

17. Ad esclusione della Grecia e, per alcuni aspetti, della Spagna.

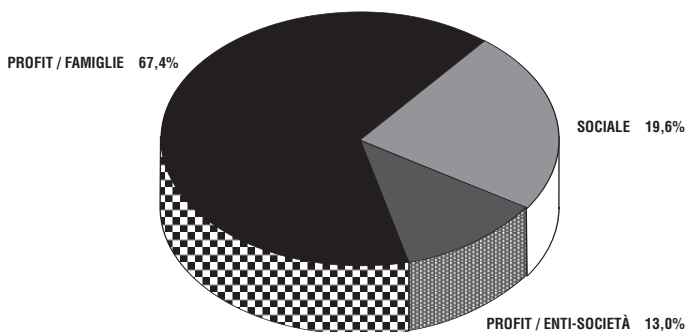
Nelle direzioni sopra indicate il centro del problema si sposta dunque dalla disponibilità di risorse per la produzione di nuove abitazioni in affitto sociale all'impiego socialmente ed economicamente efficace di un patrimonio residenziale di proprietà pubblica che presenta una "resa" nettamente migliorabile sia sotto il profilo economico sia sotto quello sociale.

La questione dell'incremento dell'offerta abitativa in affitto sociale conserva ovviamente tutta la sua importanza ma il punto che riteniamo di dover segnalare è che allo stato attuale un piccolo miglioramento nei livelli di efficienza economica e sociale dei modelli di gestione del patrimonio residenziale pubblico in affitto possono determinare effetti positivi ben più ampi di quelli conseguibili con uno straordinario incremento dello stock di abitazioni.

## 6. LA RICONFIGURAZIONE DEL MERCATO

Resta da trattare il tema più importante: quello dell'orientamento del mercato in generale. In Italia lo stock abitativo in locazione risulta in massima parte di proprietà dei nuclei familiari (3,1 milioni di abitazioni, pari al 68% del totale) mentre lo stock abitativo in affitto del comparto profit di proprietà di enti e società (pubbliche o private) è costituito da circa 0,6 milioni di unità (il 12% del totale), cfr. figura 6.<sup>18</sup>

**Fig. 6 - Composizione del mercato delle abitazioni in affitto**



18. La quota residua (poco più di 0,9 milioni di unità, pari al 20% del totale) è costituito dallo stock di proprietà pubblica in affitto a fini sociali.

Se confrontiamo la configurazione del nostro mercato abitativo con quella di altri paesi europei si rilevano due profonde differenze:

- a) manca una consistente presenza di grandi investitori (istituzionali e non) nel settore profit;
- b) manca una componente non profit privata (componente alla quale in molti paesi europei viene affidata gran parte della tutela dei nuclei familiari economicamente e socialmente deboli in affitto).

Entrambi questi caratteri costituiscono un fattore di notevole debolezza del nostro sistema abitativo.

Per quanto riguarda il primo punto (la bassa incidenza di grandi investitori nel settore profit delle abitazioni in affitto) si nota che “*l’operatore famiglia*” costituisce un investitore con caratteristiche del tutto peculiari: in Italia, come negli altri Paesi, opera sulla base di criteri di risparmio o di rendimento a breve, ha una capacità minima di sviluppare azioni di valorizzazione immobiliare, costituisce un fattore di oggettivo irrigidimento del mercato.<sup>19</sup>

Inoltre in Italia come negli altri paesi l’attesa di rendimento delle famiglie è decisamente elevata mentre è del tutto insufficiente la capacità di programmare interventi di manutenzione efficaci e tali da conservare nel tempo il valore e la funzionalità dell’abitazione e sfruttare nel migliore dei modi le possibilità di rivalutazione del bene.<sup>20</sup>

---

19. In diversi Comuni (Roma, Venezia, Cesena) sono stati fatti alcuni coraggiosi tentativi di costituire agenzie o società per la gestione in comune del patrimonio residenziale dei piccoli proprietari ma i risultati sono stati sostanzialmente deludenti o del tutto marginali.

20. A proposito delle attese di rendimento dei piccoli proprietari si nota che nel Regno Unito, in Olanda e in molti altri paesi il comparto delle abitazioni in affitto della piccola è quello che presenta i rendimenti da affitto più elevati e si colloca nelle fasce più inerti e sicure del mercato. Per quanto concerne invece la capacità di intraprendere interventi tesi a riqualificare e valorizzare l’immobile occorre ricordare che la bassa capacità espressa di piccoli proprietari è connessa al fatto che il livello di intervento più agevolmente praticabile è quello della singola unità abitativa e non, come sarebbe auspicabile, quello dell’intero immobile.

D'altro lato anche i grandi investitori privati italiani mostrano la tendenza ad allinearsi su comportamenti non particolarmente evoluti, caratterizzati da attese di rendimento molto elevate basate sostanzialmente sui ricavi assicurati dagli affitti o su processi “*spontanei*” di rivalutazione degli immobili, da forme di gestione affatto elementari.

I grandi operatori immobiliari europei indicano queste forme di gestione con il termine di “*conduzione*” distinguendo tra amministrazione corrente (conduzione) e governo/valorizzazione di un portafoglio immobiliare (gestione vera e propria). In un recente seminario internazionale tenutosi a Milano, una delle maggiori società di intermediazione immobiliare (la Insignia) ha indicato soglie di rendimento minime per i ricavi da affitti pari a circa il 60% di quelle indicate dagli operatori italiani presenti, segnalando come la quota maggiore del rendimento venisse captata attraverso operazioni di valorizzazione e gestione del portafoglio di immobili. Valori analoghi sono stati indicati da altri rappresentanti di società finanziarie e immobiliari straniere.<sup>21</sup>

Ciò che più conta, queste stesse società hanno manifestato il vivo interesse ad entrare nel mercato italiano a patto che fossero disponibili informazioni chiare e certe sullo stock immobiliare e che le procedure di acquisto risultassero altrettanto chiare e certe.

Si evidenzia così un quadro nuovo e di grande interesse per il mercato abitativo italiano che, sia a causa delle mutate condizioni economiche (con particolare riferimento al diverso saggio di rendimento dei titoli di stato), sia a causa della progressiva liberalizzazione dei contratti di locazione, diventa un potenziale campo di investimento per soggetti che si dichiarano in grado di operare sulla base di saggi di rendimento più compatibili con la struttura dei redditi esistente nel nostro paese.<sup>22</sup>

---

21. Tra le società straniere che hanno indicato saggi minimi di rendimento decisamente bassi rispetto alle attese medie del mercato italiano segnaliamo la Longitude Capital, la Bankers Trust Company; la Chaimman Crown North Corp. Valori analoghi sono stati indicati in altra occasione dalla Deutsche Bank, per i Fondi Immobiliari Chiusi.

22. O con la struttura dei redditi esistente in Germania, nel Regno Unito, in Francia, etc.

Si manifesta così la possibilità di rilanciare un mercato delle abitazioni in affitto basato non più soltanto sul risparmio delle famiglie (o su operazioni a carattere fortemente speculativo tese a massimizzare l'incameramento della rendita fondiaria e a frazionare subito dopo la proprietà immobiliare trasferendola sulle singole famiglie per uso proprio o per risparmio o rendita) ma anche su una gestione evoluta di portafogli immobiliari di una certa consistenza (la soglia solitamente indicata come minima si aggira sui 300 miliardi). A questo proposito il nodo da risolvere è costituito dalla capacità di “*cartolarizzare*”<sup>23</sup> il mercato immobiliare attraverso la mediazione di grandi promotori finanziari.

La presenza nel mercato di società evolute di promozione/gestione immobiliare costituisce anche il presupposto per superare il secondo limite indicato sopra: la mancanza in Italia di un settore privato non profit, in grado di realizzare un'offerta abitativa in affitto a basso costo.<sup>24</sup>

Si nota infatti che nella maggior parte dei paesi europei l'offerta abitativa sociale in affitto è realizzata e gestita in ampia misura dal settore privato, sia da investitori istituzionali (fondi pensioni, assicurazioni sanitarie, etc.), sia da imprese e gruppi finanziari che investono liberamente nel comparto immobiliare per differenziare il proprio portafoglio finanziario, attraverso strumenti di “*cartolarizzazione*” tra i quali sono da evidenziare i fondi immobiliari.

La condizione necessaria per favorire il manifestarsi di un'offerta privata non profit sta naturalmente nella capacità di assicurare vantaggi di natura fiscale e/o di assicurare finanziamenti compensativi dei minori ricavi determinati dalla riduzione dei prezzi di affitto. L'aspetto di assoluto rilievo di questi meccanismi di “*compensazione*” consiste nel fatto che nella maggior parte dei paesi europei lo Stato interviene nel settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto assumendo solo quote molto ridotte del costo di realizzazione o di acquisizione degli alloggi e avendo in cambio la disponibilità di quote più o meno ampie degli alloggi realizzati, ad affitti ridotti, per un numero variabile di anni.

---

23. Si tratta indubbiamente di un pessimo neologismo ma le alternative che vengono utilizzate (“*securitizzazione*” e *rifinanziarizzazione*”) non sono da meno.

24. Il presupposto strutturale di una politica di sostegno delle famiglie deboli che faccia perno sul settore privato non profit è che i rendimenti di partenza (quelli del settore profit) debbono essere già attestati su valori mediamente più contenuti di quelli registrati in generale nel nostro paese.

E ci sembra anche importante segnalare che in alcuni paesi, in alcune regioni, la scelta di acquisire la disponibilità di una quota ridotta degli alloggi realizzati (o disponibili) in una certa struttura insediativa risponde alla specifica esigenza di evitare la formazione di quartieri segregati dove il tratto sociale comune è la debolezza o la marginalità o la disoccupazione - sottooccupazione dei nuclei familiari residenti. Questa condizione di marginalizzazione si verifica invece con una certa sistematicità nel nostro paese in tutti i casi in cui vengono realizzate strutture insediative interamente dedicate a queste fasce sociali.

Infine, occorre notare che un intervento pubblico centrato sull'acquisizione pro tempore della disponibilità di alloggi in affitto sociale per i nuclei familiari socialmente ed economicamente deboli costituisce una oggettiva limitazione al fenomeno della permanenza protratta indicato nel precedente paragrafo. Infatti l'amministrazione pubblica in questo caso può graduare con molta più flessibilità il sostegno o decidere di non rinnovarlo laddove vengano a mancare i requisiti per il sostegno pubblico.

In questo modo gran parte dei problemi connessi alla mobilità dei nuclei familiari, al basso tasso di ricambio, alla difficoltà di graduare l'intensità e la durata del sostegno vengono a cadere.<sup>25</sup>

Ovviamente non si può parlare di un modello unitario al quale ispirarsi ma non v'è dubbio che la struttura di base comune alle politiche di sostegno delle famiglie più deboli adottate nella maggior parte dei paesi europei consente di non impegnare grandi somme e di assicurare un avvicendamento dell'utenza molto più rapido di quanto non si verifichi nel nostro paese.

I risultati, almeno in termini di estensione delle tutele abitative sono, a nostro avviso, del tutto evidenti: l'offerta abitativa sociale in Europa risulta mediamente 3 volte più ampia di quella italiana ma in diversi paesi la disponibilità relativa di abitazioni con affitto sociale risulta da quattro a cinque volte più ampia di quella esistente in Italia.<sup>26</sup>

---

25. Il caso di più sistematica applicazione di questo tipo di sostegno è costituito dalla Germania. In questo paese lo stock di proprietà pubblica è decisamente esiguo (e in gran parte è localizzato nei nuovi lander - che formavano la ex DDR) ma lo Stato amministra circa 6 milioni di alloggi attraverso un articolato sistema di convenzioni con Associazioni abitative non profit.

26. Mancano i dati per verificare la produttività sociale della spesa (e cioè - in termini rozzamente schematici - il costo alla collettività per ogni famiglia tutelata) e l'efficacia sociale (e cioè il livello di tutela offerto alle diverse tipologie di nuclei familiari).

## II PARTE

### I SISTEMI ABITATIVI E POLITICHE DI SOCIAL HOUSING IN EUROPA

*Rapporto di ricerca*

## Premessa

Il CNEL, che nel corso delle passate consiliature ha approfondito l'esame della politica abitativa (vedi, da ultimo, n. 69 del 1995 della collana Documenti), nella VI consiliatura, nell'ambito della VI Commissione (Politiche Settoriali), ha ritenuto programmaticamente significativo proseguire nell'analizzare, approfondire e confrontare i problemi e le varie articolazioni di carattere economico, sociale ed ambientale che il settore presenta.

La Commissione ha costituito un "gruppo di lavoro", coordinato dai consiglieri Brini e Falasca, che ha incentrato il proprio interesse e la propria attività lungo due problematiche che presentano elementi di forte impatto e di notevole intreccio, sotto il profilo economico-fiscale e sociale: la "Riforma del mercato delle abitazioni in locazione"; e la "Manutenzione e riqualificazione del patrimonio abitativo e architettonico dei piccoli centri storici e delle città".

La questione abitativa presenta infatti aspetti complessi e rilevanti, con contenuti di notevole risvolto sociale, come quelli della vivibilità urbana e periurbana e della qualità della vita e non ha perso, per alcune fasce sociali, caratteristiche di drammaticità.

Gran parte del patrimonio abitativo è ormai obsolescente, le città sono spesso ricche di aree invivibili e dequalificate, i nuclei familiari sono profondamente modificati per numero dei componenti e per diversità di esigenze, aumenta la popolazione anziana, cresce l'immigrazione, s'ispessisce lo strato della povertà a fronte di una dotazione di abita-

zioni in affitto anche a confronto di quanto accade nei maggiori Paesi europei.

Questo dato rilevante appare dallo studio che la Commissione per le politiche settoriali ha approfondito con R.S.T. (Ricerche e Servizi per il Territorio). La presente pubblicazione costituisce la sintesi degli argomenti, più rilevanti emersi dalla ricerca che è comunque disponibile presso la Segreteria della Commissione per consultazioni ed approfondimenti.

L'indagine su Il sistema abitativo e "*social housing* in Europa" mostra come sia possibile conciliare obiettivi di rendimento economico e obiettivi di solidarietà sociale e come la politica abitativa possa costituire una potente leva di riorganizzazione dello stato sociale senza gravare in modo eccessivo sul bilancio pubblico. Il nodo centrale consiste nella capacità di creare, attraverso opportuni strumenti fiscali, incentivi e strumenti di finanza immobiliare, un sistema di convenienze atto a rendere possibile e a incentivare condizioni di partenariato pubblico/privato nel settore dell'edilizia residenziale di mercato analoga a quella esistente nei maggiori Paesi europei. Tali argomenti, trattati in occasione di alcuni seminari svolti al CNEL, hanno raccolto interesse e partecipazione attiva delle forze sociali, dei rappresentanti del Governo e del Parlamento, e hanno indotto la Commissione ad elaborare un documento propositivo che sarà sottoposto all'approvazione formale dell'Assemblea del CNEL in tempi ravvicinati.

## Introduzione

Sul piano ideale lo “Studio sul sistema abitativo nei Paesi dell’Unione europea” costituisce la prosecuzione della indagine “Stato, evoluzione e politiche del sistema abitativo” in Italia, promosso dal CNEL nel 1994 e del collegato documento di Osservazioni e Proposte su “La politica abitativa in Italia” approvato dall’Assemblea nella seduta del 20 aprile 1994.<sup>1</sup> Allora il CNEL indicò che occorreva intervenire su due piani:

- governo del mercato e creazione di nuovi sistemi di convenienze intervenendo soprattutto sui processi di distribuzione sociale del bene abitazione, sull’efficienza economica dell’azione pubblica e sulla coerenza tra obiettivi economici e obiettivi di solidarietà;
- innovazione delle politiche di solidarietà (oggi diremmo del welfare) passando da politiche di ampliamento dello stock a politiche di riorganizzazione, redistribuzione e riqualificazione dello stesso.

Adesso queste posizioni sono largamente diffuse ancorché appaia necessario sviluppare una articolata riflessione sugli strumenti, sulle norme e sulle strutture in grado di sostanziarle e renderle operative. A tale proposito lo studio tende ad individuare nuovi ambiti di intervento e nuovi strumenti, ad analizzare le implicazioni economiche e sociali delle linee di azione attualmente in discussione al Parlamento e presso il Governo, utilizzando a tale fine una approfondita analisi dei sistemi abitativi e delle politiche di settore nei principali Paesi europei.<sup>2</sup>

---

1. I materiali dell’indagine, delle audizioni e dei seminari sulla materia sono stati pubblicati in *Documenti del CNEL*, “La politica abitativa in Italia”, Roma 1995.

2. In questo ambito si colloca il contributo della RST al seminario “*Il sistema abitativo nei Paesi dell’Unione europea*” organizzato dalla Commissione VI del CNEL, il 20 maggio 1997.

In particolare lo studio ha assunto due ordini di obiettivi alquanto impegnativi.

Il primo obiettivo riguarda l'indagine sui sistemi abitativi europei al fine di esaminare le condizioni strutturali dei diversi sistemi abitativi, il rapporto tra i diversi comparti del sistema, il rapporto tra il costo dell'abitare e i redditi dei nuclei familiari, la dotazione abitativa procapite, etc., il quadro normativo di riferimento e le politiche poste in essere in quel contesto. Il conseguimento di tale obiettivo implicava la realizzazione di due fasi distinte:

- analisi delle condizioni strutturali senza la quale non è possibile collocare le politiche abitative nella giusta prospettiva;<sup>3</sup>
- analisi delle norme, delle politiche e degli strumenti.

Per la prima fase è stata impegnata la struttura interna della RST in una sistematica opera di ricostruzione e coerenza dei dati e delle conoscenze in materia che ha dato luogo ad un archivio di base che, allo stato attuale, risulta uno dei più completi tra i pochi disponibili su questo tema (almeno confrontandolo con i sistemi analoghi realizzati dallo Osservatorio sul social housing del CECODHAS, agli studi svolti dalla commissione informale dei Ministri competenti in materia abitativa, e ad altre indagini analoghe di livello internazionale).

Per la seconda fase abbiamo scelto di ricorrere al contributo dei maggiori esperti e gestori delle politiche abitative sociali (i responsabili del *social housing* dei Paesi presi in esame, il direttore dell'Osservatorio europeo sulle abitazioni sociali, il presidente del CECODHAS, i responsabili delle associazioni nazionali degli organismi che intervengono nel settore) chiedendo loro di elaborare una relazione dettagliata (per le cinque monografie) o una nota sintetica sui caratteri chiave delle politiche abitative del proprio Paese (per alcune delle "schede-Paese").

---

3. Ad esempio non è possibile capire le politiche di dismissione di 1,7 milioni di abitazioni appartenenti al patrimonio abitativo sociale inglese se non si conosce il fatto che tale politica veniva applicata su un patrimonio di 6 milioni di unità e che nello stesso periodo venivano realizzate circa 800.000 nuove abitazioni sociali al punto che attualmente il comparto delle abitazioni sociali in affitto del Regno Unito è uno dei più grandi dell'Europa; le politiche di dismissione dell'ERP italiana, a prescindere dagli strumenti, dai prezzi di cessione, dai risultati conseguiti, assume un significato del tutto diverso semplicemente a causa della diversa configurazione del nostro sistema abitativo e in particolare della ben diversa consistenza dello stock di abitazioni sociali in affitto.

Il secondo obiettivo riguarda l'individuazione di strumenti, azioni strutturali e linee di azione rapportabili alla situazione abitativa italiana e in grado di creare le condizioni per un nuovo assetto del mercato e delle politiche di solidarietà abitativa e creare informazione, sensibilizzare decisori e gestori sulle prospettive di innovazione, sugli strumenti che hanno mostrato elevati tassi di successo, sulla possibilità di innovare il nostro apparato di norme e strumenti facendo tesoro della esperienza che si è svolta in altri Paesi, così come accade in molti Paesi europei che si scambiano esperienze e risultati come base di riflessione per innovare la propria politica. Questo aspetto ha recentemente assunto molta importanza al punto che il Parlamento europeo ha emanato una risoluzione in proposito e, soprattutto, al punto che il CECODHAS, l'associazione internazionale che riunisce le confederazioni e le associazioni nazionali nel settore del *social housing* sta assumendo una crescente importanza anche sul piano operativo.<sup>4</sup>

I risultati dello studio sono illustrati in cinque monografie su "*Struttura del sistema abitativo e politiche di social housing*" riguardanti la Francia, la Germania, l'Olanda, il Regno Unito e la Spagna; in sei schede su "*i caratteri strutturali del sistema abitativo*" e nel presente documento di sintesi. Lo schema dei contenuti delle monografie trasmesso agli esperti è illustrato nella "*Nota metodologica*".

---

4. Per l'Italia fanno parte del CECODHAS la Federcasa - ANIACAP, la Federabitazione e la Lega delle Cooperative - ANCAB.

SEZIONE I<sup>a</sup>

IL PATRIMONIO ABITATIVO TRA MERCATO  
E SOLIDARIETÀ SOCIALE

## 1. LA RISOLUZIONE “ASPETTI SOCIALI DELL’EDILIZIA RESIDENZIALE” DEL PARLAMENTO EUROPEO

Alla fine del mese di maggio il Parlamento europeo definisce il testo di una risoluzione sugli “Aspetti sociali dell’edilizia residenziale”. Nel documento si può leggere:<sup>5</sup>

*“... considerando che la mancanza di un alloggio decente costituisce un attacco alla dignità umana e un ostacolo alla partecipazione politica, economica, sociale e culturale delle persone e delle famiglie interessate [...] che il mercato degli alloggi è sempre più chiuso alle persone che non dispongono di una occupazione sicura [...] la crescente difficoltà di accesso ad abitazioni adeguate ed economicamente sopportabili in rapporto ai redditi personali e familiari è un fenomeno comune degli Stati membri [...] che nell’Unione europea esiste la tendenza generale dei Governi degli Stati membri a sottrarsi alle proprie responsabilità per quanto riguarda la politica in materia di edilizia residenziale [...] che alloggi accessibili e di buona qualità sono un elemento essenziale per favorire gli investimenti e la rilocalizzazione delle imprese e risultano quindi utili per promuovere la coesione economica e sociale [...] che il problema della mancanza e della inadeguatezza degli alloggi si è aggravato a causa della mancanza di risorse finanziarie destinate all’edilizia residenziale e dell’aumento del numero dei disoccupati di lunga durata e dei lavoratori con impieghi atipici o precari [...]*

---

5. Verbale della seduta del 29 maggio 1997.

*... invita gli Stati membri ad assumere le proprie responsabilità e a sviluppare una politica che assicuri un'offerta sufficiente di abitazioni di qualità e dimensioni adeguate, un'offerta sufficiente di abitazioni accessibili, un alto livello di sicurezza in materia di abitazioni [...] invita gli Stati membri a inserire nel trattato disposizioni che portino alla progressiva realizzazione dei diritti sociali, tra cui anche il diritto di ogni persona a un'abitazione decorosa ed economicamente accessibile;*

*... propone agli Stati membri di adottare misure per impedire ai proprietari di lasciare le abitazioni in stato di abbandono, intenzionalmente o per negligenza; [...] propone una politica europea integrata di edilizia residenziale [...] chiede ai Ministri competenti per l'edilizia residenziale dei 15 Stati membri di incontrarsi con maggior regolarità per conferire alla politica europea nel settore abitativo il necessario impulso e indirizzo politico; [...] ritiene che l'Unione dovrebbe fungere da coordinatore e promotore nella questione degli alloggi, tramite erogazione di prestiti e altre misure [...] ritiene che una politica abitativa integrata costituisca fattore di sviluppo economico e possa contribuire allo sviluppo sostenibile [...]*

*... incarica il proprio Presidente di trasmettere la risoluzione al Consiglio, alla Commissione, al Comitato delle Regioni, al Comitato Economico e Sociale, alle parti sociali e alle ONG impegnate nella lotta contro la mancanza di alloggi e l'esclusione sociale”.*

La risoluzione, al di là dell'interesse specifico e dell'importanza dei contenuti, evidenzia alcuni fattori dai quali è utile partire per una riflessione sulla materia.

## 2. LE NUOVE DIMENSIONI DELLA QUESTIONE ABITATIVA

La questione abitativa ha assunto una importanza tale da sollecitare, per la prima volta, l'interesse del Parlamento europeo che si è espresso in termini decisamente crudi sulle responsabilità politiche e sull'attenzione che gli Stati europei dedicano al problema.

Cosa ancor più importante, il Parlamento europeo propone la definizione di una politica di livello europeo, con obiettivi che per la maggior parte dei Paesi membri risultano estremamente impegnativi. Nel fare questo il Parlamento si differenzia radicalmente dalle posizioni sino ad ora dominanti negli organismi comunitari e in particolare nella Commissione europea.

Siamo dunque di fronte ad un atto di estremo rilievo e fortemente innovativo non solo per i contenuti specifici ma soprattutto per la netta differenziazione rispetto alle posizioni consolidate che attribuiscono alla materia una dimensione strettamente nazionale e locale.

I motivi di questa nuova visione della questione abitativa, e la conseguente necessità di determinare nuove politiche abitative, sono in parte presenti nella stessa risoluzione:

- a) il numero decisamente elevato di disoccupati di lunga durata, di sottoccupati, di lavoratori precari, la presenza di ampie fasce di pauperismo;
- b) la lenta ma progressiva divaricazione tra reddito delle famiglie e costi dell'abitare (sia nel comparto dell'affitto, sia in quello delle abitazioni usate dai proprietari);

c) la costante riduzione delle risorse finanziarie disponibili per interventi nel settore abitativo largamente inteso;

determinano un deterioramento della condizione abitativa per una parte assolutamente rilevante di cittadini europei ma soprattutto tendono a ridefinire l'importanza e la centralità della questione abitativa.

La casa sta diventando, per strati sempre più ampi di cittadini europei, un fattore critico.

Questa tendenza investe la massima parte dei Paesi europei: la progressiva contrazione delle risorse finanziarie pubbliche disponibili per le politiche di solidarietà nel settore abitativo, il deterioramento delle condizioni abitative e la manifestazione di sempre più ampie condizioni di esclusione e di grave disagio abitativo con impatti sempre più ampi sulla sicurezza sociale, sulle prospettive occupazionali, sui processi di marginalizzazione, sono fenomeni che vengono analizzati e descritti nella maggior parte dei Paesi europei.

Sotto questo profilo il Parlamento europeo non ha fatto altro che registrare, e tradurre in proposta, le preoccupazioni espresse dalla massima parte dei soggetti che operano nel settore del "*social housing*" di tutti i Paesi europei. Lo "*Studio sul sistema abitativo nei Paesi dell'Unione europea*" evidenzia infatti che le analisi e le valutazioni dei principali operatori del settore di undici Paesi hanno ripetutamente segnalato:

- a) andamenti del settore abitativo complessivamente non favorevoli;
- b) la necessità di riorganizzare profondamente le politiche, il quadro normativo e l'intervento pubblico nel settore;
- c) la presenza di tendenze evolutive preoccupanti, con particolare riferimento alla riduzione delle risorse finanziarie pubbliche;
- d) la crescita delle difficoltà ad accedere ad una abitazione adeguata da parte delle famiglie;
- e) il manifestarsi di quote sempre più alte di incapacità a sostenere i costi dell'abitare.

### 3. DUE STRUTTURE DI POLITICHE ABITATIVE

Nell'ambito di queste linee generali, lo scenario europeo presenta ampie differenziazioni. I Paesi nei quali le politiche abitative dipendono in misura più ampia dalle risorse pubbliche sono anche quelli che registrano gli andamenti meno favorevoli. Per contro i Paesi che hanno centrato l'intervento sul partenariato pubblico-privato e, soprattutto, sulla creazione di specifici sistemi di convenienza all'investimento nell'edilizia residenziale sociale da parte di operatori privati, sono quelli che mostrano di affrontare meglio l'attuale fase, di avere maggiori capacità di controllare e minimizzare l'impatto della riduzione delle risorse pubbliche sull'assetto complessivo del settore.

Si manifesta così una importante linea di demarcazione tra i sistemi abitativi dei diversi Paesi europei.

- da un lato possiamo collocare i Paesi nei quali l'intervento pubblico ha assunto prevalentemente il carattere di intervento diretto che affianca il mercato e si fa carico di soddisfare la domanda che non può accedere al mercato (e in questa area rientra certamente il nostro Paese);
- dall'altro possiamo collocare i Paesi nei quali l'azione dei poteri pubblici ha assunto prevalentemente il carattere di intervento di regolamentazione del mercato attraverso un complesso sistema di premi e penalizzazioni, la costituzione di apposite strutture per favorire la combinazione di risorse pubbliche e private, la sostanziale accettazione di principi di efficienza economica, di remuneratività e di efficacia

e, infine, la regolamentazione dei prezzi di locazione in stretto accordo con i principi di efficienza economica e di remuneratività appena ricordati.<sup>6</sup>

In altri termini mentre per il primo gruppo di Paesi il problema chiave da risolvere consiste nel definire le quantità e la qualità dell'intervento pubblico che è possibile realizzare con le risorse date, nel secondo raggruppamento il problema consiste nella definizione di quanto sia possibile spostare il punto di equilibrio tra obiettivi di efficienza economica e obiettivi di solidarietà sociale, agendo contemporaneamente sul piano normativo, amministrativo e finanziario.

In questo secondo quadro le risorse non derivano dalle disponibilità finanziarie pubbliche ma - schematicamente - dalla qualità del progetto di intervento e in particolare dalla capacità di convogliare risorse finanziarie, capacità organizzative, capacità progettuali private su obiettivi e programmi espressi dal soggetto pubblico.

Le due logiche di approccio al problema abitativo sono sostanzialmente divergenti ancorché occorra notare che sono ben rari i casi di Paesi che operano esclusivamente secondo una delle due logiche, si tratta piuttosto di una predominanza più o meno marcata dell'una o dell'altra. A questo punto risulta del tutto evidente perché alcuni Paesi risentano meno delle condizioni di crisi delle finanze pubbliche: si tratta di quei Paesi che, per il tipo di politiche abitative adottate, sono in grado di compensare la riduzione di un fattore dell'intervento pubblico (quello finanziario) attraverso un'azione svolta su altri fattori (extrafinanziari) che determinano o un aumento dell'efficacia complessiva dell'intervento (o del mercato) o un ampliamento della quota di risorse private afferenti nel settore del "*social housing*".

---

6. E' poco più che superfluo notare che queste forme di regolamentazione strutturale del mercato basate sulla determinazione e sul monitoraggio di specifici sistemi di convenienza e sulla definizione degli ambiti di oscillazione dei prezzi di locazione, sono molto distanti da una politica di determinazione di tariffe che prescindono dai meccanismi strutturali di formazione del prezzo, come è accaduto in Italia nel caso dell'equo canone.

#### 4. IL SISTEMA ABITATIVO ITALIANO

In questo quadro l'Italia si trova ad affrontare un duplice ordine di problemi.

In tutta l'Europa, Italia compresa, si pone infatti con urgenza il problema della ridefinizione delle politiche di “*social housing*”:

- a) nell'ambito di una modificazione strutturale dei termini e dell'ampiezza dell'impegno di solidarietà sociale (più seccamente, dello Stato sociale) a causa della limitatezza delle risorse disponibili;
- b) e tenendo conto della permanenza di elevate quote di disoccupazione e occupazione precaria.

In Italia, in aggiunta al non banale problema appena indicato, si pone quello di superare una politica abitativa e un quadro normativo sostanzialmente obsoleto, calibrato ancora su politiche di espansione e costruzione di nuove unità abitative e su una visione dell'intervento pubblico molto “*tradizionale*” che ha pochi riscontri in altri Paesi europei (salvo forse la Grecia e il Portogallo e, in una accezione di elevata efficienza e maggiore disponibilità di risorse, la Francia) basata come è su un intervento di mero affiancamento al mercato o di normazione degli aspetti epidermici e finali di questo (come ad esempio la regolamentazione dei prezzi delle abitazioni urbane) con una ben scarsa capacità di orientarne comportamenti e tendenze.

## 4.1 Verso una diversa struttura delle politiche abitative

Ma procediamo con ordine. Come è noto Governo e Parlamento stanno procedendo ad una ridefinizione delle regole che governano il settore e in particolare delle regole che governano il comparto delle abitazioni in affitto.

L'obiettivo, implicito ma chiaro, è quello di raggiungere una sostanziale liberalizzazione del mercato delle locazioni per favorire lo sviluppo dell'offerta di abitazioni in locazione. Parallelamente si sta definendo un sistema di strumenti per ridurre l'impatto della liberalizzazione dei canoni di locazione sulle famiglie con reddito più basso, che non trovano posto nell'edilizia residenziale pubblica e non potranno accedere all'offerta di libero mercato.

Siamo dunque di fronte ad una fase di transizione molto delicata, nel corso della quale il nostro Paese dovrebbe varcare quel limite strutturale che avevamo indicato sopra per passare da politiche basate su interventi compensativi del mercato a politiche centrate sulla costruzione e regolamentazione dei sistemi di convenienza che organizzano il mercato. Il nocciolo del problema riguarda:

- a) la capacità del nuovo assetto del mercato delle abitazioni in locazione di dare soddisfazione a quote più o meno ampie della domanda;
- b) l'ampiezza, le forme, l'intensità dei dispositivi di tutela dei nuclei familiari che resteranno esclusi dall'offerta di mercato e, soprattutto, il costo che tali dispositivi trasferiranno sulla collettività.

Tanto più il nuovo sistema di regole e di convenienze sarà in grado di determinare un assetto del mercato capace di soddisfare quote ampie di domanda tanto meno esteso dovrà essere il sistema di tutele nei confronti delle fasce di reddito più basse; tanto meno efficace sarà la risposta del mercato alla domanda abitativa nel suo complesso, tanto più estesa dovrà essere l'azione di tutela e più pesante il suo onere per la collettività.

Sotto questo aspetto la fase di transizione indicata sopra assume anche il carattere di passaggio da un assetto del sistema abitativo a bassa efficienza sotto il profilo della solidarietà sociale (tale cioè da richiedere l'impegno di molte risorse per conseguire risultati limitati) ad un assetto ad alta efficienza (tale cioè da consentire il conseguimento degli stessi risultati con una quota ridotta di risorse o risultati maggiori a parità di risorse impegnate).

## 5. I TERMINI GENERALI DEL PROBLEMA

Per valutare la natura e la dimensione di questi problemi occorre anzitutto comprendere l'ampiezza e l'intensità del processo di transizione determinato dalla liberalizzazione del mercato delle abitazioni in locazione.

### 5.1 La consistenza dello stock residenziale in affitto

La quota di stock residenziale in affitto del nostro Paese, come è noto, è decisamente contenuta. Mediamente in Europa le abitazioni primarie in affitto costituiscono il 34% dello stock complessivo ma in alcuni Paesi, come la Germania e l'Olanda superano ampiamente il 50%. In Italia lo stock primario in affitto costituisce il 20% del patrimonio abitativo complessivo; quote di abitazioni primarie in affitto più ridotte si registrano solo in Irlanda, in Grecia e in Spagna.

Se poi raffrontiamo l'offerta di abitazioni in affitto ai nuclei familiari notiamo inoltre che ogni 100 famiglie:

- in Germania e in Olanda vengono offerte rispettivamente 58 e 52 abitazioni,
- in Austria, Danimarca e Svezia l'offerta supera le 40 abitazioni,
- in Francia, nel Regno Unito, in Belgio, nel Lussemburgo, in Portogallo il valore si attesta tra 39 e 33 abitazioni.

Mediamente in Europa per 100 nuclei familiari si registra un'offerta di 40 abitazioni in affitto.

In Italia la dotazione di abitazioni in affitto non supera le 25 unità ogni 100 famiglie. Dunque il problema della liberalizzazione del mercato delle abitazioni in locazione riguarda, in Italia, uno stock decisamente ridotto: circa 4,7 milioni di abitazioni.

Le esigue dimensioni del comparto delle abitazioni in locazione sono il risultato di un lungo processo di contrazione che ha inciso sulle caratteristiche dello stock e dei nuclei familiari e che - come vedremo subito - ha determinato condizioni che non renderanno affatto agevole la transizione di questo comparto da un regime vincolato ad un regime di libero mercato.

## **5.2 L'affitto sociale**

Una seconda caratteristica tipica del sistema abitativo italiano è costituita dalla bassa dotazione di abitazioni sociali in locazione.

In Europa l'offerta sociale in affitto costituisce poco meno della metà (circa il 43%) dell'offerta locativa complessiva ma nel Regno Unito l'offerta sociale raggiunge il 76% dell'offerta in affitto, quota che costituisce il punto di arrivo dello stock di abitazioni sociali in affitto dopo le radicali privatizzazioni della signora Thatcher che nel giro di 15 anni hanno determinato una "fuoriuscita" di oltre 1,6 milioni di abitazioni sociali in affitto. In Olanda il comparto dell'affitto sociale costituisce il 69% dell'offerta in locazione, in Svezia il 59%, in Irlanda il 54%, in Austria il 52%, in Finlandia il 48%, in Danimarca il 44%, in Germania il 38%.

In Italia l'offerta sociale copre meno del 20% di un'offerta locativa già estremamente bassa.

Ciò significa che mediamente in Europa ogni 100 famiglie si contano 19 abitazioni sociali in affitto, ma nei Paesi che hanno realizzato con maggiore determinazione politiche di solidarietà sociale nel settore abitativo l'offerta di edilizia sociale in affitto supera le 30 unità ogni 100 famiglie (43 in Olanda, 32 in Svezia, 31 nel Regno Unito, tra 25 e 29 unità in Austria, Danimarca e Germania, 20 unità in Francia).

In Italia la dotazione di abitazioni sociali in affitto non supera le 5 unità ogni 100 famiglie. V'è inoltre da considerare che nel nostro Paese lo stock delle abitazioni sociali in locazione è caratterizzato da un tasso di avvicendamento estremamente basso e da una efficacia sociale insoddisfacente: quote rilevanti di stock sono usate da persone che hanno perso ogni requisito per godere di tale tutela e le maggiorazioni di canone praticate in questi casi non compensano affatto i costi sostenuti dalla collettività per realizzare queste abitazioni.<sup>7</sup>

### **5.3 Caratteri del comparto delle abitazioni in affitto in Italia**

In definitiva dunque il comparto delle abitazioni in locazione del nostro Paese, se confrontato con quello della maggior parte dei Paesi europei, risulta:

- a) di consistenza minima;
- b) protetto da forme di tutela sociale solo per quote minime.

Questa configurazione ha due implicazioni di assoluto rilievo che incidono profondamente sulle condizioni di fattibilità economica e sociale di una riforma del mercato delle locazioni.

#### *5.3.1 La domanda di riferimento del settore “profit” in Italia e in altri Paesi europei*

La prima implicazione riguarda il fatto che, a differenza di quanto accade in altri sistemi, il mercato abitativo nel nostro Paese è chiamato a dare risposta all'80% della domanda abitativa in locazione.

---

7. Il riferimento non è tanto ai nuclei familiari assegnatari di abitazioni di edilizia residenziale pubblica in condizione “di decadenza” quanto al rapporto tra composizione dei conduttori nel comparto dell'affitto privato e composizione dei conduttori nel comparto dell'edilizia residenziale sociale in affitto.

Nel Regno Unito il mercato deve invece essere in grado di soddisfare il 24% della domanda e si indirizza al 24% dei nuclei familiari con maggior reddito tra quelli in affitto. In Olanda il mercato deve essere in grado di incontrare il 31% della domanda in affitto espressa dai redditi più elevati. In quasi tutti i Paesi europei con una consolidata politica di solidarietà sociale nel settore abitativo, al mercato sono lasciate le fasce più alte della domanda, quelle espresse dal 40% - 50% dei nuclei familiari con maggiore reddito.<sup>8</sup>

Non si tratta dunque solo di una differenza quantitativa, è la stessa qualità dell'offerta che, nel nostro Paese, deve assumere una diversa configurazione: in Italia infatti il mercato dovrebbe soddisfare sostanzialmente tutte le fasce della domanda, salvo la quota che è riuscita a trovare posto all'interno dell'edilizia residenziale pubblica.

### *5.3.2 La composizione dei conduttori in Italia*

Il secondo aspetto da tenere presente riguarda la composizione sociale dei nuclei familiari che vivono nel comparto delle abitazioni in locazione.

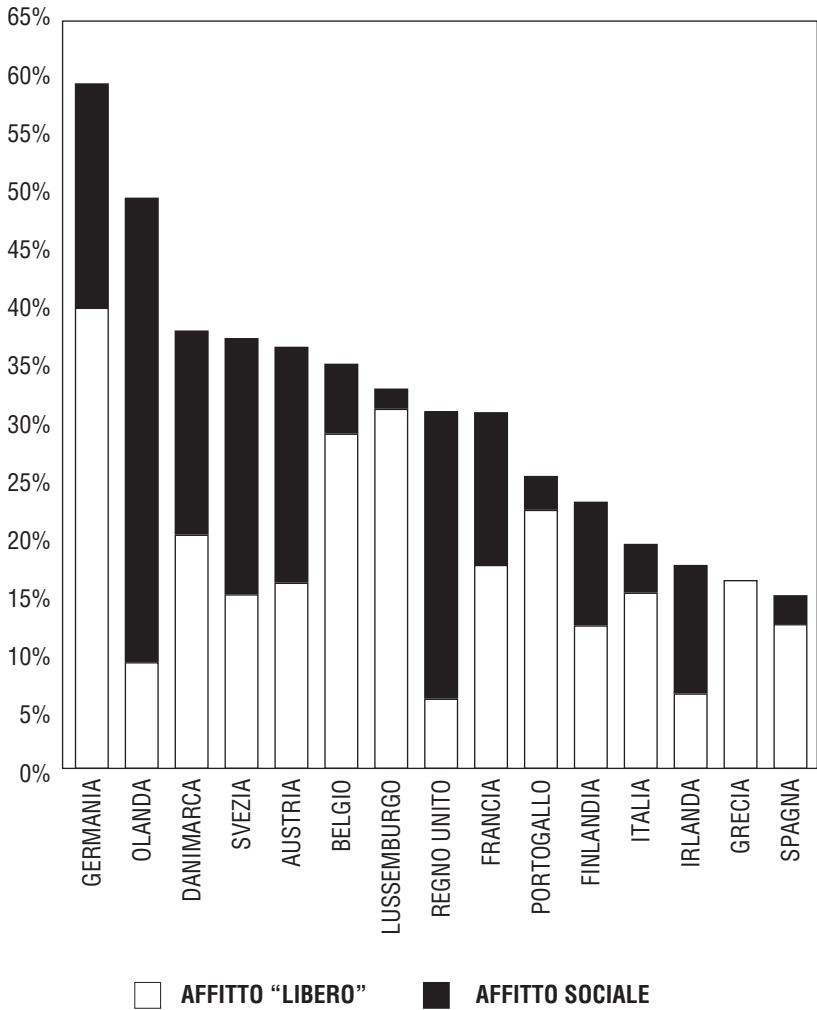
Negli ultimi 20 anni il comparto delle abitazioni in locazione si è ridotto di circa 100.000 unità ogni anno. Ciò significa che per tutto questo periodo un analogo numero di famiglie è stato spinto ad abbandonare il comparto delle abitazioni in locazione per accedere a quello della proprietà.

Questa pressione ha determinato una ventennale migrazione di tutti i nuclei familiari con un reddito sufficiente ad acquistare un'abitazione verso il comparto delle abitazioni in proprietà, anche a costo di pesanti indebitamenti. Nel comparto dell'affitto risultano dunque predominanti i nuclei familiari con reddito basso e medio-basso o, comunque, con condizioni patrimoniali e reddituali tali che non hanno consentito l'acquisto di una abitazione.

---

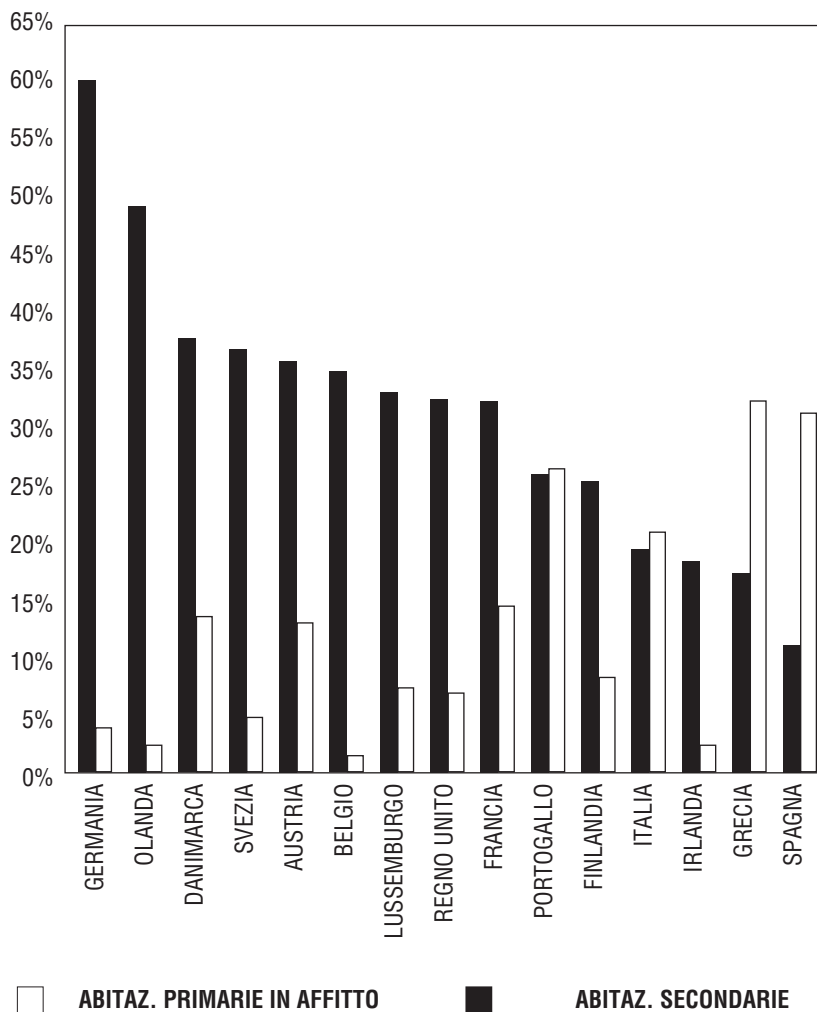
8. In Europa il mercato deve soddisfare il 57% della domanda.

**Figura 1 - Quote di abitazioni in affitto nei Paesi dell'UE**



*NB: Le quote sono calcolate sullo stock abitativo complessivo*

**Figura 2 -Abitazioni in affitto e abitazioni secondarie nei Paesi dell'UE**



### 5.3.3 *Le ragioni della bassa offerta di edilizia residenziale sociale*

Il terzo punto sul quale riflettere è come mai l'Italia abbia una quota di copertura sociale nel settore abitativo che è da 1/6 a 1/10 di quella presente nei maggiori Paesi europei.

Evidentemente i meccanismi di regolazione del mercato e di sostegno alle fasce sociali più deboli che hanno operato sino ad oggi non possono essere considerati del tutto estranei a questo risultato. In effetti, se analizziamo in dettaglio le politiche e il quadro normativo di altri Paesi europei, ci possiamo rendere conto del fatto che nella maggior parte dei casi lo Stato interviene per creare le condizioni che rendono tecnicamente, economicamente e organizzativamente possibile e conveniente un ampio concorso di risorse e di capacità organizzative e progettuali private alle politiche e agli interventi in materia di edilizia residenziale sociale.

Al centro di questo coinvolgimento ci sono strutture (in generale società e associazioni *non profit* di natura privatistica) che sono in grado di comporre quattro gruppi di fattori strategici:

- a) gli obiettivi di solidarietà sociale espressi dalle amministrazioni regionali e locali;
- b) i requisiti specifici indicati dalle associazioni di utenti, dai sindacati, dalle rappresentanze sociali;
- c) le capacità realizzative delle imprese di settore;
- d) le capacità di finanziamento di istituti di credito, assicurazioni, fondi pensione, etc.

In altri termini i Paesi che hanno espresso politiche di regolamentazione del mercato, piuttosto che politiche di affiancamento e compensazione, hanno progressivamente costituito soggetti in grado di comporre in un progetto coerente i diversi fattori strategici che intervengono in un processo di sviluppo o di riqualificazione del patrimonio abitativo e più in generale della città. Si tratta di strutture di natura privatistica e *non profit*, controllate dallo Stato, che operano in termini di concorrenzialità e agiscono liberamente per acquisire i fattori necessari alle migliori condizioni e per comporli nel modo più efficace.

Ed è importante notare che in un recente convegno del CECODHAS (l'Associazione che riunisce tutti i soggetti che operano nel campo dell'edilizia sociale) svoltosi a Lille alcune di queste strutture abbiano dichiarato che il proprio portafoglio finanziario era costituito per quote del tutto rilevanti da prestiti, mutui, obbligazioni, titoli di istituti di credito, di assicurazioni, di fondi pensione di altri Paesi, ivi compresi gli USA e il Giappone. Più esplicitamente, il livello di efficienza e di affidabilità conseguito da tali strutture è tale da metterle in grado di acquisire crediti e finanziamenti sul mercato dei capitali internazionali.<sup>9</sup>

In questo scenario lo Stato (a livello centrale o regionale) è presente unicamente con interventi di natura strategica e in particolare con gli interventi minimi indispensabili per creare le condizioni di fattibilità rispetto agli obiettivi di coesione, di sviluppo economico e di solidarietà sociale. L'attuale tendenza è di privilegiare in modo particolare i meccanismi basati sulla "offerta competitiva" e cioè meccanismi di tipo concorrenziale nei quali l'Amministrazione pubblica (in genere di livello locale) sceglie quali interventi finanziare sulla base di studi, progetti e impegni formali che certificano da un lato la quota di impegno pubblico e dall'altro i risultati attesi. In questo modo l'Amministrazione pubblica ha la possibilità di valutare preventivamente il livello di efficacia sociale dei diversi progetti e, quindi, di allocare le risorse scegliendo i progetti assicurando le migliori prestazioni.

---

9. CECODHAS - L'observatoire européen du logement social, "Financer le logement social dans l'UEM", Lille, 17 Juin 1997

## 6. PREZZI E REDDITI

Ma veniamo al punto centrale: il rapporto tra prezzi di locazione e redditi dei nuclei familiari. Dando per note le ampie incertezze in materia di redditi e di rilevazioni ufficiali sui prezzi degli affitti (lo stesso ISTAT non reputa del tutto attendibili i risultati della rilevazione relativi ai prezzi degli affitti al punto da ritenere necessaria una revisione sostanziale di questa sezione) possiamo notare che:

- a) una recente rilevazione svolta da un sindacato dei conduttori sui prezzi di affitto richiesti per i patti in deroga mostra un sistema di prezzi che risulta accessibile solo al 35% dei nuclei familiari in affitto;<sup>10</sup>
- b) risultati decisamente diversi sono desumibili dalle rilevazioni degli operatori del settore: in questo caso la quota di nuclei familiari che riuscirebbe ad accedere alla offerta di abitazioni in affitto risulterebbe pari a circa il 60% del totale.

Confrontando i diversi sistemi di prezzi di locazione con i redditi delle famiglie italiane in locazione si può cioè valutare che i nuclei familiari che riusciranno ad accedere all'attuale offerta di libero mercato (accettando significative rinunce in termini di qualità, localizzazione e dimensioni dell'abitazione ed essendo disponibili a destinare all'affitto quote decisamente elevate di reddito) sono compresi tra 1,8 milioni di unità (assumendo a riferimento i dati della rilevazione del SUNIA) e 3,2 milioni di unità (assumendo a riferimento i dati pubblicati dagli operatori immobiliari).

---

10. SUNIA, febbraio 1997.

Probabilmente la realtà è meno favorevole di quanto non appaia da questi dati poiché:

- non tutti i redditi più elevati accedono alle abitazioni in affitto più costose (e così facendo sottraggono offerta accessibile ai redditi più bassi);
- non sempre le famiglie avranno la possibilità di destinare quote così rilevanti di reddito all'affitto (la simulazione comporta una incidenza degli affari sui redditi sensibilmente superiore a quelle fatte registrare negli altri Paesi europei);
- nel mercato abitativo esistono rigidità e segmentazioni che non consentono una piena ottimizzazione del rapporto tra prezzi e redditi mentre le cifre sopra indicate presuppongono un mercato teorico capace di soddisfare la domanda in condizioni di massima efficienza.

Se tuttavia accettiamo questi dati certamente “*ottimisti*” possiamo valutare che, nella migliore delle ipotesi, le famiglie che non potranno accedere all’offerta “*libera*” sono comprese tra 2,9 milioni e 1,5 milioni.

Naturalmente il soddisfacimento della domanda abitativa di questo raggruppamento di famiglie “*escluso*” dal mercato a causa del basso reddito dovrebbe essere a carico dello stock residenziale sociale in locazione. Come però è del tutto evidente le dimensioni dello stock residenziale pubblico non sono affatto sufficienti, anche nel più favorevole dei due scenari. Inoltre, a causa delle inefficienze sopra accennate, l’offerta sociale di abitazioni in affitto potrà ridurre l’area delle famiglie escluse dal mercato in una misura ben più ridotta rispetto al massimo teorico. Allo stato attuale delle conoscenze possiamo valutare che le famiglie che non troveranno una risposta abitativa né nel mercato né nell’edilizia residenziale pubblica potranno oscillare tra 0,9 e 2,0 milioni di unità. La forbice tra i due dati è molto ampia ma l’ordine di grandezza del problema è sufficientemente chiaro.

Resta un ultimo passaggio prima di poter affrontare il tema dei possibili provvedimenti per governare la transizione verso il mercato e riguarda la “*distanza*” tra il potere di acquisto complessivo delle famiglie che non riescono ad accedere né al libero mercato né all’offerta sociale e il monte dei prezzi complessivamente richiesti (allo stato attuale) dai proprietari.

## 7. LE DINAMICHE DEL PROCESSO DI TRANSIZIONE

Sulla base dei dati sul reddito e sui prezzi attualmente disponibili e in relazione ad un differenziato sistema di incidenze massime dell'affitto sui redditi si può valutare che il divario, nelle condizioni attuali - che però sono destinate a modificarsi - sia dell'ordine di alcune migliaia di miliardi/anno.<sup>11</sup>

Si tratta cioè di un valore assolutamente rilevante che esprime, in termini schematicamente monetari, l'intensità del processo di transizione necessario per arrivare ad una effettiva liberalizzazione del mercato.

In teoria il processo di liberalizzazione potrebbe anche risolversi in un riallineamento spontaneo tra offerta e domanda attraverso un duplice processo:

- una riduzione dei prezzi richiesti da parte dei proprietari, al fine di incontrare i redditi delle fasce più basse della domanda (e ciò determinerebbe una intensificazione del processo di riduzione dei valori degli immobili che già oggi investe alcune aree del Paese);
- un innalzamento del livello dei prezzi che la domanda è disposta a sostenere.

---

11. L'ordine di grandezza dei risultati appare coerente con le politiche di sostegno ai redditi poste in essere dai maggiori Paesi europei. In particolare la Germania, l'Olanda e il Regno Unito attuano da anni una politica di sostegno ai redditi familiari che comporta una spesa annua che varia da 2.000 (Olanda) a 22.000 (UK) miliardi/anno.

Questo “*incontro a metà strada*” tuttavia non potrà avvenire sempre e in particolare non potrà avvenire per la quota delle famiglie escluse dal mercato: non sembra infatti probabile che una famiglia con un reddito netto di 30 milioni riesca a destinare quote di reddito superiori al 30% per il pagamento del canone di locazione. Simmetricamente non appare plausibile che un proprietario di abitazione si accontenti di un rendimento lordo del 4%, con rendimenti netti inferiori al 3%.

In termini più espliciti, sembra del tutto improbabile che il mercato riesca a trovare un punto di equilibrio tra una famiglia che non può spendere più di 9 milioni per l'affitto, compresi gli oneri accessori, e un proprietario che intende collocare sul mercato un'abitazione che ha pagato 300 milioni e per la quale un ricavo lordo del 4% comporta un affitto annuo di 12 milioni più gli oneri accessori.

Quanto potrà essere ampia dunque la platea di offerta e domanda che durante il processo di transizione non riusciranno a incontrarsi? Lo studio promosso dal CNEL probabilmente fornirà elementi conoscitivi e valutazioni utili per avvicinarsi al problema. Al momento si può solo dire che nelle condizioni attuali l'area di divaricazione tra domanda e offerta è compresa tra il 20% e il 40% del comparto dell'affitto, ma soprattutto che non v'è alcun elemento per poter affermare con un sufficiente grado di certezza che nel corso della transizione il sistema dei valori immobiliari riuscirà a modificarsi al punto da riassorbire la maggior parte dell'attuale divaricazione tra prezzi e redditi. Ciò comporta la necessità di predisporre strumenti, azioni e provvedimenti in grado di intervenire efficacemente su una pari dimensione di stock abitativo e di famiglie.

A tale proposito può essere utile notare che in Paesi come la Germania, l'Olanda e il Regno Unito, che dispongono di uno stock residenziale in affitto molto ampio<sup>12</sup> e di un comparto di edilizia residenziale sociale in affitto altrettanto consistente<sup>13</sup> - laddove dunque l'offerta indirizzata ai nuclei familiari con reddito più basso risulta decisamente più ampia che in Italia - l'intervento pubblico a sostegno dei redditi familiari per ridurre l'incidenza del prezzo di affitto sul reddito, ha le seguenti dimensioni.

---

12. In Germania il comparto delle abitazioni in affitto è pari al 60% delle abitazioni primarie; in Olanda al 49%; nel Regno Unito al 32%.

13. In Germania l'edilizia residenziale sociale in affitto è pari al 38% dello stock complessivamente offerto nel comparto della locazione; in Olanda è pari a 69%; nel Regno Unito al 76%.

In Germania vengono sovvenzionate 3,8 milioni di famiglie (lo 11% del totale) con una spesa annua equivalente a 6.600 miliardi di lire e una erogazione media di 1,7 milioni di lire per famiglia sovvenzionata (contributo mensile medio equivalente a 145.000 lire). In Olanda le famiglie sovvenzionate sono 0,9 milioni (il 15% del totale) con una spesa annua equivalente a 2.100 miliardi di lire e una erogazione media di 2,3 milioni di lire per famiglia sovvenzionata (contributo mensile pari a 190.000 lire). Nel Regno Unito infine vengono sovvenzionate 4,5 milioni di famiglie (il 20% del totale) con una spesa annua pari a 22.300 miliardi di lire e un contributo medio per famiglia sovvenzionata di 5,0 milioni/anno (pari a 410.000 lire).

## 8. STRUMENTI DI GOVERNO DELLA TRANSIZIONE

A questo punto possiamo avanzare alcune brevi considerazioni sulla natura dei possibili strumenti di governo del processo di transizione delle abitazioni in locazione verso il libero mercato. A tale fine può essere utile riprendere il sistema di proposte che lo stesso CNEL aveva avanzato alla fine del 1994 in un proprio parere indirizzato al Ministro dei Lavori Pubblici.

In quel documento si diceva, tra l'altro, che per conseguire apprezzabili miglioramenti nell'assetto abitativo del Paese, l'azione pubblica doveva:

- a) spostarsi da forme di intervento "*parallelo*" (tipicamente la produzione di edilizia residenziale pubblica) a forme di governo dei fattori che determinano l'assetto del mercato per ridisegnarne le convenienze e orientare i comportamenti verso configurazioni più coerenti con l'assetto sociale del Paese;
- b) diventare più selettiva e più efficace per quanto riguarda l'intervento diretto a sostegno delle fasce sociali più deboli (operando non solo in termini di produzione edilizia ma anche, soprattutto, in termini di integrazione dei redditi);
- c) favorire l'organizzazione della domanda abitativa e della piccola proprietà, superando una condizione di estremo frazionamento;
- d) favorire l'afflusso del risparmio nel settore, senza che ciò dovesse necessariamente comportare l'acquisto di una unità immobiliare completa;

e) riconfigurare la fiscalità immobiliare allo scopo di orientarla non solo su obiettivi di gettito ma anche su obiettivi di governo e di orientamento dei comportamenti di mercato.

A distanza di tre anni ci sembra che quelle indicazioni generali siano ancora pienamente valide e, soprattutto, che le condizioni economiche e normative per darne concreta attuazione siano molto più favorevoli. A questo proposito occorre anzitutto notare che l'azione di governo del processo di transizione tende a collocarsi su un duplice piano:

a) da un lato, si configura in termini di evoluzione regolata verso il libero mercato; in altri termini laddove il passaggio al regime di libero mercato comporti incrementi dei prezzi molto rilevanti sarà necessario definire strumenti di graduazione delle dinamiche;

b) dall'altro, si configura in termini strutturali come strumento per creare più ampie condizioni di equilibrio/incontro tra domanda e offerta.

## 8.1 L'evoluzione regolata verso il libero mercato

Per quanto concerne il primo punto, l'evoluzione regolata verso il libero mercato, ci sembra che recentemente lo stesso Governo abbia creato un utile precedente a cui ispirarsi. Ci si riferisce in particolare alla approvazione da parte del Consiglio dei Ministri della circolare sulla determinazione delle nuove locazioni per le unità residenziali del patrimonio immobiliare degli Enti Previdenziali Pubblici.

In questo caso si trattava di regolamentare il passaggio da canoni determinati in base alla *circolare Cristofori* (sostanzialmente un Equo Canone maggiorato) verso canoni determinati attraverso i patti in deroga e, per gli immobili di pregio, tendenti al libero mercato. A tale fine è stato messo a punto un meccanismo fondato sul negoziato tra le parti e sulla definizione di un sistema di tutele e garanzie che scatta nei casi in cui nuclei familiari “*socialmente ed economicamente deboli*” non riescano a sostenere gli incrementi di canone. Il meccanismo tende in particolare a evitare il formarsi di gravi tensioni sociali e, nello stesso tempo, a favorire una rapida transizione verso condizioni prossime al libero

mercato. Sulla norma si è registrato un consenso estremamente ampio. Possiamo dunque ritenere che l'azione di regolazione della velocità e dell'intensità della transizione, per quanto concerne il valore dei canoni di locazione, potrebbe ispirarsi in modo lato a questo modello.

Restano però da verificare le coerenze macroeconomiche, la compatibilità dell'onere dell'azione di tutela e sostegno nei confronti dei nuclei familiari economicamente e socialmente deboli con i vincoli del bilancio dello Stato.

## **8.2 Migliorare l'efficacia dell'offerta abitativa sociale**

Per rendere più facilmente risolvibile il problema nei suoi termini strutturali, appare anzitutto necessario ampliare l'offerta abitativa sociale in locazione ma, soprattutto e preliminarmente, occorre procedere ad una riorganizzazione strutturale di questo settore.<sup>14</sup>

In Germania, in Olanda e in altri Paesi europei l'offerta abitativa sociale in locazione risponde a fini generali di regolazione del rapporto tra domanda e offerta e non si basa sulla realizzazione di edifici residenziali da porre in locazione ma sulla costruzione di un portafoglio di convenzioni di durata variabile (da 10 a 35 anni) con una partecipazione dello Stato ai costi di realizzazione parziale e a volte molto ridotta. In particolare la Germania dispone di un portafoglio di 2,7 milioni di convenzioni che:

- vengono rinnovate o trasferite su altri immobili e su altri nuclei familiari con costi estremamente contenuti rispetto alla costruzione di nuove abitazioni;

---

14. Come descritto più avanti, l'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale sociale in affitto non comporta affatto la realizzazione di nuove abitazioni pubbliche da parte dello Stato o comunque l'ampliamento dello stock di proprietà pubblica. Al contrario l'equivalenza tra edilizia residenziale pubblica ed edilizia residenziale sociale in affitto ha determinato, a nostro avviso, quelle condizioni di straordinaria esiguità del comparto dell'edilizia abitativa sociale che caratterizza il nostro Paese.

- consentono di sviluppare un intervento molto selettivo e con elevati livelli di efficacia sociale.

Ovviamente questa modalità implica una progressiva ricostituzione del portafoglio di contratti, mentre la proprietà di un edificio, una volta che questo sia stato realizzato, non deve essere ricostituita. Per valutare l'efficacia economica e sociale di un portafoglio di convenzioni e contratti rispetto alla proprietà di un patrimonio immobiliare occorre rispondere a diverse domande:

- a) quale è il livello di utilità sociale di una abitazione pubblica dopo 35 anni dall'assegnazione?<sup>15</sup>
- b) quanti sono i casi di piena conservazione dei requisiti che 35 anni prima hanno condotto all'assegnazione di quella determinata abitazione a quel determinato nucleo familiare?
- c) quanti attuali utenti dell'ERP presentano condizioni che li farebbero scegliere ancora oggi per l'assegnazione di alloggi pubblici?
- d) quali sono i costi di manutenzione che si accumulano dopo 35 anni di vita di un edificio?
- e) quali sono i costi di gestione di un patrimonio immobiliare rispetto ai costi di controllo di un portafoglio di contratti?

Nella maggior parte dei Paesi europei il legislatore ha avuto a disposizione le conoscenze e gli strumenti per valutare questi aspetti e si è indirizzato verso forme di sostegno sociale più flessibili, basate sul controllo di pacchetti di convenzioni e di contratti da rinnovare solo in relazione all'effettiva esigenza dei nuclei familiari.

L'enorme divario tra l'offerta abitativa sociale italiana l'offerta abitativa sociale dei maggiori Paesi europei sembra dare storicamente ragione a tali scelte.

---

15. Anche in questo caso l'attenzione non è alle condizioni formali di decadenza dal diritto ad occupare un'abitazione di ERP ma al rapporto tra composizione socio-economica dei nuclei familiari residenti nello stock di ERP con oltre 35 anni di anzianità e la composizione socio-economica dei nuclei familiari che non vivono in una abitazione ERP.

Non è qui il caso di entrare nel merito delle possibili azioni di ri-configurazione dell'offerta abitativa sociale, ci preme solo notare che esistono margini di manovra estremamente ampi e che un'azione in tale senso può ridurre in modo del tutto rilevante la consistenza della quota di nuclei familiari che non riescono ad accedere all'offerta di libero mercato. Probabilmente la riforma dell'ERP dovrebbe essere vista anche - o principalmente - in relazione a questo ordine di problemi.

### **8.3 Aggregazione del risparmio e finanziarizzazione della proprietà**

Un secondo asse di intervento, altrettanto importante, è costituito dalla aggregazione del risparmio e dalla finanziarizzazione della proprietà.

Lo "*Osservatorio su Patrimonio Immobiliare degli Enti Previdenziali Pubblici*", nel corso di diverse audizioni, ha registrato manifestazioni di interesse e concrete proposte in questa direzione. Alcune di queste proposte sono in corso di perfezionamento e di verifica di fattibilità. Altre attendono una ulteriore definizione degli strumenti normativi. Ma l'elemento di maggior interesse in questa materia è proprio rappresentato dal tentativo, compiuto da diversi grandi operatori esteri, di individuare le condizioni organizzative, gestionali, economiche e finanziarie per trasferire nel nostro Paese esperienze di finanziarizzazione immobiliare che negli USA, in Germania, nel Regno Unito, hanno prodotto una cospicua offerta residenziale in affitto a basso costo:

- sia attraverso il concorso diretto dello Stato,
- sia attraverso la costituzione di esenzioni fiscali e agevolazioni che favoriscono l'afflusso di investimenti e capacità gestionali nel settore dell'edilizia residenziale in affitto.

In tutti questi casi il meccanismo più diffuso di determinazione dei prezzi di locazione dell'offerta residenziale in affitto a basso costo si basa su forme proceduralizzate di negoziato tra le Autorità Locali, le rappresentanze sociali o le associazioni degli inquilini, l'investitore privato e proprietario degli immobili la cui utilizzazione sarà regolamentata da contratti e convenzioni ultradecennali.

Nel nostro Paese si comincia appena adesso a valutare la possibilità di applicare meccanismi analoghi, siamo ancora in una fase, estremamente delicata, di analisi delle potenzialità e dei margini di fattibilità ma in questo campo esistono prospettive estremamente interessanti che dovrebbero essere favorite e indirizzate. Certamente favorire il formarsi di questi nuovi meccanismi non è un'operazione semplice, richiede una elevata capacità progettuale e un solido coordinamento tra i diversi decisori. L'obiettivo potrebbe essere quello di riproporre nel nostro Paese, sia pure con le differenze del caso, lo stesso rapporto di partenariato pubblico-privato che nel settore residenziale esiste da decenni in altri Paesi europei e non solo europei.

## **8.4 Defiscalizzazione**

Il piano della manovra sulle imposte è quello sul quale si registra il maggior numero di riflessioni e di proposte. Probabilmente non è questa la sede per esaminare le diverse alternative ma sembra opportuno ricordare che, quali che siano i provvedimenti che saranno adottati in questa materia, appare del tutto indispensabile una analisi accurata e certa non solo dell'impatto dei provvedimenti stessi sul gettito (a livello centrale e locale) e più in generale sul bilancio dello Stato, ma anche dell'impatto sul mercato, sui sistemi di convenienza, sulla formazione dei prezzi, sulla propensione ad immettere o meno le unità immobiliari nel mercato delle abitazioni primarie in affitto a prezzi più o meno contenuti.

In assenza di tali verifiche qualunque proposta resta del tutto vaga e di scarsa utilità operativa.

## **8.5 Indirizzo e monitoraggio della transizione**

Per ultimo indichiamo quello che a nostro avviso costituisce il piano di azione più rilevante. Una transizione così complessa e con così importanti impatti economici e sociali non può essere governata unica-

mente attraverso la attuazione spontanea della norma da parte dei numerosissimi soggetti che operano nel campo dell'edilizia residenziale sociale in affitto.

Occorre individuare in concreto le nuove forme di intervento nel campo dell'edilizia residenziale sociale, occorre verificarne le condizioni di fattibilità e creare i presupposti tecnici, regolamentari, organizzativi e gli incentivi per la loro attuazione. Occorre anche un costante monitoraggio dei risultati per individuare precocemente le eventuali tensioni sociali o di mercato e analizzare i provvedimenti che potrebbero contrastare tali tendenze.

Tutto ciò non può essere affidato a meccanismi spontanei e, tanto meno, ad un controllo burocratico dell'attuazione della legge. Sembra piuttosto necessario costituire una autorità specifica, magari ispirata a quelle che operano con finalità analoghe in altri Paesi europei.

Anche in questo caso non mancano esempi in altri Paesi e, per alcuni aspetti, nemmeno nel nostro: si tratta di prevedere una struttura tecnica, in grado di individuare le condizioni di coerenza complessiva nonché gli strumenti di monitoraggio e di perequazione per una equilibrata gestione del processo di transizione nelle diverse aree del Paese, fornendo in questo modo al Governo gli elementi necessari per sviluppare l'azione di controllo e di indirizzo.

## 9. NOTE CONCLUSIVE

Mi sembra che a questo punto possiamo concludere questa nota con poche brevi considerazioni sugli strumenti necessari per affrontare la fase di transizione del sistema abitativo italiano.

Uno dei punti nodali, come abbiamo visto, consiste nella capacità di creare condizioni di maggiore coerenza tra obiettivi di rendimento e di efficienza economica e obiettivi di coesione e solidarietà sociale. Questo tema è particolarmente importante ed urgente nel comparto delle abitazioni in locazione ma investe tutto il sistema insediativo nazionale sotto il profilo della manutenzione, della riqualificazione urbana, della riorganizzazione e delle strutture insediative, temi dei quali non abbiamo trattato unicamente per valutazioni di priorità e di semplificazione della materia. In sostanza le politiche abitative del nostro Paese devono migrare da un ambito che privilegia la costruzione di nuove quantità ad un ambito in cui sono privilegiati meccanismi di migliore gestione dell'esistente e di redistribuzione sociale del bene abitazione.

### 9.1 Quali strutture

Parlamento e Governo stanno lavorando in questa direzione ma anche se tra breve disponessimo del migliore quadro normativo possibile, resterebbe sempre da affrontare un punto chiave: a quali strutture affidare la gestione della transizione. Ovviamente l'Italia non manca di li-

velli istituzionali, di istituti, di organismi che già oggi si occupano della materia ma se vogliamo avvicinarci ai risultati conseguiti da altri Paesi europei occorre creare nuove condizioni di base.

In particolare ci sembra che sia necessario favorire in Italia la costituzione di figure che siano in grado di interpretare il ruolo di promotori generali nel senso illustrato in precedenza e cioè che siano in grado di comporre i fattori strategici della nuova offerta abitativa (non necessariamente costituita da nuove abitazioni), di comporre cioè in un progetto coerente:

- a) obiettivi di sviluppo, coesione e solidarietà sociale;
- b) requisiti specifici definiti dalle rappresentanze sociali;
- c) capacità tecnico-realizzative;
- d) capacità finanziarie.

Esistono almeno due *figure* nel nostro Paese che possono costituire una eccellente piattaforma per costruire questo nuovo soggetto: gli IACP e le Cooperative di abitazione ma, ovviamente, anche queste figure devono affrontare un radicale processo di trasformazione strutturale.

## 9.2 Quali strumenti

Esiste poi la necessità di separare radicalmente la proprietà immobiliare dalla gestione di questa e di ricondurre entrambe alla propria specificità. In Germania, negli USA, in Finlandia, nel Regno Unito, per citare esempi molto diversi tra loro:

- a) la proprietà immobiliare è in gran parte mediata da titoli, certificati, fondi e si rivolge ai grandi operatori finanziari (Società di Assicurazione, Fondi Pensione, Grandi imprese, etc.) e ai piccoli risparmiatori, al fine di costituire “*portafogli*” solidi e in grado di remunerare adeguatamente gli investitori (e ricordiamo che questo meccanismo non alimenta unicamente interventi di tipo speculativo ma è anche alla base della maggior parte dell’offerta residenziale sociale in affitto);

b) la gestione si occupa della migliore allocazione del patrimonio (in termini di profitto o in termini di solidarietà sociale, a seconda del progetto e del tipo di portafoglio), della corretta gestione, della manutenzione, della riqualificazione, della individuazione dei modi e degli strumenti più efficaci per intercettare la domanda e per garantire la stabilità nel tempo dei beni amministrati.

A questo proposito il nostro Paese segna un notevole ritardo che solo negli ultimi anni si è cominciato a colmare, almeno sul piano normativo. I Fondi Immobiliari Chiusi sono ancora da realizzare, ancorché il Ministero del Tesoro, la Deutsche Bank, e altri soggetti abbiano avviato il processo di costituzione delle società di gestione e altri organismi stiano definendo i compendi di immobili da conferire ai fondi.

Per la prima volta, con il decreto legislativo 104 del 16 febbraio 1996, si è posto con chiarezza il principio della separazione netta tra proprietà e gestione a proposito del patrimonio immobiliare gestito dagli Enti Previdenziali Pubblici e si è costituito un organismo (*l'Osservatorio sul Patrimonio Immobiliare degli Enti Previdenziali*) per dare impulso, coordinare, controllare il processo di cessione che entro il 2001 dovrebbe portare i nove Enti Previdenziali Pubblici a cedere (prevalentemente a società di gestione e a fondi immobiliari) 50.000 miliardi di patrimonio immobiliare rispettando due vincoli apparentemente divergenti: quello del miglioramento della redditività - oggi inaccettabilmente bassa - e quello della tutela delle famiglie economicamente e socialmente deboli.

Infine sono ancora da definire le forme di finanziarizzazione dei patrimoni immobiliari che in altri Paesi hanno consentito e consentono di convogliare risparmio di grandi e minimi operatori (dalle grandi società finanziarie all'operatore famiglia - ovviamente con modalità e strumenti diversi) su processi di sviluppo e riqualificazione dei patrimoni immobiliari o, più spesso di quartieri e pezzi urbani. Si tratta di verificare in che modo tali esperienze possono essere trasferite nel nostro Paese - o in che modo possono ispirare una elaborazione originale di strumenti di finanziarizzazione, calibrata sulle specificità italiane - per dare prospettive ad un rilancio degli investimenti nel settore che non significhi solo e necessariamente la produzione di nuove abitazioni ma

anche lo sviluppo di una maggiore capacità di riqualificare e riorganizzare le nostre città e l'ambiente urbano, la capacità di determinare un'offerta organizzata - e gestita da strutture professionalmente adeguate - superando gli stretti limiti di un'offerta estremamente frazionata che ricalca la composizione del tipo di proprietà.

Su tutta questa materia c'è un vivo interesse e sono in fase di elaborazione numerose proposte sia da parte di soggetti italiani, sia - soprattutto - da parte di soggetti esteri.

Probabilmente a breve avremo un quadro normativo più favorevole alla transizione del nostro sistema abitativo. Ma il punto cruciale della transizione resta la concreta capacità operativa di alcuni soggetti di migrare verso forme più evolute, di esprimere una forte capacità di innovazione, di affrontare in termini nuovi il tema della gestione di grandi patrimoni immobiliari, della gestione dei fondi, della creazione di un'offerta competitiva e compatibile con gli obiettivi di coesione e solidarietà sociale. Oggi occorre avere il coraggio di cambiare, di vedere il patrimonio immobiliare pubblico (degli IACP, dei Comuni, delle Provincie, degli Enti Previdenziali, etc.) non come un costo da sostenere per esigenze di solidarietà sociale ma come una risorsa che consente di conseguire risultati economici in grado di cofinanziare l'azione di solidarietà sociale.

Si tratta di una innovazione profonda, che riguarda anzitutto modelli culturali consolidati, ma se confrontiamo l'enorme divario tra l'offerta abitativa sociale italiana l'offerta abitativa sociale dei maggiori Paesi europei sembra dare ampie motivazioni alla necessità di un radicale cambiamento di modelli culturali, di norme, di azioni.

D'altro lato le prospettive di impegno a scala europea e l'interesse crescente mostrato da operatori tedeschi, inglesi, americani, etc. per il nostro mercato immobiliare suggeriscono che la sfida dell'innovazione è tutt'altro che astratta, ha piuttosto i connotati di una competizione diretta con altri operatori e altri soggetti.

Concludiamo queste annotazioni con una considerazione finale. La riforma dello Stato sociale è spesso presentata in termini di mera contrazione delle risorse dedicate alla solidarietà e alla coesione sociale. Nel settore abitativo la riforma dello Stato sociale comporta sostan-

zialmente il passaggio da forme di intervento ereditate dal periodo della ricostruzione post bellica - quando il problema principale era quello di costruire le case distrutte dalla guerra e di migliorare gli standard abitativi di una società ancora a prevalente base rurale - verso forme di intervento di natura sostanzialmente redistributiva e perequativa.

La transizione di cui parlavamo all'inizio si rileva dunque più profonda e significativa di quanto non appaia: non riguarda solo il superamento di un sistema di regole troppo rigido che si è rivelato scarsamente efficace rispetto agli obiettivi assunti ma riguarda soprattutto una radicale trasformazione dei modelli di governo del settore, il miglioramento della capacità progettuale delle nostre Amministrazioni, il ruolo stesso dello Stato in un settore di critica importanza per il benessere sociale.

SEZIONE II<sup>a</sup>

LE DIMENSIONI DEL SOCIAL HOUSING IN EUROPA

## 10. CARATTERI E OBIETTIVI DEL “SOCIAL HOUSING” IN EUROPA

L'edilizia sociale in affitto “... *persegue obiettivi di quantità e di prezzo. Essa è tesa ad assicurare la produzione (attraverso provvedimenti generali e specifici) di una certa quantità di abitazioni, che vanno a sommarsi a quelle disponibili sul libero mercato, e in cui una parte del prezzo è sostenuta dallo Stato, per determinare, da un lato, un sostanziale equilibrio del mercato dell'affitto e consentire, dall'altro, alle classi di reddito più deboli di disporre di un'abitazione*”.<sup>16</sup>

La pluralità degli obiettivi e delle politiche abitative sociali, nei vari Paesi europei, l'eterogeneità degli attori coinvolti e dei rapporti che tra questi intercorrono, concorrono a definire scenari sostanzialmente diversi rispetto a:

- a) la definizione più o meno precisa degli aventi diritto;
- b) i criteri adottati per garantire le allocazioni prioritarie all'interno degli aventi diritto.

Le logiche di selezione possono, infatti, riguardare le “risorse” in senso stretto (le soglie di reddito) e altri parametri più precisi (il rapporto tra livelli economici dell'affitto e livelli di reddito), lo “*stato di necessità*” (le condizioni abitative precedenti all'assegnazione dell'alloggio: condizioni precarie dal punto di vista igienico-sanitario, sovraffollamento, coabitazione forzata, altre condizioni di inabitabilità), il “*tipo di locazione*” o, comunque, altri criteri relativi alle condizioni familiari ed individuali dei soggetti richiedenti (persone giovani, persone anziane, handicappati, malati di mente, etc.).

---

16. CECODHAS, *Allocation of Social Housing in Europe*, European Seminar, London 20 May 1996, Report.

Analoghi margini di differenziazione si registrano nell'ambito dei sistemi di produzione e di gestione del settore dell'affitto sociale. La produzione ed il controllo dello stock abitativo sociale fanno capo, infatti, nelle diverse realtà europee, a politiche di gestione differenti, dove le Autorità Locali possono operare direttamente, attraverso la gestione dello stock abitativo pubblico in affitto (Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo, Portogallo, Italia, Spagna); indirettamente, attraverso organismi pubblici locali (Francia, Spagna, Italia, Nord-Irlanda); oppure attraverso compagnie private (Germania, Belgio, Danimarca, Francia).

Oltre a queste attività del settore pubblico esistono organizzazioni "non profit-making", organismi "limited-profit-making" ed organismi "profit-making": Compagnie pubbliche "limited-profit" (Germania, Danimarca, Francia); Associazioni, fondazioni e cooperative (Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito); Investitori privati individuali o organizzati in associazioni (Germania). Nel 1991, lo stock abitativo in affitto sociale nell'Unione Europea ha raggiunto, approssimativamente, 22 milioni di unità abitative.<sup>17</sup>

Le diverse consistenze che caratterizzano i differenti Paesi, sottolineano la stretta correlazione esistente tra la relativa misura del settore ed il livello di sviluppo economico delle diverse realtà territoriali. Ma nell'ambito di tale rapporto incidono variabili molteplici e di diversa natura, come il livello di povertà negli anni del dopo-guerra, la pressione demografica, l'entità del fenomeno dell'esodo rurale, oltre, naturalmente, la differente assunzioni delle politiche abitative ed il diverso impegno degli Stati membri.

In relazione alla consistenza dello stock abitativo afferente al settore dell'affitto sociale, il Cecodhas individua, nello scenario europeo, una prima e generale articolazione, che distingue i Paesi europei in due grandi categorie:<sup>18</sup>

- 1) La prima, relativa ai Paesi in cui si registra una consistenza del settore superiore alle 50 unità abitative ogni 1.000 abitanti. In questa categoria rientrano prevalentemente i Paesi del Nord-Europa (Paesi

---

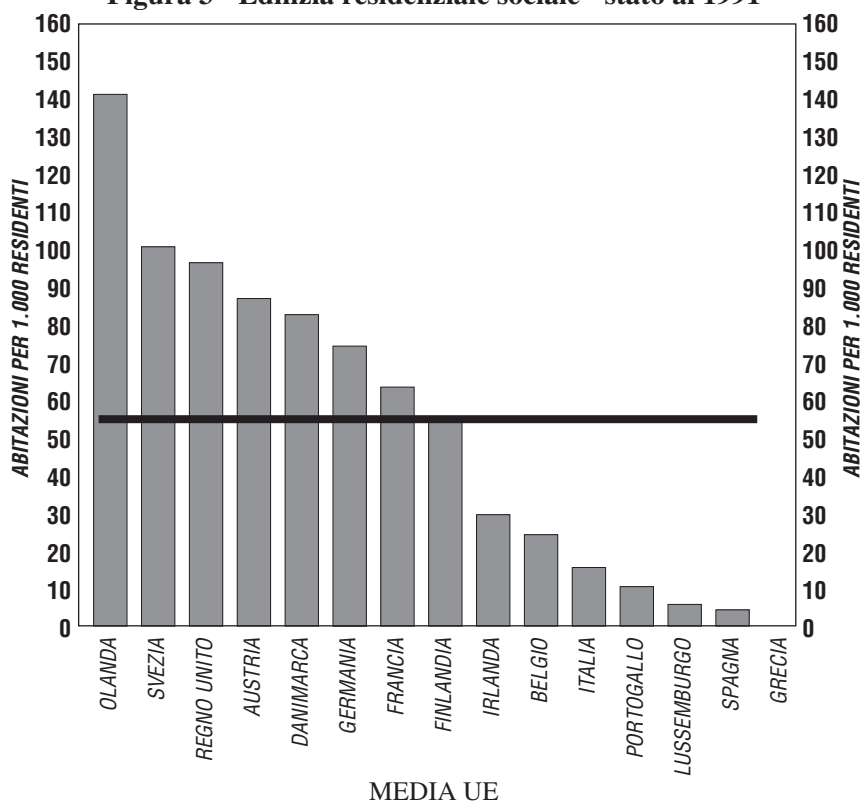
17. Nel computo sono incluse le abitazioni di proprietà pubblica della ex DDR (3,4 milioni di unità) che l'Amministrazione tedesca non considera come facenti parte dell'edilizia residenziale sociale in affitto in quanto prive degli standard e dei requisiti stabilito a livello federale per il comparto del "social housing".

18. Cecodhas, "Allocation of social housing in Europe" - European Seminar-London - 20 maggio 1996 - Report.

Bassi, Svezia, Regno Unito, Danimarca, Francia e Finlandia), che, con le rispettive quote, costituiscono complessivamente il 75% dello stock in affitto sociale dell'UE.

- 2) La seconda, raggruppa gli altri Paesi, dove il settore del “social housing” presenta consistenze inferiori. In questa categoria rientrano tutti i Paesi del Sud-Europa (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), dove l’impegno nella produzione di abitazioni in affitto sociale risulta meno ampio, a fronte di una più grande capacità di soddisfare il fabbisogno abitativo attraverso interventi nel comparto delle abitazioni occupate dal proprietario. A questo secondo gruppo appartengono, anche, altri Paesi, quali il Belgio, la Germania, l’Irlanda e il Lussemburgo.

**Figura 3 - Edilizia residenziale sociale - stato al 1991**



Elaborazione RST - Ricerche e Servizi per il Territorio su fonti diverse

## 11. LE DIVERSE ACCEZIONI DEL “SOCIAL HOUSING”

Alla base delle differenti politiche abitative e, dunque, delle diverse condizioni che, nei vari Paesi, differenziano il settore delle abitazioni sociali in affitto, si pongono concezioni e determinazioni legislative del “*social housing*” profondamente diverse, entro cui si possono distinguere tre diverse impostazioni di base:

- Concezioni più generali di pubblica utilità, che non fanno riferimento diretto al concetto del “*social housing*”, attribuendo all’intervento pubblico una “funzione generale” di regolazione e riequilibrio del mercato abitativo. La caratteristica principale di tali assunzioni, che si ritrova nella maggior parte dei Paesi del Nord-Europa (Paesi Bassi, Danimarca, Svezia, Norvegia, Regno Unito, Irlanda), sta nel fatto di non considerare le “soglie di reddito” come parametro base di riferimento per l’accesso alle abitazioni. L’apertura deliberata verso tutte le categorie sociali (non soltanto verso alcune categorie di reddito) si prefissa, dal punto di vista normativo, di evitare qualsiasi forma di segregazione e di discriminazione sociale.

La “funzione generale” del social housing non impedisce comunque che, per l’assegnazione degli alloggi, vengano stabiliti determinati criteri di priorità per certe categorie di famiglie. Tali criteri riguardano, non solo il reddito (con un sistema di proporzionalità), ma anche la disponibilità di alcune quote abitative per particolari categorie sociali o per particolari obiettivi, lo sviluppo sociale, la provenienza dei nuclei familiari e, soprattutto in Svezia e in Olanda, l’integrazione di gruppi etnici.

- Concezioni a carattere marcatamente sociale, che si ritrovano in quei Paesi del Sud-Europa, in cui la consistenza del settore dell'affitto sociale risulta marginale e le abitazioni sociali sono ancora riservate alle categorie di famiglie più disagiate, che rimangono escluse dal mercato delle abitazioni, dominato, essenzialmente, dalla proprietà. La Spagna e il Portogallo rappresentano due situazioni emblematiche di tale concezione, mentre l'Italia differisce, in parte, da queste ultime, per la tipologia dello stock in affitto sociale e per l'eterogeneità della popolazione residente. L'assenza di mobilità, la debolezza del comparto delle abitazioni in locazione e l'esiguità degli affitti, l'assenza di una gestione attiva, il governo del settore trasferito alle regioni e alle autorità locali, la carenza di soluzioni concrete a lungo termine, se non nell'ambito della vendita diretta ai conduttori, costituiscono le principali caratteristiche dello stock residuale pubblico.
- Concezioni intermedie, storicamente tese a soddisfare il fabbisogno di abitazioni dei lavoratori salariati in genere e in particolare delle famiglie economicamente e socialmente deboli, dove la crescita del settore del "*social housing*" è proporzionale all'incremento della crescita della domanda sociale. Queste logiche si ritrovano in Germania, Francia, Belgio e Italia, dove seppure in base a strutture organizzative e a strumenti di gestione sostanzialmente differenti, si evidenzia il comune problema di adattare tali strutture e tali strumenti ad un cambiamento complessivo del sistema del "*social housing*".

## 12. STRUTTURE E SISTEMI DI GESTIONE DEL PATRIMONIO ABITATIVO SOCIALE IN AFFITTO

Nell'ambito delle suddette concezioni e, quindi, all'interno di sistemi territoriali e socio-economici molto diversi, si identificano differenti politiche e sistemi di assegnazione delle abitazioni in affitto sociale. Tali politiche risultano gestite:

- a livello nazionale e regionale;
- a livello locale, nell'ambito di programmi e provvedimenti di livello nazionale;
- a livello locale, con ampia autonomia.

Generalmente, nel caso in cui si tratti di politiche gestite a livello nazionale e regionale, esistono regolamenti precisi tesi a fissare le procedure di assegnazione. E' questo il caso del Lussemburgo, dove il "*Grand Ducal Decree*" fissa precise soglie di reddito, i criteri per la selezione e i metodi di assegnazione; della Germania, dove i criteri di governo e le forme contrattuali inerenti il sistema abitativo sono fissati, a livello federale e regionale, dallo "*Act on housing contracts*"; in Belgio, dove le Regioni hanno la completa competenza del settore; in Francia, dove esistono provvedimenti nazionali specifici; e in Italia, dove la deliberazione del CIPE fissa gli indirizzi che saranno specificati a livello regionale, per la definizione dei criteri e dei metodi per accedere alle graduatorie.

In questi casi i margini di azione delle organizzazioni che si pongono al di sotto del livello nazionale e regionale risultano minimi e so-

no limitati essenzialmente alla scelta, per ogni singola abitazione, di uno tra i tre candidati selezionati dall'autorità locale (Germania), da una commissione indipendente (Lussemburgo), da organismi costituiti da rappresentanti dello Stato, delle Autorità locali e da compagnie specificamente operanti nel settore (Francia), o da organismi costituiti da rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autorità locali (Italia)<sup>19</sup>.

Le politiche abitative nel settore dell'affitto sociale sono, invece, gestite a livello locale, ma nell'ambito di provvedimenti nazionali, nel Regno Unito, in Irlanda e in Danimarca. In questi Paesi, il Governo centrale si limita a fissare le priorità generali per le categorie sociali considerate "*in stato di bisogno*", mentre le soluzioni particolari vengono definite a livello locale.

Nell'ambito dello stock propriamente pubblico, o innestando politiche di partenariato con organismi che gestiscono quote private di abitazioni, le Autorità locali definiscono, per quelle categorie sociali identificate dal Governo come aventi maggior diritto, le specifiche politiche di locazione e diffondono le rispettive politiche, i programmi, le priorità e gli orientamenti operativi (priorità delle graduatorie, quote abitative disponibili, tipo di locazione, delega di poteri, partnership, etc.).

Il riferimento a forme diversificate di partenariato è la caratteristica essenziale di questo sistema, poiché è proprio nell'ambito del rapporto pubblico-privato che l'autorità locale definisce i margini della propria azione e, dunque, la dimensione dello stock che direttamente gli compete (una quota minima pari al 50% nel Regno Unito, al 25% in Danimarca).

L'Olanda, invece, si caratterizza per un sistema di gestione delle politiche abitative sociali di livello locale, in assenza di un controllo diretto di livello nazionale. La riforma delle politiche abitative, introdotta nel 1990, basata essenzialmente sui concetti di "*decentramento*", "*deregulation*" ed "*autonomia*", ha trasferito, interamente, alle Autorità

---

19. Ad eccezione della Francia, dove il Governo centrale esercita la sua autorità, direttamente, attraverso i Prefetti, negli altri Paesi, lo Stato o le Regioni delegano i rispettivi poteri alle autorità locali che implementano i regolamenti nazionali, ponendo condizioni varie, tese ad assicurare l'accesso allo stock abitativo sociale a categorie specifiche (senz'altro, famiglie con basso reddito, etc.) mentre in generale è l'autorità locale ad applicare i regolamenti.

locali i poteri di controllo del settore delle locazioni. Le autorità locali, sono, dunque, in Olanda, libere di applicare, o meno, lo “*Housing Act*” del 1993, che consente loro di richiedere “*autorizzazioni di occupazione*” (*occupancy permit*) e, quindi, di controllare le diverse tipologie e forme di locazione, sia nel comparto dell’affitto sociale che in quello privato, anche relativamente alla durata della locazione stessa, che viene fissata amministrativamente sulla base di un sistema di parametri, i cui limiti di variabilità sono specificati a livello governativo. Questo sistema introduce una politica dell’affitto a “*basso costo*”, che attribuisce priorità a quelle famiglie con un basso livello di reddito e consente una migliore distribuzione delle famiglie sulle diverse fasce di mercato, evitando le massime concentrazioni sullo stock in affitto gestito dalle Autorità locali o degli altri organismi che gestiscono il patrimonio del “*social housing*” (cooperative o fondazioni).

I criteri di valutazione che, in tal caso, vengono definiti da decreti municipali, riguardano dati generali (il luogo di residenza, quello di lavoro, anche per valutare il livello di mobilità regionale), l’idoneità (in base al fabbisogno e al reddito) e l’urgenza.

La “*autorizzazione di occupazione*” può essere rescissa dal proprietario. Laddove tale strumento non venga utilizzato, le abitazioni sociali vengono messe in locazione sulla base di “*accordi locali*” tra le Autorità locali e le associazioni specializzate.

## 13. I CRITERI PER L'ASSEGNAZIONE DELLE ABITAZIONI

I criteri per l'assegnazione delle abitazioni in affitto sociale riguardano essenzialmente:

- aspetti generali (accesso) reddito, stato sociale, residenza, nazionalità, etc;
- grado di priorità sulla base di criteri oggettivi di priorità;
- struttura e caratteri delle famiglie ed idoneità dell'abitazione (*suitability*) stato di necessità, composizione, etc.

### 13.1 Aspetti generali

In generale, i criteri generali sono tutti importanti, in modo particolare quello relativo al reddito. Questo è il caso della Danimarca, dell'Irlanda, dell'Olanda e del Regno Unito, dove quasi tutti i criteri vengono presi in considerazione, seppure in questi Paesi risultino più rilevanti gli altri parametri di valutazione inerenti alla priorità, allo stato di necessità e alla composizione delle famiglie.

Viceversa, nei sistemi di gestione più centralizzati, e dove l'autonomia decisionale del livello locale sulle politiche abitative è molto bassa, alcuni criteri relativi all'accesso aumentano notevolmente di importanza, ponendosi come principali fattori di selezione (Germania, Belgio, Lussemburgo e Italia). Tali criteri riguardano:

- le condizioni del soggetto richiedente (se già possessore di un'abitazione o meno);
- il livello di reddito (soglie massime di reddito sono definite in Belgio, Germania, Francia, Italia e Lussemburgo);
- il domicilio (il domicilio di residenza e quello di lavoro, che, in Olanda, devono ricadere nella stessa regione;
- l'appartenenza al registro dell'Autorità locale in Belgio e in Germania;
- la residenza di almeno tre anni in Lussemburgo;
- lo stato del soggetto richiedente (di giovane età, handicappato, anziano, fattori questi che risultano molto importanti in Danimarca, Regno Unito ed Irlanda, per la particolare configurazione delle abitazioni).

Tali criteri costituiscono, complessivamente, un primo parametro di selezione. Essi sono controllati direttamente dall'Autorità locale (in Germania, in Lussemburgo e in Olanda), oppure da un organismo indipendente (come in Italia dove tale organismo, presieduto da un magistrato, fissa una graduatoria), oppure, ancora, direttamente da organizzazioni di proprietari (in Danimarca, Francia, Regno Unito e Belgio). In Belgio, in particolare, l'organismo competente si limita a controllare i dati relativi al domicilio, mentre gli altri parametri di valutazione, soprattutto quelli relativi alle soglie di reddito, vengono monitorati da organismi regionali, al momento della locazione.

### **13.2 Priorità**

Alla prima selezione, basata su criteri relativi all'accesso (che costituisce in tal senso un primo filtro selettivo), segue l'applicazione dei criteri relativi alla "priorità".

Esistono, per questo, sistemi differenti, da quello più tradizionale delle "graduatorie" (sistema che vale per tutti i Paesi esclusa la Francia), dove i candidati vengono sistematicamente classificati su un ordine di priorità (basato su un sistema di punteggio), a quello che procede

sulla base dell'ordine cronologico della data di richiesta dell'abitazione (in Danimarca, nella Regione Fiamminga del Belgio). Esistono, inoltre, sistemi caratterizzati da “*quote di abitazioni*” e di “*locazione diretta*”, amministrati principalmente dalle Autorità locali, come in Germania (100%), in Francia (20%), in Danimarca (25%), nel Regno Unito (50%), in Italia (15%) e in Olanda (in misura variabile).

Nei diversi Paesi, ad eccezione della Danimarca e della Regione Fiamminga del Belgio (dove si applica il criterio dell'*ordine cronologico*) e della Francia (dove non ci sono criteri legali su cui applicare le graduatorie), i candidati vengono selezionati in base ad un sistema di punteggi, che tiene conto di diversi criteri di priorità.

Il principale, tra i suddetti criteri, è costituito dalle condizioni abitative del soggetto richiedente. Particolare considerazione viene attribuita alle condizioni dell'abitazione in cui viveva il candidato prima dell'assegnazione, alle condizioni igienico-sanitarie, al livello di disagio abitativo dell'alloggio, alle relative dimensioni (in relazione alla composizione della famiglia), alla sua rispondenza ad esigenze particolari (se abitato da persone anziane o da handicappati), a situazioni di coabitazione forzata (Italia, Germania, Lussemburgo, Belgio, Olanda). Altri Paesi tendono a considerare anche altre categorie di disagio come i senzatetto, i nomadi, le persone malate, etc. (Irlanda, Regno Unito).

Sebbene il sistema delle graduatorie persegua obiettivi di *equità, efficacia e trasparenza*, esso limita complessivamente qualsiasi azione dei proprietari e la loro influenza nelle politiche di occupazione. Per questo motivo sono state previste specifiche “valvole di sicurezza” o altre “vie d'uscita”.

In Germania e in Lussemburgo, i proprietari hanno l'opzione di scegliere un candidato tra tre richiedenti. In Belgio (Wallonia e Bruxelles), i decreti vengono pubblicati e vengono compilate delle subgraduatorie. In Wallonia, i due terzi delle abitazioni vengono assegnate in locazione sulla base di una graduatoria computerizzata (*the priority list*) ed un terzo viene assegnato, valutando i casi specifici (per redditi medi). Quest'ultima quota può essere ampliata attraverso espresso decreto, quando si presenti uno squilibrio sociale tra i locatari.

Un sistema simile esiste anche nella Regione di Bruxelles (una delle tre regioni belghe), insieme con un sistema speciale di assegnazio-

ne delle abitazioni, teso ad accelerare le situazioni di documentata emergenza (ridistribuzione degli alloggi, sfratto, etc.) o a ricreare un equilibrio sociale del distretto residenziale.

Il “*Sistema della quota di riserva*” costituisce il secondo metodo di selezione per la formazione delle graduatorie. Tale quota varia da Paese a Paese, in relazione alla variazione stessa del concetto di “*stato di necessità*”. A partire da tale concetto l’autorità che dispone della riserva può assegnare direttamente le unità abitative in base a criteri propri, o rispondendo ai criteri di “*accesso*”, oppure “*nominando*” i candidati senza particolari criteri di priorità e includendoli all’interno delle graduatorie esistenti. Gli organismi che possono riservare quote abitative in generale sono:

- organismi di governo (principalmente autorità locali, ma anche regioni e istituzioni nazionali);
- comitati indipendenti;
- istituti ed associazioni.

Tale sistema è generalmente controllato da una singola autorità (Autorità locale), con l’obiettivo principale di garantire ed accelerare l’accesso alle abitazioni sociali per alcune categorie di persone ed in casi di specifica necessità (senz’altro, problemi del capofamiglia, individui a basso reddito, etc.), come supporto alla più ampia politica dell’autorità stessa nel campo sociale (Germania, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Olanda). Sistemi di questo tipo sono stati differentemente concepiti per offrire una certa quota di abitazioni ad associazioni e società di varia natura, in cambio del loro contributo finanziario per l’acquisizione delle abitazioni (Francia), o a fronte del loro specifico campo di competenza (Italia).

### **13.3 Idoneità**

L’ultimo criterio riguarda la “idoneità” (*suitability*) ed è teso a garantire l’allocazione ottimale del patrimonio abitativo non occupato o delle nuove abitazioni sociali alle categorie più bisognose. La configu-

razione delle abitazioni deve rispondere per quanto possibile alle effettive esigenze dei soggetti richiedenti. Questo criterio è basato su parametri standard (inerenti la definizione della dimensione abitativa minima e massima) e su politiche precise (l'assegnazione delle abitazioni con atti più contenuti ai candidati con basso reddito, con problemi di sussistenza, etc.). I criteri di "idoneità" sono stabiliti localmente e possono anche non riguardare i criteri di accesso, considerati a dimensione nazionale e regionale (quando, per esempio, a questo livello non siano state definite soglie massime di reddito).

La rilevanza dei criteri di "idoneità", che sta progressivamente crescendo, particolarmente in Olanda (dove i candidati devono acquisire un permesso di occupazione e le abitazioni vengono assegnate in base requisiti individuali), in Lussemburgo, Danimarca, Germania (dove i parametri di valutazione vengono ad identificare precisamente il tipo di abitazione a cui il soggetto richiedente può accedere) e in Belgio, riflette sostanzialmente:

- l'evoluzione delle politiche abitative sociali (che si muove da un'impostazione fortemente generalizzante, basata su soli criteri di accesso, ad un sistema che agisce su esigenze individuali e specifiche;
- l'incapacità dei proprietari a gestire flessibilmente l'abitazione e a consentire, contro gli illimitati periodi di locazione, una maggiore mobilità degli inquilini. Questa incapacità può venire, in parte, controbilanciata dall'introduzione di misure correttive, come quelle che, in Francia e in Germania, gravano di una sovrattassa l'affitto, oppure dalla definizione di azioni coercitive, come la tassa extra, recentemente oggetto di studio in Belgio, che subentra quando l'inquilino rifiuta di cambiare abitazione, o, come accade nel Lussemburgo, l'inclusione nel contratto di una clausola che obbliga l'inquilino a cambiare abitazione se non ha più diritto ad un appartamento di quel taglio.

Nelle città olandesi, non tutte le abitazioni vengono inserite nelle graduatorie, alcune sono offerte attraverso annunci pubblicati sui giornali, in cui si descrive esattamente la configurazione dell'abitazione, il relativo costo di affitto, le dotazioni dell'alloggio, la sua ubicazione ed il contesto in cui si colloca. L'inserzione descrive anche i requisiti di idoneità dei potenziali inquilini, in termini di composizione familiare,

reddito, etc. Soltanto le famiglie che presentano tali requisiti possono rispondere all'annuncio, dove la maggior rispondenza diventa, in tal caso, parametro di valutazione per il proprietario (criterio della priorità). Ogni candidato può chiedere l'abitazione per quanto tempo lo ritenga necessario.

Altri criteri di idoneità riguardano, invece, le organizzazioni condominiali. In Danimarca, gli inquilini del condominio possono richiedere garanzie sulle condizioni sociali dei candidati e sulla rispettiva capacità a sostenere il costo dell'affitto e le tasse. Nel Regno Unito, gli affitti di periodo illimitato vengono conclusi soltanto a completamento di un periodo probatorio di un anno, entro il quale il nuovo inquilino deve manifestare la propria capacità ad adempiere ai propri impegni.

#### 14. SELEZIONE DEI CANDIDATI ED ASSEGNAZIONE DELLE ABITAZIONI SOCIALI

La selezione dei candidati (applicazione dei criteri) ed il potere di assegnare a consuntivo gli alloggi costituiscono due differenti funzioni che, in alcuni Paesi, afferiscono ai medesimi soggetti (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Regno Unito), in altri, sono svolte da soggetti distinti (Germania, Lussemburgo), in altri ancora tali funzioni si definiscono diversamente nell'ambito di sistemi più flessibili (Olanda).

In Germania, i criteri di registrazione, priorità ed idoneità sono controllati direttamente dalle Autorità locali. A selezione completata l'Autorità locale attribuisce al candidato un punteggio relativo allo stato di bisogno. Tale punteggio costituisce parametro di valutazione per il proprietario, che decide l'assegnazione definitiva dell'abitazione (scegliendo un candidato da una lista di tre candidati selezionati dall'Autorità locale). Mentre il controllo sulla selezione preventiva, da parte del proprietario, si limita alla verifica del punteggio suddetto. Le due funzioni di selezione e di decisione sono distinte anche nel Lussemburgo, dove opera un Comitato indipendente, che ha il compito di applicare i criteri di selezione e di segnalare tre candidati ai proprietari di ciascuna abitazione, che, a loro volta, hanno, la possibilità di scegliere il candidato più idoneo. Il Comitato indipendente è composto da un membro del servizio medico-sociale, un membro del servizio di assistenza sociale, un membro del servizio immigrazione e due membri della Fondazione competente di abitazioni a basso costo.

In altri Paesi, invece, le due funzioni di selezione e di scelta dei candidati, si combinano nell'ambito di organismi specifici di gestione del patrimonio abitativo sociale (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Regno Unito). In Danimarca, Irlanda e Regno Unito, dove non esistono soglie definite di reddito per l'accesso all'abitazione, i candidati vengono selezionati, a livello locale, sulla base degli altri criteri di priorità, da una "partnership" costituita dai proprietari e dall'Autorità locale. In Belgio e in Francia, la situazione è diversa, essendo comunque stabilita una soglia di reddito legale in base alla quale poter accedere allo stock sociale. Le organizzazioni che gestiscono tale stock hanno il compito di verificare i criteri di "accesso", di selezionare i candidati in base ai criteri di priorità e di assegnare le abitazioni.

In Italia, l'organizzazione competente (IACP) non ha nessun ruolo nell'assegnazione delle abitazioni, rimanendo, tale competenza, funzione precipua dell'Autorità locale. L'Autorità locale è, infatti, responsabile della locazione delle nuove abitazioni e delle abitazioni non occupate, per i candidati inseriti nelle graduatorie ufficiali. La graduatoria è basata su un sistema unico, che si avvia ogni anno a partire da una "offerta pubblica". I soggetti richiedenti, che rispondono ai criteri di reddito e di nazionalità definiti a livello regionale e che risiedono o lavorano nello stesso comune in cui è ubicata l'abitazione, possono essere registrati nelle graduatorie. Queste vengono gestite annualmente da un Comitato, presieduto da un magistrato e costituito da rappresentanti dell'Autorità locale, degli IACP e delle associazioni degli inquilini.

Una volta pubblicata la graduatoria, ogni disputa o osservazione che ne emerge, durante il relativo periodo di pubblicazione, viene esaminata dal Comitato. La collocazione dei candidati all'interno della graduatoria dipende dai particolari criteri di priorità adottati e dagli "stati di bisogno" assunti come parametri di valutazione. I fattori che vengono presi in considerazione riguardano essenzialmente la composizione della famiglia, se si tratta di persone portatrici di handicap e le condizioni abitative in generale. Le abitazioni vengono assegnate automaticamente in base ai livelli di priorità scaturiti dalla graduatoria.

Un sistema particolarmente flessibile è adottato dall'Olanda, dove la decisione di separare oppure combinare le funzioni di selezione dei candidati e di assegnazione delle abitazioni sociali è assunta localmente.

Qualsiasi sia il sistema adottato è, comunque, raro che i proprietari vengano completamente esclusi dalla decisione.

Per ogni caso in cui l'Autorità locale richieda una "*autorizzazione di occupazione*" e per ciascuna abitazione non occupata, viene fissata una graduatoria, nell'ambito della quale il proprietario può selezionare un candidato. L'autorizzazione di occupazione può essere rilasciata direttamente dall'Autorità locale o, più frequentemente, tale funzione viene delegata agli stessi proprietari, che hanno il compito di applicare i Decreti municipali. Qualora sia gestita direttamente dall'Autorità locale, la politica di assegnazione delle abitazioni si limita a configurare gli "accordi di locazione" con le Associazioni che si occupano di "social housing". In nessun caso l'Autorità locale si sostituisce alle Associazioni nell'assegnazione dell'abitazione, ma tende a garantire che gli accordi assicurino la priorità a certe categorie di famiglie (in questi casi, i criteri di registrazione, priorità ed idoneità sono generalmente gli stessi, ma vengono applicati su base contrattuale più che per regolamento).

Il resoconto delle politiche delle Associazioni viene pubblicato annualmente all'interno di un "*rapporto sociale*" e viene trasmesso all'Autorità locale.

## 15. IL SISTEMA DELLA “QUOTA DI RISERVA”

La maggior parte dei Paesi europei adottano il sistema della “quota di riserva” di abitazioni sociali, seppure l’applicazione di tale sistema e i criteri che lo caratterizzano risultino molto diversificati. In termini generali, il sistema conferisce alle Autorità competenti la possibilità di riservare una certa quota di abitazioni per assegnarle autonomamente in base a propri criteri di priorità, o tenendo conto dei criteri di “registrazione”, oppure “nominando” una certa percentuale di candidati, presentati direttamente dai proprietari o scelti all’interno delle graduatorie.

Il sistema della “riserva” è considerato un sistema eccezionale di locazione, definito per legge o in base ad accordi specifici con alcune categorie di lavoratori. I soggetti che gestiscono tali quote sono, essenzialmente tre:

- Autorità locali e, in casi più rari, organismi rappresentativi del Governo centrale. I meccanismi di gestione delle “quote di riserva” da parte delle Autorità locali sono fissati per legge (Germania, Danimarca, Francia, Regno Unito e Italia) o attraverso accordi locali (Olanda). L’utilizzazione di dette quote consiste generalmente nel sopperire ai casi di effettiva urgenza (sfratto, senzatetto, elevato grado di povertà, etc.) e nello svolgere una concreta funzione sociale.

In Germania, tutte le abitazioni sociali, che abbiano avuto accesso, sulla base di determinati accordi, ad agevolazioni pubbliche, costituiscono “quota di riserva” dell’Autorità locale, che ha l’opzione, fino a 20 anni dalla stipula dei suddetti accordi, di segnalare tre candidati

per ogni abitazione disponibile, lasciando al proprietario la possibilità di scegliere uno tra questi. L'Autorità locale può anche acquisire quote addizionali di abitazioni e disporre la riserva che ritiene più giusta.

In Olanda, lo strumento della "*autorizzazione di occupazione*" costituisce esso stesso riserva da parte dell'Autorità locale. In Italia, le quote di riserva di abitazioni afferiscono a tre diverse autorità: alle Autorità locali, alle Regioni, ed al Governo centrale (per ragioni di ordine pubblico, di calamità naturali, etc.). Questa triplice ripartizione si ritrova anche in Francia, dove il Governo centrale detiene il 30% delle quote, l'Autorità locale il 20% e gli enti che contribuiscono al finanziamento delle abitazioni una percentuale variabile secondo il rispettivo contributo.

- **Comitati indipendenti.** Nei casi in cui la selezione dei candidati viene gestita da un Comitato indipendente, che opera separatamente da altre organizzazioni competenti, esso ha il diritto di riservare tutto o parte dello stock abitativo a sua disposizione. Questo generalmente significa che il Comitato ha la possibilità di nominare alcuni candidati, mentre il proprietario ha l'opzione di sceglierne uno da una lista di candidati selezionati in base a determinati livelli di bisogno. Tale sistema è adottato ampiamente in Lussemburgo, per l'intero stock abitativo sociale, e in Italia, per una parte dello stock, che non rientra nel sistema tradizionale di cui sopra. I Comitati sono costituiti da una vasta gamma di soggetti (rappresentanti delle Autorità locali, dello IACP e degli inquilini, in Italia, rappresentanti dei servizi medici-sociali, dei servizi di assistenza sociale, dei servizi immigrazione, delle organizzazioni che gestiscono abitazioni a basso-costò, in Lussemburgo).
- **Associazioni.** Nel Lussemburgo una quota dell'edilizia sociale è riservata ad associazioni specializzate che operano a sostegno delle situazioni di forte precarietà sociale. Sulla base di accordi specifici, conclusi con l'Autorità locale, queste Associazioni assumono quote di abitazioni, che vengono assegnate a quelle categorie sociali, a cui gli altri canali non possono provvedere direttamente.

Il "*diritto di riserva*" viene esercitato in diversi modi, a partire dall'assegnazione diretta delle unità abitative, da parte dei soggetti

competenti, sulla base di determinati criteri di priorità e di idoneità (Danimarca, Francia, Italia), oppure assumendo i criteri legali di registrazione per la nomina dei candidati ed attribuendo ai proprietari la scelta concreta del candidato più idoneo (Regno Unito, Germania, Lussemburgo, Olanda), oppure, ancora, riferendosi al sistema delle graduatorie dove queste siano gestite da associazioni individuali (Regno Unito, Irlanda). La proporzione delle “quote di riserva”, nei diversi Paesi europei, varia tra il 25% e il 100% dello stock abitativo sociale.

## 16. TRASPARENZA DELLE POLITICHE/CONTROLLO DEI PROCESSI

Il problema della trasparenza delle politiche di assegnazione delle abitazioni sociali può essere assunto da differenti angolazioni, dal punto di vista del candidato che richiede l'alloggio, del governo e dell'autorità che effettua la selezione e che decide, del proprietario. In tutti i casi, i fattori cruciali di trasparenza riguardano, da un lato, il campo di definizione dei criteri di valutazioni (la trasparenza della collocazione nelle graduatorie e, nell'ambito di queste, i termini del progressivo avanzamento), dall'altro, il controllo delle politiche gestite dalle diverse organizzazioni competenti.

Riguardo alla definizione dei criteri di valutazione e, dunque, al relativo livello di apertura alle diverse categorie sociali e alle diverse richieste, emergono in generale termini restrittivi e precisamente definiti per i criteri di registrazione (soglie di reddito, domicilio, tenore di vita, etc.). All'applicazione di questi, segue, normalmente, l'applicazione dei criteri di priorità e la formazione delle graduatorie, che fissano chiaramente e oggettivamente la collocazione dei candidati. L'applicazione del criterio di idoneità (la misura, la configurazione ed il costo dell'abitazione) restringe, infine, ulteriormente i margini di accessibilità a determinate categorie. La formalizzazione dei criteri di valutazione è particolarmente rigida in Germania (dove i parametri di valutazione per l'assegnazione delle abitazioni da parte delle Autorità locali specificano anche il tipo di abitazione e l'ordine di priorità), in Danimarca (dove la posizione in graduatoria si riferisce all'ordine cronologico della data di registrazione), in Belgio (dove si adotta un sistema di punteggio e quel-

lo relativo all'ordine cronologico), in Lussemburgo (dove le graduatorie sono fissate da un Comitato indipendente, costituito da vari rappresentanti, per la definizione chiara delle priorità) e in Italia (dove le graduatorie vengono pubblicate ufficialmente da un organismo indipendente presieduto da un magistrato).

In Irlanda e nel Regno Unito e in Olanda, gli accordi di locazione locali, basati su sistemi di punteggio per le diverse categorie sociali, sono chiaramente definiti all'interno dei Programmi locali e vengono pubblicati. In altri casi, in assenza di criteri formalizzati di priorità o laddove non esistano sistemi rigidamente determinati di punteggio, come in Francia, le procedure di locazione, vengono generalmente considerate poco trasparenti dai candidati.<sup>20</sup>

Nei Paesi, invece, dove la gestione delle politiche del “*social housing*” è affidata ad organizzazioni specializzate, tanto per la selezione che per l'assegnazione delle abitazioni, esistono generalmente delle autorità con funzioni specifiche di supervisione e di controllo. In Belgio, le organizzazioni sono controllate da rappresentanze di livello regionale. Tali rappresentanze fanno parte di una Commissione, che ha il compito di controllare la conformità dei requisiti dei candidati ai vari criteri adottati e di definire la rispettiva posizione nella graduatoria sulla base di un sistema di punteggi. In Olanda, questo stesso compito viene espletato dall'Autorità locale a selezione avvenuta. Negli accordi locali, i criteri di priorità vengono definiti su obiettivi prefissati dalle Autorità locali e dalle associazioni competenti, in relazione alla natura e alle caratteristiche dei soggetti richiedenti. Ogni anno, l'Associazione deve pubblicare un “*rapporto sociale*” (insieme a quello economico e finanziario), in cui esplicita, tra le altre cose, le azioni specifiche inerenti la locazione e l'acquisizione delle abitazioni, nonché i propositi e i programmi futuri. Rispetto a queste stesse assunzioni, l'Autorità locale verifica la congruenza di tali programmi rispetto alle proprie politiche e decide la ripartizione successiva dei fondi da attribuire alle diverse associazioni. In Danimarca le Autorità locali hanno il compito di controllare le diverse politiche di locazione e di assicurare la conformità delle

---

20. Cecodhas, “Allocation of social housing in Europe” - European Seminar-London - 20 maggio 1996 - Report.

graduatorie e l'osservazione di determinati criteri di priorità. In altri Paesi, dove tali funzioni sono separate (Germania, Lussemburgo, Italia) o dove le Autorità locali assumono un ruolo più contenuto (Germania, Lussemburgo, Italia, Irlanda, Regno Unito), più rilevante è il ruolo del Governo centrale. L'Autorità locale ha, in questi casi, il compito di applicare le direttive nazionali.

La possibilità di rendere trasparenti le politiche locative nei diversi Paesi è attribuita, da un lato, alla pubblicazione dei Programmi locali (Regno Unito e Irlanda), dei "*rapporti sociali*" redatti dalle organizzazioni che gestiscono abitazioni (Olanda), delle graduatorie e dei documenti di locazione (Italia, Regno Unito) e, dall'altro, alle capacità di verifica delle Autorità preposte al controllo della conformità tra le diverse situazioni di locazione e i criteri assunti per la valutazione.

## 17. GLI ATTORI DEL “SOCIAL HOUSING”

Secondo il Cecodhas gli attori coinvolti nelle politiche di gestione ed assegnazione dello stock abitativo sociale possono essere distinti, nei vari Paesi, rispetto al fatto di giocare un ruolo concreto nell’ambito delle suddette politiche e in base ai differenti livelli di aggregazione. Si distingue in particolare:

- Autorità locale/proprietari: Germania, Olanda, Irlanda
- Autorità locale/proprietari/inquilini: Italia, Danimarca, Regno Unito
- Autorità locale/proprietari/organizzazioni sociali: Lussemburgo
- Governo centrale/Autorità locale/Società/proprietari: Francia

La partecipazione degli inquilini nei processi di locazione costituisce una realtà in Italia, in Danimarca e, più recentemente, nel Regno Unito. In Italia, rappresentanze degli inquilini fanno parte del Comitato indipendente, insieme con i rappresentanti degli IACP e dell’Autorità locale. Il loro ruolo è quello di assicurare che le graduatorie vengano correttamente costruite e che i diritti dei candidati vengano rispettati, seppure sia, di fatto, il magistrato, che presiede il Comitato, a garantire l’equità dei processi e delle procedure.

In Danimarca e nel Regno Unito, gli inquilini partecipano direttamente nel difendere i propri interessi, anche a scapito dei soggetti candidati all’assegnazione di un’abitazione. In Danimarca, essi vengono consultati nelle situazioni in cui la locazione riguarda famiglie, la cui condizione sociale potrebbe risultare problematica per gli eventuali “vicini di casa” o per la solvibilità dell’affitto. In questi casi l’Autorità lo-

cale può garantire una diversa ubicazione del candidato. Nel Regno Unito, l'associazione degli inquilini può richiedere ai nuovi arrivati un periodo probatorio di un anno, prima di poter concludere il contratto di locazione a tempo indeterminato.

In Lussemburgo, invece, le abitazioni sociali vengono assegnate in locazione, sulla base di uno schema unico, da un Comitato indipendente composto da diversi membri rappresentativi. Compito del Comitato è quello di costituire la graduatoria e di offrire ai proprietari una lista contenente tre candidati prioritari per ciascuna abitazione. Il Comitato, la cui ampia configurazione tende a riflettere i diversi punti di vista, è composto da rappresentanti del centro medico-sociale, del servizio di assistenza sociale, del servizio immigrazione, di associazioni di proprietari di abitazioni a basso-costò, da esperti (su richiesta degli altri membri) e dall'Autorità locale.

Ben diversa è la situazione in Francia, dove le abitazioni sociali sono gestite a quattro diversi livelli. Attraverso i Prefetti locali, lo Stato gestisce il 30% dello stock abitativo sociale, le Autorità locali ne gestiscono il 20%, le società private una percentuale variabile in base al rispettivo contributo finanziario. Ciascuno dei suddetti soggetti gestisce le proprie graduatorie e propone un candidato alla struttura operativa che è preposta all'assegnazione definitiva. Tale struttura può accettare il candidato oppure rifiutarlo per ragioni di equilibrio sociale.

## 18. LA QUESTIONE DELLA “INTEGRAZIONE SOCIALE”

Il problema dell'integrazione sociale assume sempre maggiore rilevanza nell'ambito delle più recenti politiche abitative. Si è visto come, di fatto, le organizzazioni e le associazioni che si occupano specificamente di “social housing”, detengono margini di potere e di azione fortemente limitati, laddove pure questi esistono. Ciò pone notevoli problemi nella gestione delle abitazioni successivamente alla loro stessa locazione.

L'assenza, in alcuni Paesi, di soglie di reddito come parametri di valutazione (Olanda, Regno Unito, Irlanda, Danimarca), seppure in alternativa ad altri criteri di priorità e di idoneità, che dovrebbero tendere ad un equilibrio sociale, pone, di fatto, notevoli problemi rispetto all'eterogeneità delle categorie sociali che vengono aggregate (tale fenomeno è particolarmente sentito nel Regno Unito). In questi casi dovrebbero introdursi altre forme di flessibilità. In Germania, si configurano tre differenti sistemi di gestione delle abitazioni sociali, a cui corrispondono altrettante categorie di reddito. Il sistema attualmente più diffuso si basa sulla libera contrattazione (tra i proprietari e i rappresentanti dei Land) dei parametri di valutazione, incluso il reddito dell'inquilino. Inoltre, il vincolo all'uso sociale dell'abitazione viene definito tramite contratto con validità per un periodo compreso tra 10 e 35 anni (il periodo è più breve per i programmi abitativi di recente approvazione). Il contratto di locazione è soggetto, conseguentemente, a determinati termini di durata. Il controllo di locazione può essere revocato prima che tali termini siano sopraggiunti, o semplicemente trasferito su un'altra a-

bitazione, se le caratteristiche familiari degli inquilini non rispondono più ai requisiti richiesti al momento dell'assegnazione. In questi casi è l'Autorità locale che si assume la responsabilità di fornire nuove garanzie all'inquilino.

La questione dell'integrazione sociale costituisce anche un rischio finanziario per il proprietario (insolvibilità dell'affitto). In molti Paesi, la quota di abitazioni che l'Autorità locale assume, per rispondere ai casi di maggiore fabbisogno, è accompagnata da una garanzia, in base alla quale la stessa Autorità si impegna a pagare l'affitto in luogo dell'inquilino (Danimarca, Germania). In altri casi i contributi pubblici a sostegno delle categorie più bisognose coprono interamente o quasi il costo dell'affitto (Italia, Irlanda, Regno Unito). Il compito delle organizzazioni competenti nel settore del "social housing" dovrebbe, rispetto alle suddette problematiche, garantire il maggiore equilibrio tra domanda ed offerta e la questione della integrazione sociale dovrebbe essere vista in relazione al concetto generale di "social housing", definendo, a monte, prima ancora delle finalità e dei sistemi di gestione, l'intervento specifico di tali organizzazioni<sup>21</sup>.

---

21. Nel Regno Unito il 50% delle quote di abitazioni sociali gestite dalle Autorità locali sono accantonate per i senzatetto, così il 25% delle abitazioni gestite dalle associazioni specializzate. Alcune associazioni riservano fino al 100% delle rispettive quote a tali categorie di persone.

## 19. LE DINAMICHE PIU' RECENTI

In generale le politiche di “*social housing*” si muovono verso una maggior selettività dei criteri di allocazione delle abitazioni e verso un rafforzamento degli obiettivi degli organismi competenti. Questo è visibile in Danimarca e in Svezia, dove l’impegno delle Autorità locali, in questa direzione, risulta molto forte; in Belgio, a seguito della pubblicazione del rapporto della Fondazione Baudoin sullo stato di povertà; e in Germania, nell’ambito della riforma dettata dal Secondo Atto sulla questione abitativa sociale (*Wide segments of the population*).

Parallelamente all’estensione delle suddette politiche, la consistenza abitativa riservata all’Autorità locale è stata allargata a contenere una parte più considerevole dello stock sociale, definita all’interno di contratti locali tra Autorità locale ed associazioni specializzate (Regno Unito e Danimarca).

L’interesse sulla chiarezza e sulla trasparenza delle politiche locali di locazione segue di pari passo tali dinamiche, sia dal punto di vista dei candidati (gli assegnatari) che del Governo.

La predominanza della dimensione locale e la crescita del ruolo delle Autorità locali, sulla base di accordi e di contratti conclusi con le organizzazioni specializzate, sottolineano un processo di progressivo decentramento nella definizione e nel controllo dei criteri di ammissione al mercato delle abitazioni locali.

Lo sviluppo delle pratiche di locazione e delle politiche concepite globalmente dall’Autorità locale; la progressiva affermazione dei criteri

di idoneità; l'apertura del mercato a nuovi attori, come le associazioni degli inquilini in Danimarca e nel Regno Unito o gli investitori sociali come nel Lussemburgo; l'applicazione di criteri di locazioni delle abitazioni in affitto sociale che seguono quelli relativi all'affitto privato (con l'introduzione, per esempio, di provvedimenti individualmente definiti), sono tutti fattori che evidenziano un nuovo modo di gestire il mercato dell'affitto sociale e, all'interno di questo, ogni singola abitazione.

SEZIONE III<sup>a</sup>

IL COMPARTO DELLE ABITAZIONI  
IN AFFITTO IN EUROPA

## 20. IL MERCATO LOCATIVO NELL'UNIONE EUROPEA

Nei paesi dell'Unione europea sono presenti 159 milioni di abitazioni, di cui 54 milioni sono in affitto, 83 milioni sono in proprietà e 21 milioni sono abitazioni secondarie.

Mediamente le abitazioni in affitto nell'Unione europea sono il 33,8% delle abitazioni totali ed il 39,1 % delle abitazioni primarie (tab. 1), ma nei diversi Paesi si presentano situazioni estremamente differenziate: si passa da una incidenza del comparto estremamente alta in Germania (il 59,3% dello stock complessivo) ad una quota molto bassa in Spagna (il 10,4% dello stock complessivo).

L'Italia, che è il Paese con il maggiore numero di abitazioni, dopo la Germania e la Francia, si colloca ben al di sotto della soglia media europea, con un esiguo 20% di abitazioni in affitto sul totale (contro il 59% di abitazioni in proprietà ed il 21% di abitazioni secondarie). Su 25 milioni di abitazioni totali (il 15,8% delle abitazioni presenti in Unione europea) 5 milioni sono in affitto e 15 milioni in proprietà<sup>22</sup>. L'Italia inoltre possiede un numero molto alto di abitazioni secondarie (circa 5,3 milioni), insieme alla Spagna (5,3 milioni) e alla Francia (4,1 milioni).

---

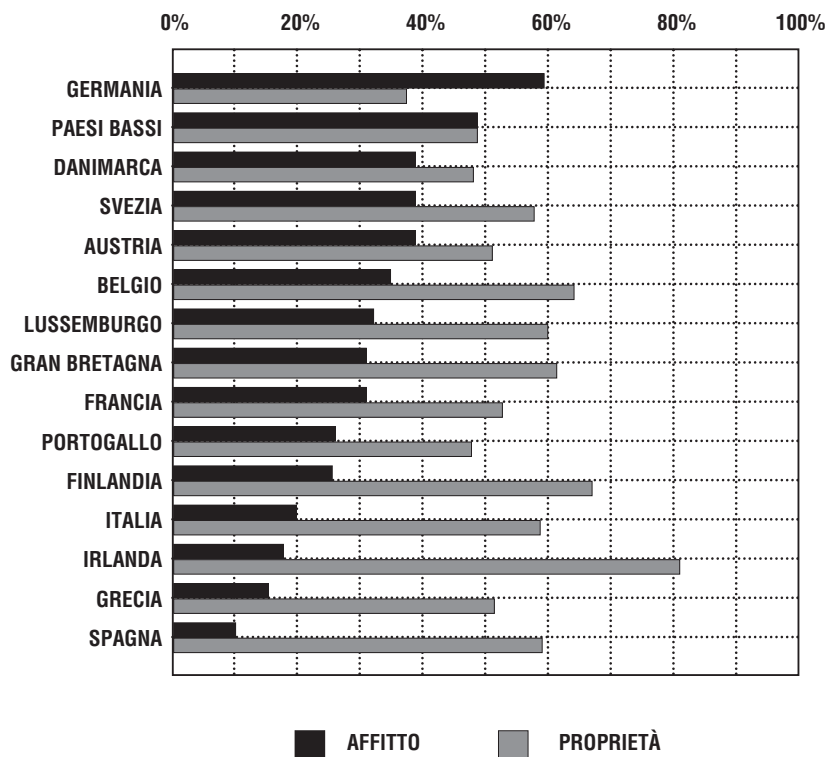
22. Al 1995 le abitazioni in affitto in Italia risultano essere 4.753.000.

**Tabella 1 - Abitazioni in affitto, totali e primarie, 1991**

PAESI	ABITAZIONI IN AFFITTO	
	sulle abitazioni totali	sulle abitazioni primarie
AUSTRIA	37,0%	42,0%
BELGIO	35,0%	35,0%
DANIMARCA	38,1%	44,0%
FINLANDIA	25,0%	27,2%
FRANCIA	31,8%	37,7%
GERMANIA	59,3%	61,3%
GRAN BRETAGNA	31,8%	34,2%
GRECIA	16,5%	24,3%
IRLANDA	18,0%	18,0%
ITALIA	20,0%	25,3%
LUSSEMBURGO	33,0%	35,5%
PAESI BASSI	49,0%	50,0%
PORTOGALLO	25,7%	35,0%
SPAGNA	10,4%	15,0%
SVEZIA	37,5%	39,6%
UE	33,8%	39,1%

Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 1 - Quota di abitazioni sul totale per titolo d'uso - 1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

Se si osserva l'andamento nel corso degli ultimi 30 anni della quota di abitazioni in affitto sul patrimonio abitativo primario si nota che il comparto si è progressivamente ridotto, tranne in Danimarca dove nell'ultimo decennio si è registrata una inversione di tendenza (fig. 2). In Gran Bretagna la quota di abitazioni in affitto negli anni '60 era quella più elevata tra gli attuali Paesi dell'Unione, ma negli ultimi anni si è avvicinata ai valori medi europei.

In Italia dal 1961 al 1991 lo stock di abitazioni in affitto si è dimezzato, con una riduzione particolarmente intensa tra il 1981 ed il 1991, raggiungendo quote di abitazioni in affitto molto basse rispetto alla media europea.

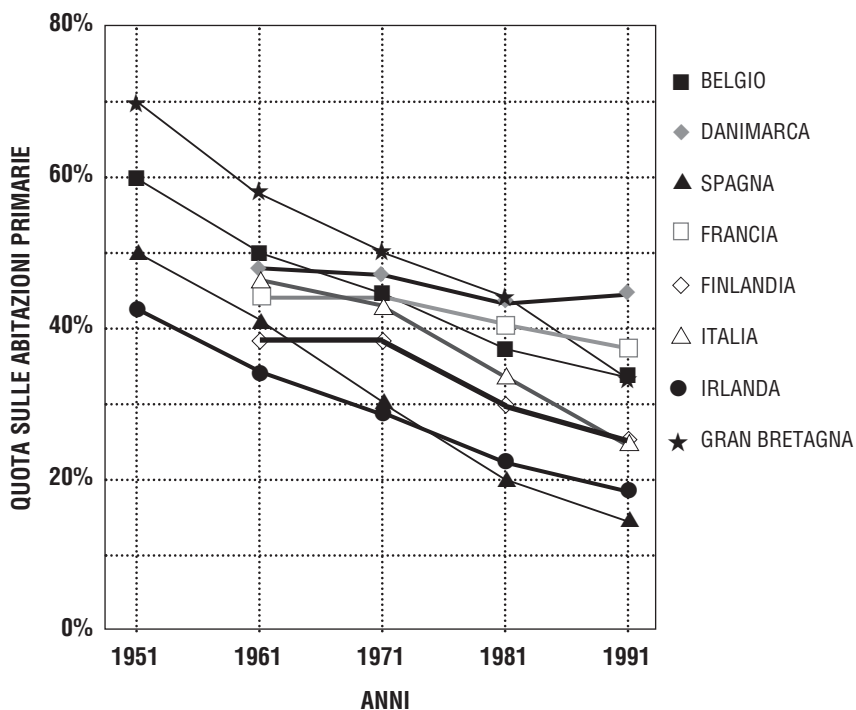
Si nota invece che la Danimarca è l'unico Paese con una quota di abitazioni in affitto molto elevata e relativamente stabile nel tempo.

**Tabella 2 - Quota di abitazioni in affitto sulle primarie, 1961-1991**

PAESI	ANNI			
	1961	1971	1981	1991
BELGIO	50,9%	45,2%	38,1%	35,0%
DANIMARCA	48,1%	46,9%	43,6%	44,0%
SPAGNA	41,4%	30,0%	20,8%	15,0%
FRANCIA	45,1%	45,1 %	41,7%	37,7%
FINLANDIA	39,0%	39,0%	31,0%	25,7%
ITALIA	46,6%	44,2%	35,5%	25,3%
IRLANDA	35,7%	28,9%	22,3%	18,0%
GRAN BRETAGNA	57,9%	49,9%	44,2%	34,2%

Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 2 - Quota di abitazioni in affitto sulle primarie 1951-1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

## 21. LA DOTAZIONE DI ABITAZIONI IN AFFITTO

Nell'Unione europea ogni 100 famiglie sono in media disponibili 113 abitazioni, di cui 38 in affitto, 60 in proprietà e 15 secondarie (tab. 1). I Paesi con maggior disponibilità di abitazioni totali per famiglia presentano tuttavia un numero di abitazioni in affitto al di sotto della media europea (soprattutto la Spagna con 15 abitazioni in affitto su 100 famiglie) ed un alto numero di abitazioni in proprietà. Ciò è vero anche per l'Italia dove ogni 100 famiglie sono disponibili 126 abitazioni totali, di cui 25 in affitto e 74 in proprietà.

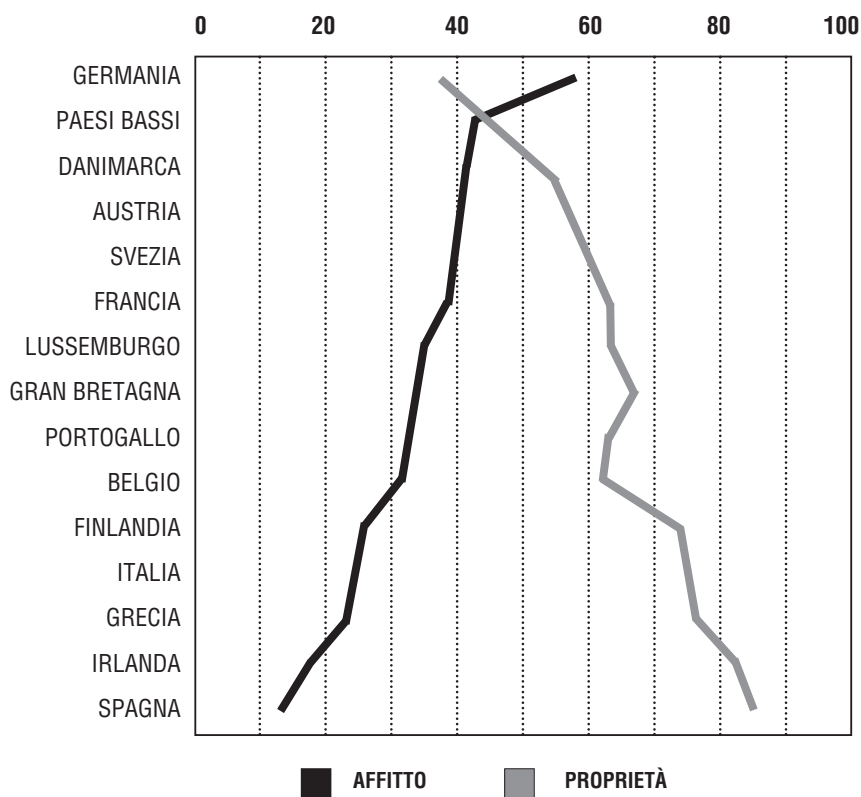
Tra i Paesi con minor disponibilità di abitazioni nel complesso si nota un comportamento meno omogeneo. L'Irlanda, su una dotazione complessiva di 99 abitazioni per 100 famiglie, presenta poche abitazioni in affitto (solamente 18) e il livello massimo di dotazione di abitazioni in proprietà (81). All'estremo opposto, la Germania e i Paesi Bassi fanno registrare la maggiore dotazione di abitazioni in affitto (rispettivamente 57 e 47) e la più bassa dotazione di abitazioni in proprietà (36 e 47).

**Tabella 3 - Dotazione di abitazioni, 1991**

PAESI	ABITAZIONI PER 100 FAMIGLIE			
	Abitazioni totali	Primarie in affitto	Primarie in proprietà	Secondarie
AUSTRIA	113	42	57	14
BELGIO	95	33	62	0
DANIMARCA	113	43	55	15
FINLANDIA	108	27	73	9
FRANCIA	122	39	64	19
GERMANIA	97	57	36	3
GRAN BRETAGNA	107	34	66	7
GRECIA	145	24	75	46
IRLANDA	99	18	81	0
ITALIA	126	25	74	27
LUSSEMBURGO	107	35	64	7
PAESI BASSI	96	47	47	2
PORTOGALLO	132	34	63	35
SPAGNA	145	15	85	45
SVEZIA	106	40	60	6
UE	113	38	60	15

Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi.

**Figura 3 - Abitazioni per titolo d'uso per 100 famiglie - 1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi.

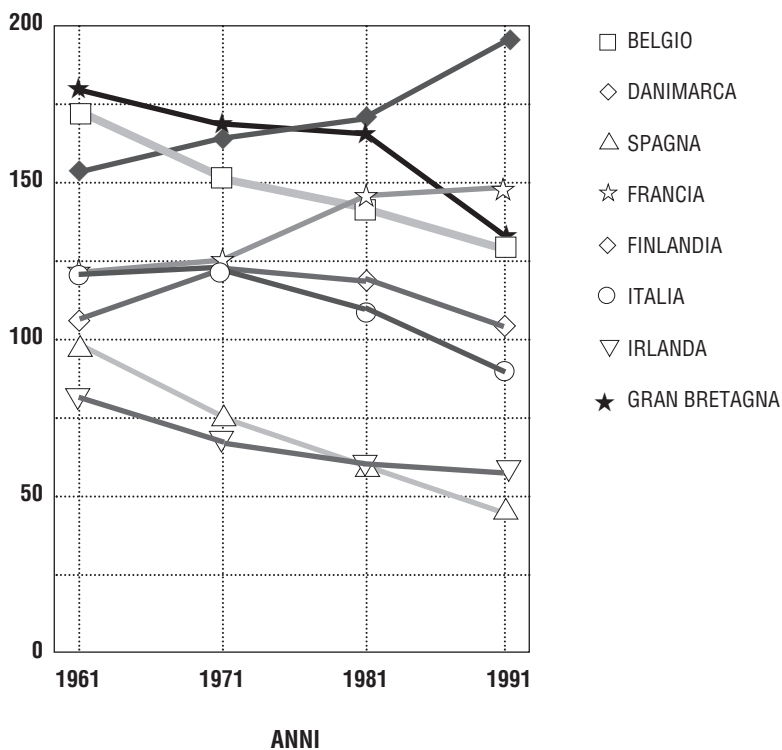
Volendo osservare come la disponibilità di abitazioni in affitto si sia evoluta nel tempo si può fare riferimento al numero di abitazioni in affitto per 1.000 abitanti (tab. 4, fig. 4). Nel corso degli anni (dal 1961 al 1991) non si è osservato un comportamento comune a tutti i Paesi: la Danimarca e la Francia hanno registrato un costante aumento del numero di abitazioni pro capite, che già si attestava su valori alti; in Belgio il numero di abitazioni pro capite nonostante fosse alto nel 1961, nel corso degli anni ha subito un decremento relativo, mentre l'Italia, l'Irlanda e la Spagna presentano valori bassi e in costante diminuzione. L'Italia in particolare ha registrato dal 1961 al 1971 una sensibile crescita nella dotazione abitativa pro capite, ma dal 1971 ha avuto inizio una progressiva riduzione.

**Tabella 4 - Abitazioni in affitto per 1.000 abitanti, 1961-1991**

PAESI	ANNI			
	1961	1971	1981	1991
BELGIO	170	150	139	131
DANIMARCA	152	164	169	191
SPAGNA	100	75	58	46
FRANCIA	120	128	143	147
FINLANDIA	106	123	118	105
ITALIA	120	125	111	88
IRLANDA	85	70	58	52
GRAN BRETAGNA	179	168	164	136

Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 4 - Dotazione di abitazioni in affitto per 1.000 abitanti  
1961-1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

## 22. IL MERCATO LOCATIVO E LE ABITAZIONI SECONDARIE

Il rapporto tra comparto delle abitazioni in locazione e comparto delle abitazioni secondarie evidenzia alcuni assetti tipici. In Europa mediamente si registra una quota di abitazioni in affitto pari al 38% e una quota di abitazioni secondarie pari al 13,5%, meno della metà della prima. La dotazione media per 100 famiglie risulta essere di 38 abitazioni in affitto e di 15 abitazioni secondarie (tab.5). In linea generale, laddove la quota di abitazioni in affitto è alta, si rileva una bassa percentuale di abitazioni secondarie, mentre ad una quota di abitazioni in affitto bassa non si riscontra una situazione omogenea per quanto riguarda le abitazioni secondarie (figg. 5-7).

Agli estremi si collocano da un lato la Germania e i Paesi Bassi con quote molto consistenti di abitazioni in affitto e quote minime di abitazioni secondarie, dall'altro la Grecia e la Spagna con alte quote di abitazioni secondarie e quote estremamente basse di abitazioni in affitto.

L'Italia presenta una configurazione più vicina a questa ultima situazione, con il 20% di abitazioni in affitto (contro il 33,8% medio europeo) ed il 21% di abitazioni secondarie (contro il 13,5% medio europeo).

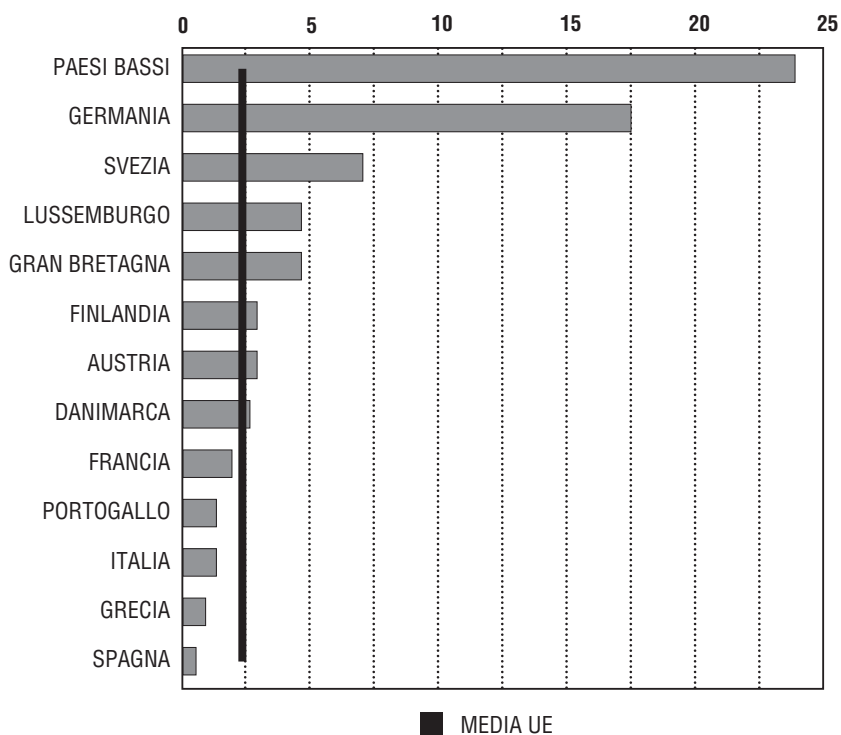
La caratteristica dell'Italia, come anche della Grecia, della Spagna e del Portogallo, emerge con maggiore chiarezza se si considera il rapporto tra abitazioni in affitto e abitazioni secondarie: se tale rapporto a livello europeo è di 2,5, ovvero se le abitazioni in affitto sono 2,5 volte le abitazioni secondarie, in Portogallo, in Italia, in Spagna e in Grecia il rapporto è molto più basso (rispettivamente 1,0; 0,9; 0,3; 0,0). Nella situazione opposta si trovano la Germania e i Paesi Bassi, nei quali il numero di abitazioni in affitto è nettamente superiore al numero di abitazioni secondarie (rispettivamente di 18 volte e di 27 volte).

**Tabella 5 - Abitazioni in affitto e abitazioni secondarie, 1991**

PAESI	Quota sulle Abitazioni Totali		Abitazioni per 100 Famiglie		Abitazioni in affitto/ secondarie
	in affitto	second.	in affitto	second.	
AUSTRIA	39,4%	12,4%	44	14	3,2
BELGIO	35,0%	0,0%	33	0	-
DANIMARCA	38,1%	13,4%	43	15	2,9
FINLANDIA	25,0%	8,0%	27	9	3,1
FRANCIA	31,8%	15,7%	39	19	2,0
GERMANIA	59,3%	3,4%	58	3	17,6
GRAN BRET.	31,8%	6,8%	34	7	4,7
GRECIA	16,5%	31,9%	24	46	0,5
IRLANDA	18,0%	0,0%	18	0	-
<b>ITALIA</b>	<b>20,0%</b>	<b>21,1%</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>0,9</b>
LUSSEMB.	33,0%	7,0%	35	8	4,7
PAESI BASSI	53,9%	2,0%	52	2	26,9
PORTOGALLO	25,7%	26,5%	34	35	1,0
SPAGNA	10,4%	31,1%	15	45	0,3
SVEZIA	38,0%	5,2%	40	6	7,2
UE	34,1%	13,5%	39	15	2,5

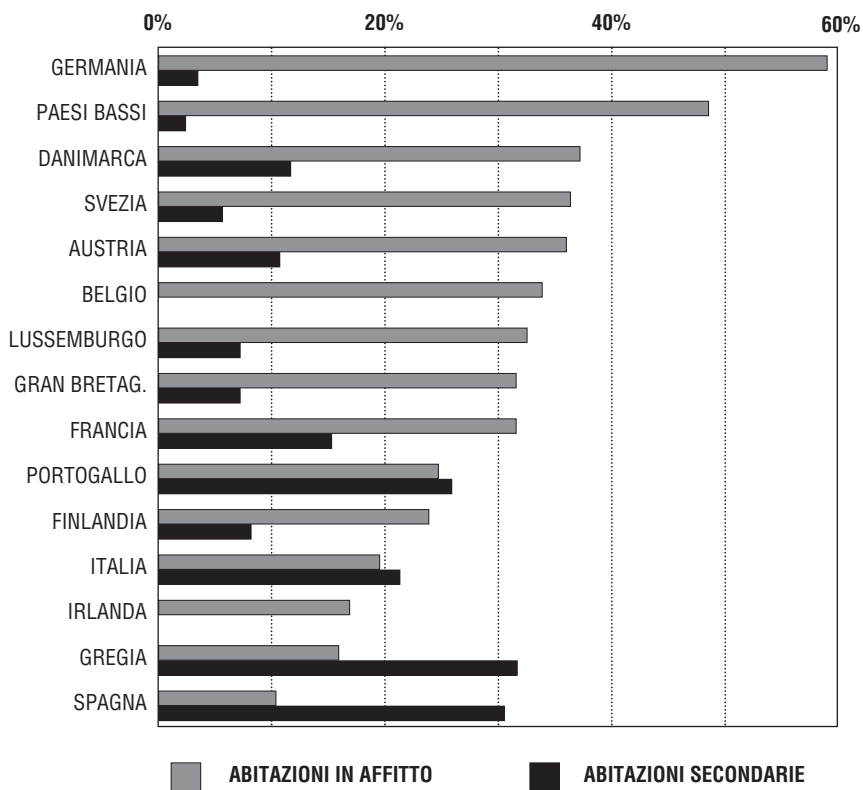
Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 5 - Abitazioni in affitto/ abitazioni secondarie**



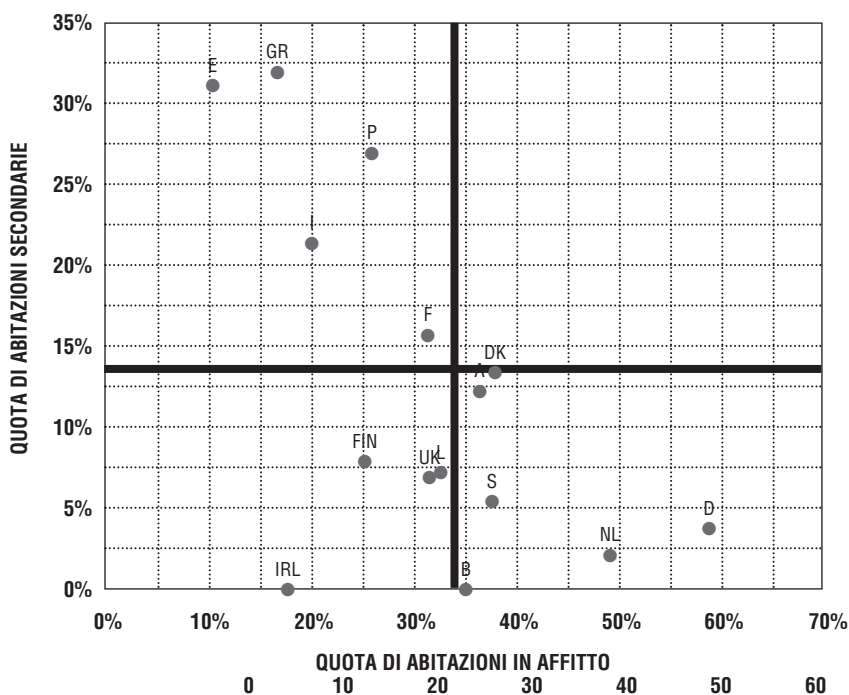
Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 6 - Quota di abitazioni in affitto e secondarie - 1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 7 - Quota di abitazioni in affitto e secondarie - 1991**



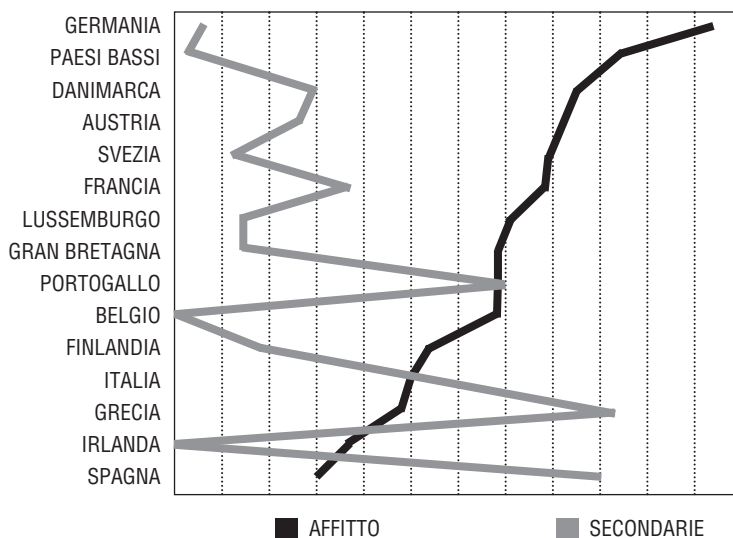
Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

In termini di dotazione (abitazioni per 100 famiglie), nell'Unione europea vi sono in media 38 abitazioni in affitto e 15 abitazioni secondarie (fig. 8).

Un esame dei dati nazionali rivela una configurazione simile a quella osservata in precedenza, dove si possono individuare tre raggruppamenti di Paesi.

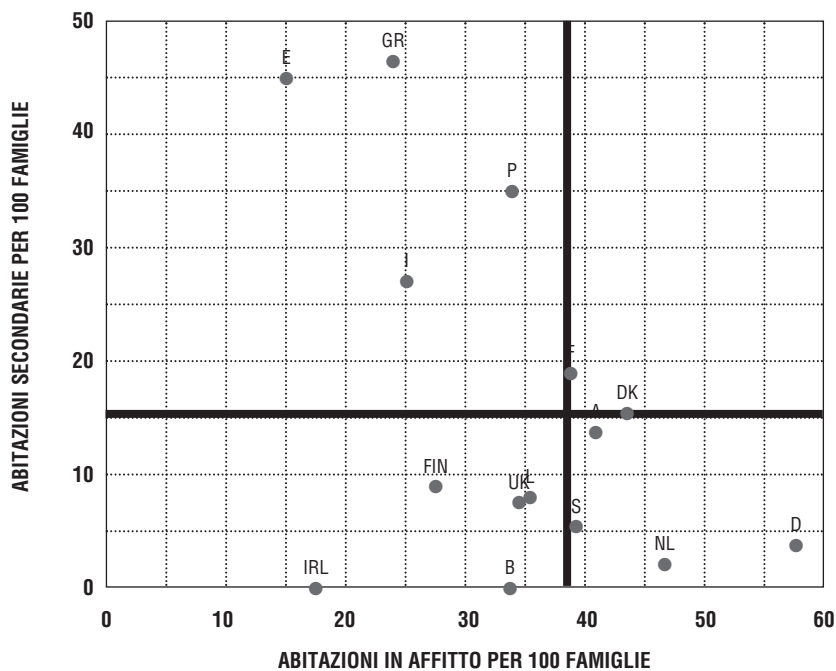
- Spagna, Grecia, Portogallo e Italia sono caratterizzati da dotazioni di abitazioni secondarie e in affitto simili (Italia e Portogallo) o da dotazioni di stock secondario nettamente superiori rispetto a quello primario in affitto (Grecia e Spagna).
- Francia, Danimarca, Austria, Finlandia, Regno Unito, Svezia e Lussemburgo presentano un assetto prossimo alle condizioni medie europee, con una dotazione di abitazioni secondarie pari a 1/3 -1/5 dello stock di abitazioni in affitto.
- Belgio, Olanda, Germania, Irlanda sono caratterizzati da dotazioni minime di stock secondario e dalle maggiori dotazioni di stock in affitto.

**Figura 8 - Abitazioni in affitto e abitazioni secondarie - 1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 9 - Abitazioni in affitto e secondarie per 100 famiglie - 1991**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

## 23. MERCATO LOCATIVO, PIL PRO CAPITE, TASSO DI DISOCCUPAZIONE

Da una prima analisi generale (tab. 6) si osserva che nei Paesi dell'Unione europea ad una bassa quota di abitazioni in affitto corrisponde mediamente un basso PIL pro capite e un alto tasso di disoccupazione; all'aumentare della quota di abitazioni in affitto aumenta anche il PIL e diminuisce la disoccupazione (figg. 10-12).

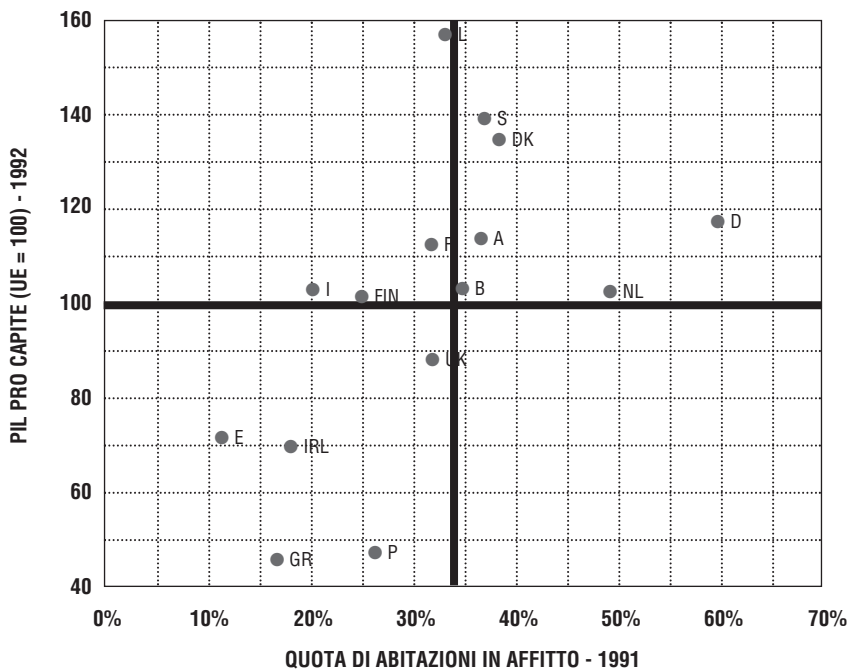
**Tabella 6 - Dotazione di abitazioni ed indicatori economici. 1991**

PAESI	Quota di abitazioni sul totale		Abitazioni per 100 famiglie		PIL pro capite (ECU) UE=100(1)	Tasso di disocc.
	in affitto	secondarie	in affitto	secondarie		
AUSTRIA	39,4%	12,4%	44	14	114	-
BELGIO	35,0%	0,0%	33	0	103	6,6%
DANIMARCA	38,1%	13,4%	43	15	132	8,4%
FINLANDIA	25,0%	8,0%	27	9	102	7,6%
FRANCIA	31,8%	15,7%	39	19	111	9,5%
GERMANIA	59,3%	3,4%	58	3	130	5,6%
GRAN BRET.	31,8%	6,8%	34	7	92	8,8%
GRECIA	16,5%	31,9%	24	46	36	7,0%
IRLANDA	18,0%	0,0%	18	0	64	14,8%
<b>ITALIA</b>	<b>20,0%</b>	<b>21,1%</b>	<b>25</b>	<b>27</b>	<b>104</b>	<b>8,8%</b>
LUSSEMBURGO	33,0%	7,0%	35	8	126	1,7%
PAESI BASSI	53,9%	2,0%	52	2	101	5,8%
PORTOGALLO	25,7%	26,5%	34	35	38	4,0%
SPAGNA	10,4%	31,1%	15	45	71	16,4%
SVEZIA	38,0%	5,2%	40	6	139	3,3%
UE	34,1%	13,5%	39	15	100	8,2%

(1) Il PIL pro capite per Austria, Finlandia e Svezia è riferito al 1992.

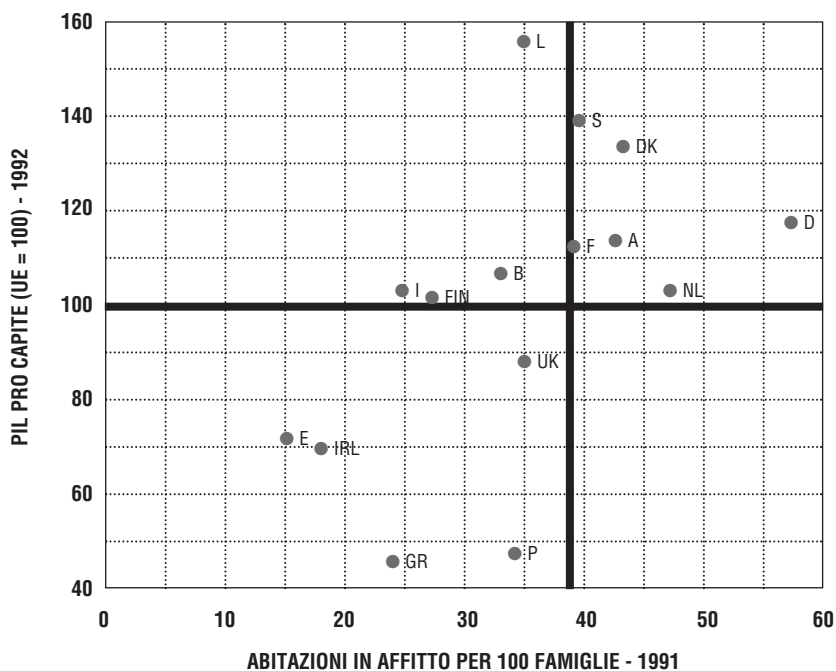
Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 10 - Pil pro capite e quota di abitazioni in affitto - 1991**



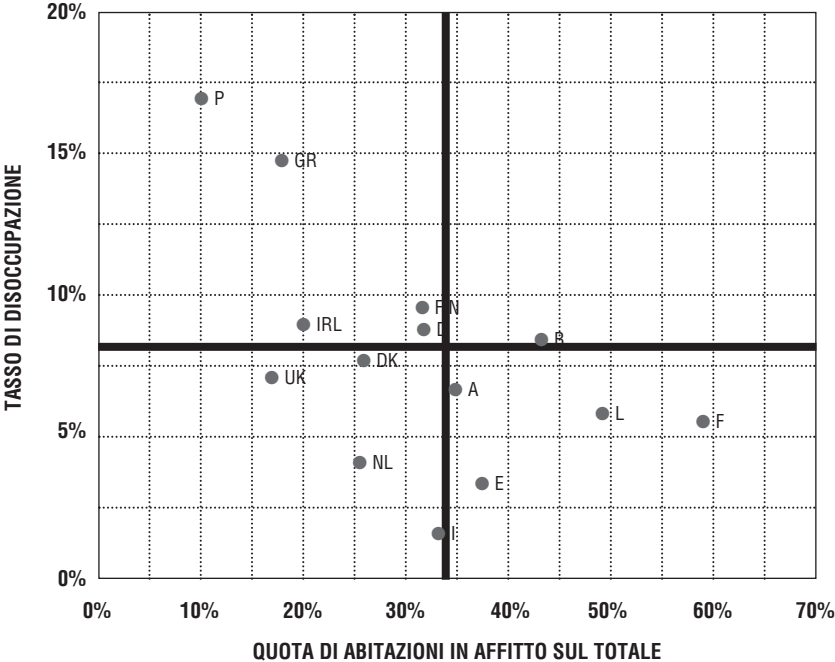
Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

**Figura 11 - Pil pro capite e abitazioni in affitto per 100 famiglie**



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

Figura 12 - Quota di abitazioni in affitto e tasso di disoccupazione



Elaborazione RST su dati EUROSTAT, CECODHAS e Censimenti dei vari Paesi

Osservando più nel dettaglio i Paesi con alta quota di abitazioni in affitto si riscontra una quota piuttosto bassa di abitazioni secondarie, alti valori del PIL pro capite e bassi tassi di disoccupazione.

I Paesi con bassa quota di abitazioni in affitto hanno invece alte quote di abitazioni secondarie, PIL pro capite medio-basso e una estrema variabilità dei tassi di disoccupazione: infatti l'Irlanda e la Spagna presentano tassi molto alti, mentre la Grecia, la Finlandia e soprattutto il Portogallo hanno tassi inferiori alla media europea.