

## Edilizia sociale e welfare locale

**Gaetano Lamanna**

RPS

*La questione dell'abitare in Italia si presenta come una componente fondamentale delle politiche redistributive e, in molti casi, si intreccia con la lotta per la legalità e il rispetto delle regole. Rispecchia insomma sia la cattiva distribuzione della ricchezza sia il mal funzionamento del nostro sistema di protezione sociale, ed è spesso anche fattore scatenante di conflitti tra poveri. Ancora oggi la politica del governo in materia abitativa è quella del Piano Casa varato dal Governo Berlusconi nell'ormai lontano 2008. Dopo sette anni il cosiddetto Piano nazionale di edilizia sociale è ai blocchi di partenza. Il problema, in Italia, dove si continua a costruire al ritmo di 150 mila unità abitative ogni*

*anno, non è di quantità ma riguarda l'accessibilità a un alloggio. Le misure di carattere edilizio-urbanistico servono a poco, se non si sposta il baricentro del mercato dalla proprietà all'affitto. Occorre una risposta efficace a una domanda abitativa nuova per tipologia, dimensione, servizi richiesti e, soprattutto, per livelli di canone compatibili col reddito dei cittadini. In questo contesto diventa urgente la revisione della l. 431/1998 (la legge sugli affitti), la riforma degli ex IACP (gli enti di gestione delle case popolari), la costituzione di un sistema territoriale di Agenzie per la casa, la sperimentazione e la costruzione di un welfare locale legato ai bisogni dell'abitare.*

### *1. Riconsiderare la politica dell'abitare*

L'Italia, più di altri paesi, soffre da circa un ventennio, di un blocco dell'offerta di edilizia sociale a sostegno delle famiglie più disagiate. Le cause principali sono da individuare nella fine dei contributi ex Gescal (Gestione case per i lavoratori) e nel passaggio alle Regioni della titolarità in materia (con la riforma del Titolo V della Costituzione). In pratica lo Stato ha trasferito le competenze alle Regioni, ma senza meccanismi di finanziamento che sostituissero quelli dell'ex Gescal. Le ripetute richieste delle organizzazioni sindacali di determinare, a carico della fiscalità generale, un fondo da destinare all'edilizia pubblica sono

cadute sempre nel vuoto. Come sono state ignorate le richieste di aumentare la dotazione del Fondo sociale per l'affitto (art. 11 della legge 431/1998) per farne uno strumento di welfare nel mercato dell'affitto in carenza di offerta abitativa a canoni socialmente sostenibili. Più in generale, è venuto meno tutto l'impianto della riforma degli affitti che avrebbe dovuto – attraverso la liberalizzazione dei canoni, gli incentivi fiscali per i proprietari e il *bonus* casa per gli inquilini a basso reddito – sbloccare un mercato delle locazioni «ingessato», combattere l'annoso fenomeno dei contratti in nero e delle case sfitte, e infine dare impulso, attraverso il canale concordato, all'offerta di case a prezzi equi e accessibili. Il risultato più vistoso della legge 431/1998, a diciassette anni dal suo varo, è una crescita straordinaria dei canoni di affitto, con livelli record nelle città metropolitane. Di fatto la legge sugli affitti si è dimostrata inadeguata e, in conclusione, fallimentare. La contrazione dell'offerta a costi compatibili e, contestualmente, la minore capacità di spesa delle famiglie italiane per effetto della crisi economica, ha determinato, inoltre, una nuova «questione sfratti» che interessa non più e non solo bassi redditi o anziani, ma famiglie considerate di ceto medio prima della crisi del 2008.

Il piano nazionale di edilizia residenziale attualmente in vigore, meglio conosciuto come «Piano casa» è ancora quello approvato con la legge finanziaria del 2008 (Governo Berlusconi). È un piano che punta da un lato ad allentare ulteriormente i vincoli urbanistici sui terreni agricoli e sulle aree per i servizi e il verde, dall'altro a sostenere un settore immobiliare in affanno, entrato in sofferenza nel 2008 dopo anni di prolungato boom. Il Piano, inoltre, rappresenta un'invasione di campo in materia urbanistica e si configura come una grave lesione dell'autonomia dei Comuni. Infine è fortemente centralistico in quanto tutti gli interventi devono passare al vaglio della Cassa depositi e prestiti, cui è stata affidata, tra le altre, una nuova missione: finanziare, attraverso fondi immobiliari dedicati, le imprese interessate a investire in piani di edilizia residenziale tout court, limitando a percentuali trascurabili l'offerta in affitto sociale. In sintesi, il «Piano casa» si inquadra in una logica che non tiene conto delle vere priorità abitative sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo. Il rischio è dunque che si continui a costruire senza alcuna considerazione della qualità dell'abitare, della domanda reale, del contesto urbano, degli effetti sulla mobilità. Siamo in presenza di una politica abitativa miope, di mera continuità con le scelte degli ultimi venti anni. In Italia, continuare a costruire al ritmo

di 150-200 mila abitazioni all'anno (siamo arrivati a punte di 300 mila all'anno nel decennio 1998-2008) è semplicemente folle. Le famiglie non riescono più a sostenere alti livelli di indebitamento e il disagio abitativo rimane senza risposta. Ciò dimostra che non ci si può affidare alle tendenze «spontanee» del mercato, ma ci vogliono indirizzi pubblici e regole, senza cui il mercato immobiliare produce solo squilibri e distorsioni. Non abbiamo bisogno di città che continuino a estendersi in modo disordinato e irrazionale, con effetti devastanti sulla qualità della vita (traffico, inquinamento, carenza e inefficienza di servizi, insicurezza). Nel governo del territorio e nella pianificazione urbana va quindi ripristinato il primato dell'interesse pubblico, quasi sempre subordinato agli interessi del mercato immobiliare, della rendita urbana e della grande distribuzione. La strada da percorrere è quella della partecipazione dei cittadini alle decisioni. È la negoziazione con le autorità competenti per far sì che le decisioni in merito alla gestione del territorio, all'uso del suolo (una risorsa sempre più scarsa) e ai piani di intervento nelle città siano prese alla luce del sole, in modo trasparente, nell'interesse della comunità locale. La soluzione del fabbisogno abitativo va ricercata in una serie di misure che puntino, prima di tutto, al recupero del patrimonio residenziale esistente e all'utilizzazione delle aree urbane dismesse o degradate, attraverso operazioni di ricucitura e di «rammendo» del tessuto urbano<sup>1</sup>. E laddove l'emergenza abitativa è maggiore, i Comuni devono essere sollecitati a riconsiderare i piani di espansione di edilizia residenziale, facendo la scelta prioritaria dell'affitto sociale. I dati dell'Ance mostrano come lo stock di «invenduto» nel settore abitativo ha raggiunto alcune centinaia di migliaia di unità abitative. Il paradosso è che, mentre l'invenduto cresce, il governo, anziché incentivare i costruttori a mettere sul mercato della locazione i fabbricati residenziali (rimasti vuoti), ha varato un provvedimento per esentarli dal pagamento dell'Imu! La qualità urbana deve essere la bussola di una politica di modernizzazione e rafforzamento infrastrutturale e dei servizi a livello locale. La scelta della qualità significa mettere in cantiere programmi di ristrutturazione edilizia che permettano di riutilizzare e razionalizzare gli spazi degli edifici esistenti e delle aree dismesse o degradate. In-

<sup>1</sup> I termini «rammendo» o «ricucitura urbana» sono usati da Renzo Piano e da altri architetti per indicare processi di integrazione centro-periferia o tra aree di periferia.

somma, un grande e diffuso processo di rinnovamento delle nostre città che, proprio perché interviene su tutto il territorio nazionale, potrebbe giocare un ruolo nella crescita economica certamente più efficace di quello attribuito alle grandi opere. All'interno di questo processo di «rigenerazione» urbana è possibile trovare una risposta anche la nuova domanda abitativa. Non sono da escludere, sono anzi auspicabili, operazioni di sostituzione (demolizione e ricostruzione) di fabbricati particolarmente degradati, costruiti con materiali poveri negli anni sessanta e settanta. O, in alternativa, interventi su edifici esistenti con progetti di sovrarelevazione e/o allargamento e contemporaneo miglioramento del rendimento energetico dello stabile, ricavando così un maggior numero di alloggi con minore consumo di energia (come pure si sta sperimentando in alcune zone della Toscana in cui l'edilizia popolare è gestita un po' meglio).

Occorre inoltre favorire il riuso delle abitazioni vuote e comunque inutilizzate o, in alcuni casi abbandonate, che insistono nei centri storici o nelle periferie degradate o sulle coste (una stima prudenziale le quantifica in circa sei milioni).

È quindi possibile una nuova politica dell'abitare, adeguata ai tempi e sostenibile dal punto di vista dei costi, dell'ambiente, della valorizzazione del patrimonio esistente. Una politica che guardi all'emergenza abitativa e agli estesi fenomeni di disagio per affitti e costi dell'abitare sempre più cari, ma che contemporaneamente diventi il fulcro di una nuova qualità dell'abitare: di un progetto di risanamento e valorizzazione del territorio, di un ridisegno complessivo delle funzioni urbane, di una riorganizzazione dei servizi pubblici locali e, anche, di una profonda «riconversione» delle stesse imprese edili. Pensiamo anche all'impulso che si potrebbe dare allo sviluppo di nuove filiere industriali e produttive (domotica, risparmio energetico, bioedilizia).

Uno dei motivi per cui, negli anni ottanta, una serie di investitori istituzionali (enti previdenziali pubblici e privati, assicurazioni, banche, poste, ferrovie, e altri) decisero di dotarsi di un robusto sistema di abitazioni in affitto, derivava dalla constatazione di una diminuita propensione a investire nel settore delle abitazioni da parte dei risparmiatori italiani. Erano anni in cui la composizione della ricchezza delle famiglie del nostro paese subiva una profonda trasformazione con una lenta ma costante diminuzione della quota di attività reali e una crescita del peso delle attività finanziarie (Banca d'Italia). Questa tendenza che stava avvicinando sempre di più l'Italia ai paesi anglo-

sassoni come gli Stati Uniti e il Regno Unito, si è di nuovo invertita a cavallo del nuovo millennio, in maniera pronunciata con l'ingresso nell'euro, quando i bassi tassi d'interesse e la disponibilità delle banche a concedere mutui a lunghissima scadenza (venti o trenta anni) hanno rilanciato la propensione all'acquisto. Inoltre, il mattone, che negli anni ottanta aveva visto il venir meno del *capital gain* e quindi una diminuita convenienza a essere oggetto dell'investimento dei risparmi familiari, a partire dalla fine degli anni novanta, ha goduto di una performance positiva ininterrotta che si è attenuata, sia pure relativamente, nel 2008. E il confronto con investimenti finanziari alternativi, ad alto rendimento, ha indotto i proprietari di seconde case in affitto ad aumentare il «canone di riserva», il canone cioè rispetto al quale si è disposti a mantenere l'immobile all'interno del proprio patrimonio anziché procedere alla trasformazione del suo valore in attività finanziarie. Tutto ciò non comporta logicamente una riduzione dell'offerta di abitazioni, ma un aumento dei costi e uno scadimento della qualità. Gli effetti si sono manifestati sia con l'aumento della propensione a passare al mercato nero degli affitti sia nella tendenza a ridurre gli interventi di manutenzione nelle abitazioni in locazione. In conclusione, il processo di finanziarizzazione del risparmio delle famiglie italiane ha finito col produrre l'allargamento dell'offerta di abitazioni affittate «in nero» da parte dei piccoli proprietari. Il problema è allora quello di spostare l'offerta dai singoli ai gestori specializzati, da investitori con orizzonte temporale breve a gestori specializzati che ricercano un rendimento nel più lungo periodo e assicurano la manutenzione.

## 2. Domanda e offerta abitativa

Abbiamo visto come l'attuale mercato delle locazioni non sia in grado di garantire le fasce sociali deboli nell'accesso a un'abitazione. Anzi, per molti versi, è la ragione stessa del disagio abitativo. Tutti i dati ci dicono che non è più rinviabile una decisa azione per rafforzare l'offerta in affitto per i ceti sociali che hanno subito un peggioramento delle condizioni reddituali. Un indicatore del peggioramento è certamente «la corrispondenza tra l'assenza di abitazione di proprietà e il reddito basso, aumentata negli ultimi venti anni: nel 1991 apparteneva al primo quartile di reddito solo il 35 per cento degli affittuari, mentre nel 2010 questa quota è salita al 55 per cento. La crisi ha accentuato

RPS

Gaetano Lamanna

notevolmente il fenomeno: la quota di affittuari a basso reddito è aumentata di 5 punti tra il 2008 e il 2010» (Bartiloro e Rampazzi, 2013, p. 8). I giovani, in questo contesto, hanno un livello di reddito al limite o al di sotto della soglia di povertà e non hanno la minima possibilità di acquistare un'abitazione. «In particolare nel 2010 il saggio di risparmio dei giovani era inferiore a quello degli anziani (over 65). È un'evidenza non coerente con il modello del ciclo vitale in base al quale gli anziani dovrebbero risparmiare meno dei giovani, perché questi ultimi avrebbero bisogno di accumulare risorse per finanziare un livello di consumo stabile al momento del pensionamento. Questa incongruenza potrebbe essere per buona parte spiegata da una dinamica reddituale particolarmente sfavorevole per i giovani negli ultimi anni, legata al crescente ricorso a forme di precariato per l'occupazione giovanile e a salari di ingresso minori rispetto al passato» (*ivi*, p. 9). Altre analisi mostrano come la riduzione del tasso di risparmio delle famiglie italiane sia dovuta per metà a una riduzione della propensione al risparmio delle coorti più giovani e per metà all'invecchiamento della popolazione. Le prospettive per le famiglie più giovani sono ancora più sfavorevoli se si tiene conto delle recenti riforme del sistema pensionistico e del mancato successo delle forme di pensione integrativa. Infine, per le famiglie che abitano in un immobile in affitto, il rapporto tra ricchezza netta e reddito è prossimo allo zero. Il pagamento del canone di locazione, insieme al basso livello di reddito degli affittuari, ostacola l'accumulazione di ricchezza finanziaria. Per le famiglie che devono affrontare il pagamento della rata del mutuo il rapporto ricchezza su reddito è invece aumentato negli ultimi venti anni dal 3,8 al 4,7, anche per effetto della rivalutazione del valore degli immobili (*ivi*, p. 15). Il risparmio delle famiglie italiane era in calo già prima del dispiegarsi degli effetti della crisi. È ulteriormente diminuito dopo il 2008 ed è aumentata la quota di famiglie con reddito insufficiente a coprire i consumi.

Secondo le rilevazioni Istat (2014) ogni famiglia spende in media il 30 per cento del proprio reddito per l'abitazione e per le utenze domestiche (condominio e bollette varie). Naturalmente, come tutte le statistiche, si tratta di una media nazionale che non dice nulla rispetto al quadro dei costi nelle più importanti realtà urbane e, soprattutto, rispetto alla differenza che esiste tra proprietari e affittuari. Bisogna, inoltre, distinguere tra i proprietari che hanno finito di pagare il mutuo e quelli che ancora lo pagano. Le famiglie che pagano un mutuo

per l'abitazione in cui vivono sono circa il 17 per cento del totale. La rata che pagano, tra i 500 e i 1000 euro al mese, è considerata tecnicamente, una spesa per investimento, ma in concreto è denaro sottratto ai consumi. Così vi sono circa cinque milioni di famiglie considerate benestanti perché hanno comprato casa, ma nella realtà si trovano spesso al limite della soglia di povertà. I bassi tassi d'interesse, conseguenti all'ingresso nell'euro, hanno drogato la corsa all'acquisto. Le famiglie, pur in presenza di prezzi crescenti, di fronte ad affitti a livelli d'usura, hanno preferito indebitarsi per venti o trent'anni<sup>2</sup>.

Il settore dell'edilizia residenziale ha quindi seguito logiche e interessi che hanno creato forti distorsioni sul piano degli investimenti e dei consumi. Esiste una evidente contraddizione tra mercato e diritto alla casa. Si tratta ora di correggere gli effetti indesiderati delle politiche urbane e riconsiderare radicalmente la politica dell'abitare, ponendosi nell'ottica delle famiglie meno abbienti. Se, infatti, per i redditi medio-alti continuerà la spinta all'opzione per la proprietà, per le fasce sociali più deboli si apre invece una prospettiva di maggiore precarietà, con rischi di esclusione abitativa<sup>3</sup>. Occorre puntare con decisione al rafforzamento dell'offerta in locazione nelle grandi città, dotandole, in alcune aree del nostro paese, anche di alloggi «temporanei» o di transizione, come risposta specifica alle esigenze di mobilità da lavoro o da studio.

Le difficoltà attuali dei piani di edilizia sociale già programmati richiamano l'attenzione sul ruolo primario, ma inefficace, delle Regioni. Non è solo un problema di tempi di realizzazione ma delle difficoltà di trovare sinergie e integrazioni valide con le competenze e le risorse degli operatori del settore. L'attuale piano di edilizia sociale nazionale, pur con il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti, non garanti-

<sup>2</sup> Nel 2007 il 45 per cento delle famiglie con reddito fino a ventimila euro dichiarava di voler acquistare «perché conviene pagare un mutuo piuttosto che un affitto» (Censis-Sunia, 2007).

<sup>3</sup> Sono 650 mila le domande inevase degli aventi diritto all'assegnazione di un alloggio popolare. Chi è in attesa di una casa, a volte da più di dieci anni, non ha speranze, a meno che non cambi l'indirizzo politico del governo sul problema. Lo stock del patrimonio residenziale pubblico si è ridotto sensibilmente, a causa delle dismissioni, e ormai non copre nemmeno il 4 per cento dell'intero comparto dell'affitto, una percentuale decisamente inferiore alla media europea (20 per cento). Dati Federcasa (2014). Per un approfondimento si rinvia al sito internet: [www.federcasa.it](http://www.federcasa.it).

sce tutto ciò. Le attese di rendimento degli investitori privati sono tali da frenare notevolmente l'attuazione dei programmi. Pochi finora sono i cantieri aperti rispetto alle risorse potenzialmente disponibili. E le poche esperienze di *social housing* già realizzate dimostrano che i costi – sia nel caso dell'acquisto che dell'affitto – sono incompatibili con le disponibilità reddituali delle fasce sociali che si vorrebbero tutelare. Si sono verificati casi di cittadini che hanno rinunciato a occupare alloggi costruiti per il *social housing* perché hanno giudicato elevati i costi dell'affitto (600-700 euro al mese).

La via da esplorare per adeguare l'offerta alla domanda attuale è quella degli interventi di recupero edilizio (in ambito privato e in quello pubblico) che prevedano anche la modifica dell'attuale tipologia degli alloggi, dimensionandoli alle nuove famiglie e adattandoli alle esigenze dei giovani, degli anziani e dei soggetti deboli. Sarebbe inoltre importante che gli enti previdenziali tornassero a investire nel settore dell'edilizia residenziale, acquistando e gestendo tramite lo strumento dei fondi immobiliari<sup>4</sup>. Si darebbe un notevole contributo all'aumento delle abitazioni in locazione, soprattutto nelle grandi città. Considerato inoltre che allo stato non esistono o sono scarse le risorse per un intervento pubblico capace di soddisfare in tempi adeguati e per intero la domanda sociale storica e insorgente, è comunque necessario e utile promuovere iniziative integrative o parallele all'intervento pubblico. Con una giusta combinazione e con lo sforzo sinergico di amministrazione pubblica, finanza etica, *non profit* e fondi immobiliari con finalità sociali, gli stessi enti gestori dell'Erp, si potrebbe, quindi, invertire una tendenza che, negli ultimi trent'anni, ha portato a una contrazione dell'offerta in locazione dal 35 al 19 per cento. Con pesanti effetti negativi, sia sul piano della distribuzione del reddito delle famiglie, come abbiamo visto, sia per quanto riguarda il mercato del lavoro, in quanto la carenza di case in affitto finisce col ridurre la mobilità dei lavoratori, che cercano il lavoro in funzione della casa e non viceversa. C'è infatti una correlazione diretta, come sostiene anche la Confindustria (Cipolletta e al., 2005), tra tasso di disoccupazione e cattivo funzionamento del mercato delle abitazioni.

Per soddisfare una domanda abitativa articolata e diversa serve un'azione incisiva di regolazione del mercato. Attraverso la modifica della leg-

<sup>4</sup> Una norma della Finanziaria del 2008 ha ridato agli enti previdenziali la possibilità di investire nell'edilizia residenziale il 7 per cento delle proprie riserve.

ge sulle locazioni (legge 431/1998) e introducendo misure fiscali e normative che facciano finalmente decollare il «canale concordato». La contrattazione tra sindacati degli inquilini e associazioni dei proprietari può diventare la regola, a condizione che si introducano convenienze fiscali che la rendano appetibile sia per i proprietari che per gli inquilini.

Il Fondo nazionale di sostegno alle famiglie in affitto con reddito medio-basso, adeguatamente aumentato, può diventare in questo quadro un ulteriore elemento di incentivazione del canale concordato. E per recuperare le risorse necessarie basterebbe un'adeguata tassazione degli incrementi di valore dei grandi patrimoni immobiliari<sup>5</sup>. Rilancio del mercato dell'affitto e rilancio di una politica di programmazione nella gestione del territorio e delle città sono due facce della stessa medaglia. Insieme possono diventare la leva per coniugare sviluppo e welfare locale.

### *3. Gestire il patrimonio abitativo sociale: la necessità di forme innovative*

Con la cessazione del finanziamento dell'edilizia pubblica residenziale tramite il prelievo sulle retribuzioni (Gescal), si è aperta una fase nuova nelle politiche sociali della casa, che non ha trovato ancora uno sbocco adeguato. Un punto da cui ripartire riguarda la gestione di questo patrimonio oggi di competenza degli ex Iacp (Istituti autonomi case popolari), degli Enti locali e, in alcuni casi, delle Regioni. Quello degli enti previdenziali (Inps, Inpdap) si è praticamente azzerato con le cartolarizzazioni del ministro Tremonti agli inizi del Duemila. Sono note a tutti le condizioni di degrado in cui versano in molte Regioni le abitazioni di edilizia pubblica. Inefficienza gestionale e bassissimo tasso di ricambio hanno portato alla nascita di una vera e propria *under class* dell'edilizia popolare. Trovare forme innovative di gestione è dunque essenziale sia per evitare in futuro il degrado del patrimonio abitativo sociale sia per poter mobilitare risorse finanziarie per la riqualificazione e l'espansione dell'offerta di abitazioni con finalità sociali. Il problema principale riguarda il definitivo superamento della

<sup>5</sup> I critici delle tasse sui grandi patrimoni fingono di ignorare che gran parte degli incrementi dei valori immobiliari sono ottenuti grazie agli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi.

identificazione fra proprietà e gestione, fonte d'inefficienza e di scadimento della qualità come mostra la storia dell'edilizia pubblica nel nostro paese. Senza una separazione netta della proprietà dalla gestione non sarà possibile inserire elementi se non di concorrenza, almeno di «contendibilità» nel settore dell'edilizia sociale. Anche l'attribuzione del patrimonio Erp agli enti locali con successiva gestione affidata a enti esterni non ha significato, il più delle volte, un taglio netto del cordone ombelicale tra proprietà e gestione. Nella maggioranza delle Regioni la gestione è stata affidata a un *ente pubblico economico*, che svolge un'attività imprenditoriale regolata dal diritto privato, ma in quanto figura giuridica pubblica non è sottoposta all'istituto del fallimento e i disavanzi e l'indebitamento che eccede il patrimonio alienabile devono essere ripianati con risorse pubbliche. Con tale tipo di gestione non si sono visti grandi risultati. La modalità di gestione desiderabile sarebbe l'affidamento del patrimonio Erp a un'impresa *esterna* all'amministrazione. In questo caso le finalità sociali della gestione trovano corrispondenza in una impresa senza fine di lucro, intendendo con questa espressione sia il reinvestimento degli utili nello stesso settore dell'edilizia sociale, sia, fatto importante, l'applicazione del principio dell'universalità del servizio nei confronti di tutti i soggetti che hanno i requisiti per accedere all'edilizia sociale, requisiti fissati da leggi nazionali e da norme locali. Nel caso dell'ente pubblico economico, così come accadeva quando gestione e proprietà degli alloggi coincidevano, si verifica spesso lo scadimento della qualità degli alloggi e la latitanza degli interventi di manutenzione. In questo caso, infatti, poiché non esiste contendibilità del mercato si hanno gli stessi effetti che derivano dalla presenza di una posizione monopolistica, con una contrazione della qualità del servizio una volta che i canoni sono fissati per legge. Inoltre, per gli stessi motivi, la gestione affidata a un ente pubblico economico non garantisce che non si ripetano i casi di sovratutela e che si adottino misure efficaci per contrastare la morosità. Non si dimentichi, infatti, che l'amministrazione locale rivestirebbe in ogni caso il ruolo di «pagatore di ultima istanza» inibendo così le spinte all'efficienza della gestione.

L'affidamento del servizio di affitto sociale a un ente privato senza fine di lucro non comporta gli inconvenienti descritti sopra. Tuttavia la qualità e l'efficienza della gestione dipendono dalla possibilità per l'ente locale di esercitare un controllo oltreché, naturalmente, dalla stessa contendibilità dell'offerta da parte di altri soggetti imprenditoriali, quale l'ente pubblico economico. In questo caso l'impresa di gestione

a carattere sociale dovrà rispettare i vincoli economici in maniera più stringente di quanto non farebbe un ente pubblico economico. In tale contesto è importante che venga superato il regime di edilizia sovvenzionata a favore dell'edilizia agevolata con finalità sociali. Questo aspetto è rilevante perché:

- 1) il finanziamento a fondo perduto che caratterizza l'edilizia sovvenzionata tende a ipotecare risorse prima di conoscere l'entità del disagio da tutelare, cioè prima di sapere quale sarà la composizione degli inquilini per livelli di reddito. L'edilizia finanziata a fondo perduto rischia, inoltre, di trasformarsi in edilizia per i più poveri con aspetti di vera e propria «ghettizzazione» (gli utenti «cattivi» scacciano quelli «buoni»). Ne consegue una mancanza di flessibilità nella gestione che porta alla continuazione della dipendenza dai fondi pubblici per le spese di gestione e manutenzione degli edifici. In pratica si finisce per privarsi della possibilità di sfruttare la capacità di pagamento dei redditi medi e medio-alti per fornire un servizio abitativo di qualità anche per i redditi più bassi. Questa possibilità costituisce una vera e propria economia di scopo, ossia una riduzione di costo conseguita con il perseguimento di obiettivi diversi (tutela sociale e aumento dell'offerta di abitazioni in locazione a prezzi sostenibili (in relazione al reddito));
- 2) l'edilizia sovvenzionata rende poco plausibili interventi mirati di tutela sociale tramite, per esempio, un sistema di voucher per gli stessi destinatari degli alloggi di edilizia pubblica. Non solo perché i finanziamenti a fondo perduto «spiazzano» risorse che potrebbero essere utilizzate caso per caso, ma anche perché il finanziamento completamente pubblico non giustifica la richiesta del pagamento di un canone, anche se a un prezzo «politico», determinando i noti fenomeni di basso turn over degli inquilini e di sovratutela per gli affittuari con i redditi più elevati. Modalità di finanziamento e qualità della gestione appaiono, quindi, strettamente intrecciati. La possibilità di mettere «a reddito» una parte del patrimonio o, almeno, di graduare il livello del canone in rapporto ai redditi degli inquilini costituisce una condizione essenziale per evitare quella che gli economisti chiamano la «selezione avversa», il rischio, cioè, di creare un'offerta di alloggi che risponda soltanto all'emergenza sociale con conseguenti effetti di ghettizzazione e scadimento della qualità degli alloggi.

È bene ribadire, però, che il problema del reperimento di risorse non può essere risolto affiancando alla funzione di tutela sociale un insie-

RPS

Gaetano Lamanna

me di attività imprenditoriali nel settore della gestione immobiliare. Considerando queste ultime come fonte di finanziamento dell'affitto sociale si rischia di rendere residuale i compiti di tutela assegnati al patrimonio residenziale pubblico. Al contrario, si tratta di esercitare l'offerta di alloggi a canone sociale con veri e propri criteri di imprenditorialità. Con ciò si vuole affermare che i tempi sono maturi per ipotizzare l'ingresso di imprese senza fini di lucro nel settore dell'affitto sociale. Ragionare intorno alla gestione non profit del patrimonio residenziale pubblico significa tentare di conciliare l'offerta di alloggi a carattere sociale con la qualità del servizio e la trasparenza delle assegnazioni. La stessa riforma degli enti gestori dovrebbe tenere conto dell'esigenza di dare vita anche nel nostro paese a soggetti impegnati nel settore del *social housing* utilizzando il patrimonio di conoscenze e di esperienze accumulati dagli «Istituti autonomi case popolari» nel corso di alcuni decenni. Attualmente il dibattito sulla riforma si è concentrato sulle conseguenze derivanti dall'abolizione delle trattenute Gescal sul finanziamento dell'edilizia pubblica, lasciando in ombra gli aspetti relativi ai nuovi modelli di gestione. Uno dei vantaggi della gestione non profit dell'edilizia sociale consiste anche nell'indifferenza, perché ancorata a una missione statutaria, dell'impresa senza fine di lucro rispetto alle variazioni del tasso di rendimento del patrimonio che può derivare dagli interventi di miglioramento strutturale degli edifici o da quelli di riqualificazione delle aree urbane. Una gestione di tipo imprenditoriale, al contrario, anche se interviene nel settore dell'affitto sociale, sarà portata necessariamente alla massimizzazione del rendimento del patrimonio. In questo modo qualsiasi intervento che migliora gli standard di qualità provocherà un'espulsione dei conduttori a basso reddito, a favore di «pagatori» migliori, dalle zone più pregiate verso le aree a bassa rendita. È questo il rischio che comporta la separazione fra «gestione imprenditoriale» e «gestione sociale» del patrimonio residenziale pubblico. Quando si parla di affitto sociale i due aspetti della gestione devono essere considerati congiuntamente, secondo un criterio, appunto, di imprenditorialità sociale.

#### *4. Il ruolo delle Agenzie per la casa e la «gestione sociale» di patrimoni privati*

Nelle aree ad alta tensione abitativa, si dovrebbe ripensare al ruolo delle Agenzie comunali per la casa rafforzandone i compiti. Le Agenzie

potrebbero meglio favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi, assolvendo a una funzione di garanzia per entrambi i soggetti in campo. In cambio delle garanzie offerte alla proprietà (copertura delle insolvenze, tutela dell'alloggio affittato, recupero della disponibilità qualora il proprietario ne abbia bisogno), le Agenzie potrebbero decidere liberamente sull'utilizzo dell'abitazione, affidandola a chi ne ha bisogno sulla base di priorità definite non dal locatario, ma dall'ente locale. In secondo luogo, potrebbero assumere la missione di recuperare alloggi vecchi o degradati e patrimonio abitativo non utilizzato, adeguandoli e rendendoli coerenti con le diverse richieste della domanda. In altre parole, in alternativa alla costruzione di molti nuovi alloggi (scelta indubbiamente costosa e lenta nella realizzazione), la responsabilità pubblica potrebbe promuovere prioritariamente una «gestione sociale» di patrimoni privati, bisognosi di manutenzione prima del loro riutilizzo. Previo accordi e convenzioni con i proprietari (privati, società che realizzano il *social housing*, enti previdenziali, assicurazioni e altri), le Agenzie potrebbero così acquisire immobili o interi stabili. Fra i compiti delle Agenzie dovrebbe essere compreso l'affitto a soggetti a basso reddito a canone ridotto e integrato dal fondo sociale che, a questo punto, dovrebbe passare alla loro gestione diretta. Funzionale ai nuovi compiti delle Agenzie sarebbe un'azione di monitoraggio costante della condizione abitativa senza la quale ogni politica rischia di essere cieca. Lo strumento idoneo da mettere in campo è «un sistema integrato informativo casa-lavoro-studio e formazione» che agevoli la mobilità legata a esigenze di lavoro e studio, resa difficile sia per un'offerta abitativa scarsa e cara sia per una carente informazione sulle condizioni del mercato. L'idea è, dunque, di una rete informativa integrata, che tenga insieme l'informazione sull'offerta e sulla domanda di lavoro con quella abitativa. Con la creazione di servizio informativo di alto livello tecnologico e permanente aumenterebbe l'efficienza complessiva del sistema paese. Gli effetti sarebbero positivi in termini di riduzione dei tempi morti nell'affitto di immobili per esigenze lavorative e di studio, in termini di eliminazione degli ostacoli all'incontro fra domanda e offerta di lavoro dati dal problema abitativo, in termini, ancora, di eliminazione di fenomeni di quasi monopolio in aree a forte domanda abitativa. L'obiettivo è stimolare l'aumento dell'offerta oggi latente o inesistente, allargare l'ambito delle possibilità per chi si rivolge a un determinato territorio, conoscere e censire le abitazioni disponibili oltre che le aree e gli immobili dismes-

RPS

Gaetano Lamanna

si e da risanare. Il tutto si può tradurre in un migliore funzionamento del mercato del lavoro e del mercato dell'affitto.

### 5. *L'impresa famiglia*

C'è una dimensione sociale e culturale dell'abitare, ma ve n'è una anche economica, legata ai bisogni delle famiglie. L'abitazione richiede una continua attività di pulizia e di manutenzione. Una miriade di servizi all'abitazione, in genere poco considerati, alimentano allo stato attuale una parte consistente di lavoro sommerso e frammentato. Ciononostante, come dice Luciano Gallino (1998) in una riflessione di molti anni fa, ma ancora attuale «non si vede nel nostro sistema economico alcun tentativo, su vasta scala, di mettere a frutto tale mercato, nel cui grebbo giacciono probabilmente centinaia di migliaia di posti di lavoro». Si tratta, continua Gallino, «del mercato potenziale formato dalle famiglie italiane – qualora si decidesse mai a considerarle, e a fornire loro servizi, alla stregua di vere e proprie imprese» (*ivi*, p. 214). Se si considerano i servizi alla persona, la situazione è ancora più arretrata. Chi ha un genitore anziano non autosufficiente e bisognoso di cure giorno e notte, è praticamente rovinato. Di fronte alla carenza di servizi socio-sanitari forniti a domicilio, gli restano solo due alternative: o accompagnare il vecchio genitore in una casa di cura, sperando che non capiti in uno dei tanti (costosi) *lager* tenuti aperti nella nostra penisola o ricorrere a una badante, volenterosa e bisognosa di guadagnare, ma non sempre qualificata per il compito cui è chiamata. Chi poi ha un bambino da zero a tre anni si scontra con la difficoltà di trovare posto in un asilo nido pubblico. Né può portarlo presso il nido familiare di una *tagesmutter*, sotto controllo pubblico, come avviene normalmente in molti altri paesi europei. E in Italia, se non sono vicini o disponibili i nonni, è frequente che uno dei genitori, in genere la mamma, per l'inaccessibilità dei nidi privati, debba rinunciare al lavoro per accudire il piccolo. Che dire ancora dei servizi di ristorazione, del tutto inadatti e impreparati (tranne rari casi di pony express per la consegna di pizze a domicilio) a soddisfare l'esigenza di una coppia che, tornata stanca dal lavoro, non abbia alcuna voglia di mettersi ai fornelli. Ci vorrebbe un salto di qualità nel ripensamento e nella riorganizzazione complessiva di un moderno sistema dei servizi nelle nostre città. Superando una visione miope e poco lungimirante,

propria del liberismo e della politica di «austerità», che fa dei tagli al welfare l'unico mantra. Il punto è che per fornire alle famiglie e alle loro abitazioni l'ampio spettro di servizi di cui abbiamo parlato, ed altri ancora, ci sarebbe bisogno di un'organizzazione industriale di alto livello, in grado di abbassarne i costi e di semplificarne l'accesso. Sarebbe necessario creare piccole imprese, che collaborino tra loro, cooperative di artigiani, di giovani, dotati di moderni mezzi di trasporto e di comunicazione. Bisognerebbe praticare periodicamente la formazione e l'aggiornamento del personale per migliorare costantemente la qualità dei servizi. In questa visione il welfare non si ridurrebbe a un fatto residuale, rivolto agli ultimi, ai più bisognosi, ma diventerebbe un fattore di sviluppo e di crescita dell'intero paese, contribuendo al superamento delle disuguaglianze e alla nascita di servizi nuovi e adeguati ai tempi. Un piano del lavoro che si rispetti o si fonda anche su queste basi o è aria fritta. Ci sono in Italia 26 milioni di famiglie che attendono di non essere considerate semplici unità di consumo, non meritevoli di attenzioni particolari, ma alla stregua di imprese che hanno bisogno di diversi servizi e di svariate tipologie di assistenza. E come le imprese hanno la possibilità di dedurre dai ricavi i costi sostenuti per produrli, alle famiglie va concesso di poter detrarre dal reddito una maggiore quantità di spese sostenute per il menage familiare e per la cura dell'abitazione.

#### Riferimenti bibliografici

- Bartiloro L. e Rampazzi C., 2013, *Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi*, «Questioni di Economia e Finanza», Occasional paper, n. 148, febbraio, Banca d'Italia, disponibile all'indirizzo internet: [www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2013-0148/QEF\\_148.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2013-0148/QEF_148.pdf).
- Censis-Sunia, *Indagine sull'affitto*, 2007, dattiloscritto.
- Cipolletta I., Buffo M., De Caprariis G., Gambuto S. e Guelfi A., 2005,  *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Centro studi di Confindustria, dattiloscritto.
- Gallino L., 1998, *Se tre milioni vi sembrano pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Einaudi, Torino.
- Istat, 2014, *Reddito e condizioni di vita. Anno 2013*, «Statistiche Report», 30 ottobre, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/archivio/136932](http://www.istat.it/it/archivio/136932).

RPS

Gaetano Lamanna

