

Dimensioni dell'immobilizzo patrimoniale e l'ipotesi di mutuo ipotecario

Maria Concetta Chiuri, Tullio Jappelli

RPS

Sempre più spesso gli anziani hanno redditi non sufficienti a finanziare i consumi e l'assistenza sanitaria. Tuttavia, molti di loro hanno un discreto patrimonio immobiliare. Gli inglesi riassumono questa situazione con il termine di house-rich/cash-poor. Il recente incremento dei valori immobiliari ha ulteriormente accentuato questo squilibrio; il costo della salute è aumentato e le riforme della

previdenza hanno ridotto le rendite della sicurezza sociale. È prevedibile quindi una domanda crescente di liquidità da parte degli anziani. Il prestito vitalizio ipotecario autorizzato di recente in Italia risponde a questa esigenza; l'esperienza degli altri paesi suggerisce però che il suo sviluppo è fortemente limitato dai costi di transazione e di informazione tipici di questo mercato.

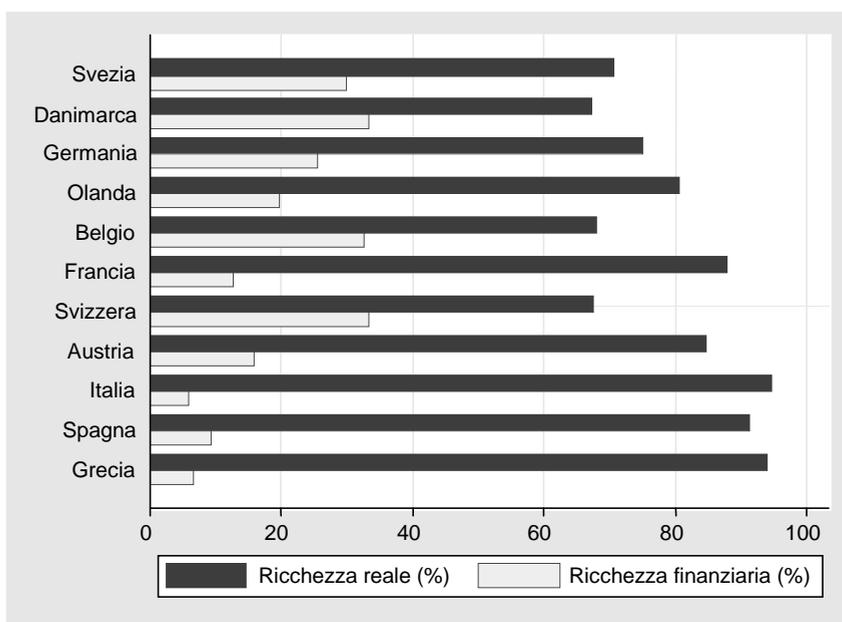
1. La domanda di liquidità da parte degli anziani

Le scelte di consumo degli anziani e i loro standard di vita sono fortemente condizionati dal verificarsi di due fattori contingenti: una notevole diffusione della proprietà immobiliare si accompagna spesso a redditi bassi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, gli anziani possiedono, in media, un discreto patrimonio immobiliare. L'indagine microeconomica *Share*, suggerisce che in Europa l'80% della ricchezza posseduta dagli anziani (famiglie in cui il capofamiglia ha più di 65 anni di età) è costituita da attività reali (figura 1)¹.

¹ Si tratta della Survey of Health, Assets, Retirement and Expectations (*Share*), che contiene informazioni sui consumi, i redditi e la ricchezza di un campione di anziani residenti in 11 paesi europei. L'Indagine è descritta da Börsch-Supan, Brugiavini, Jürges, Mackenbach, Siegrist e Weber (2005).

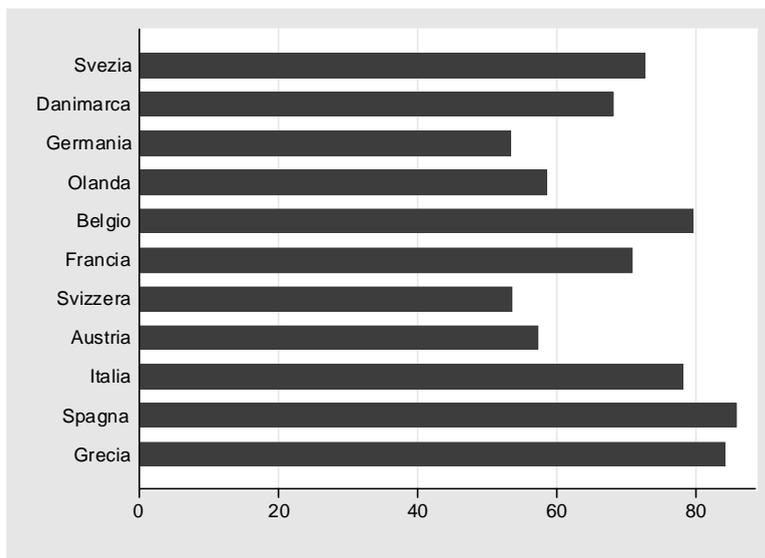
Figura 1 - Composizione della ricchezza finanziaria degli anziani in Europa



Nota: I dati si riferiscono a persone con oltre 65 anni di età e sono tratti dalla Survey of Health, Retirement, Assets and Expectations in Europe (*Share*). I dati si riferiscono al 2004 e sono espressi in percentuale.

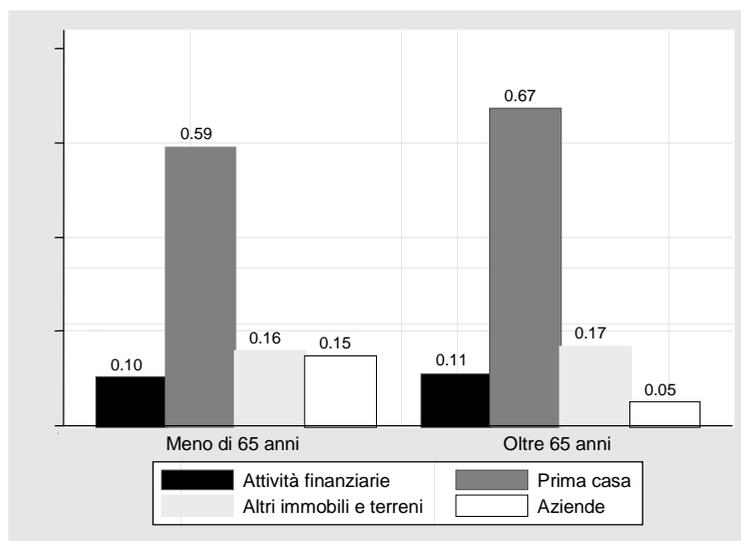
Per l'Italia, al pari di Spagna e Grecia, quasi l'intera ricchezza reale degli anziani è investita in immobili (il 95% circa). La composizione della ricchezza degli anziani è dunque fortemente sbilanciata verso la ricchezza immobiliare. Inoltre gli ultra sessantacinquenni, a differenza di altre classi di età, detengono una quota elevata di ricchezza immobilizzata proprio nell'abitazione di residenza. In media infatti il 70% degli anziani residenti in Europa, e il 78% dei residenti in Italia, possiede la casa in cui abita (figura 2). Nell'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia relativa si calcola che nel 2004, in media, gli anziani abbiano immobili per 134.000 euro; altre attività reali (beni durevoli, aziende, oggetti di valore) per 34.000 euro; attività finanziarie per 22.000 euro. Se posti a confronto con la popolazione in età di lavoro, gli anziani in Italia detengono una quota significativamente maggiore di ricchezza, il 67%, investita nella prima casa (figura 3).

Figura 2 - Diffusione della proprietà dell'abitazione tra gli anziani in Europa



Nota: I dati si riferiscono a persone con oltre 65 anni di età e sono tratti dalla Survey of Health, Retirement, Assets and Expectations in Europe (Share). I dati si riferiscono al 2004 e sono espressi in percentuale.

Figura 3 - Composizione della ricchezza in Italia

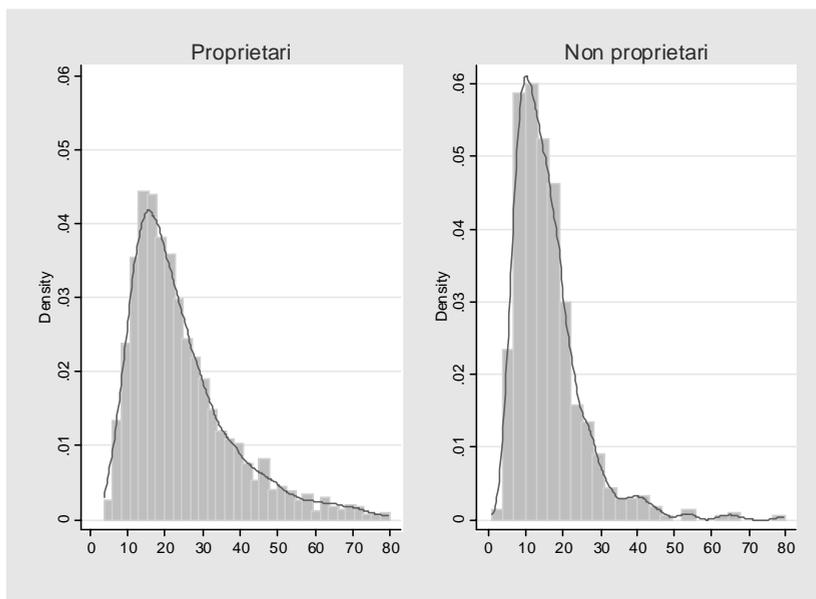


Nota: I dati sono tratti dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie nel 2004.

In secondo luogo, il reddito degli anziani spesso non è sufficiente a mantenere il tenore di vita goduto negli anni precedenti o a fronteggiare spese per necessità impreviste, come cure mediche e assistenza sanitaria, che richiedono disponibilità economiche immediate. La distribuzione dei redditi netti degli anziani è infatti più concentrata rispetto a quella di altre classi di età. Secondo l'*Indagine della Banca d'Italia*, il reddito netto medio annuo di un anziano è di 19.000 euro, e di un anziano proprietario di immobile è di poco maggiore e pari a 21.000 euro (figura 4). Se poi si tiene conto della diversa composizione familiare del campione della Banca d'Italia, il reddito netto equivalente di un anziano diviene in media pari a 13.800 euro (utilizzando la scala di equivalenza Isee), e di un anziano proprietario di immobili 15.000 euro.

La diffusione di problemi di esclusione sociale in questa fascia di età è inoltre comprovata dall'esistenza di un 17% circa di anziani del campione Banca d'Italia con un reddito equivalente annuo inferiore alla linea di povertà calcolata dall'Istat per il 2004, cioè 6.260 euro. D'altro canto, l'82,6% degli stessi anziani è proprietario dell'immobile in cui abita.

Figura 4 - Distribuzione del reddito disponibile in Italia

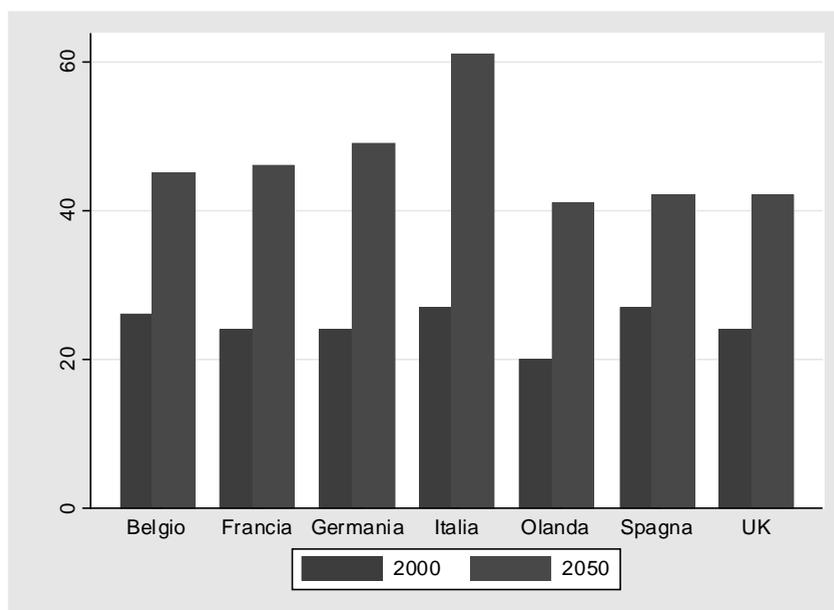


Nota: I dati sono tratti dell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie nel 2004.

Spesso quindi le stesse famiglie, per problemi di liquidità, sono costrette ad avere un basso livello di consumo, anche se vivono in una casa di proprietà. Gli inglesi riassumono questa situazione con l'espressione «*house-rich, cash-poor*». La concomitanza dunque dei due fattori che caratterizzano il tenore di vita degli anziani fa sì che gli stessi abbiano un rapporto tra valore dell'abitazione e reddito più elevato rispetto ad individui di altre fasce d'età.

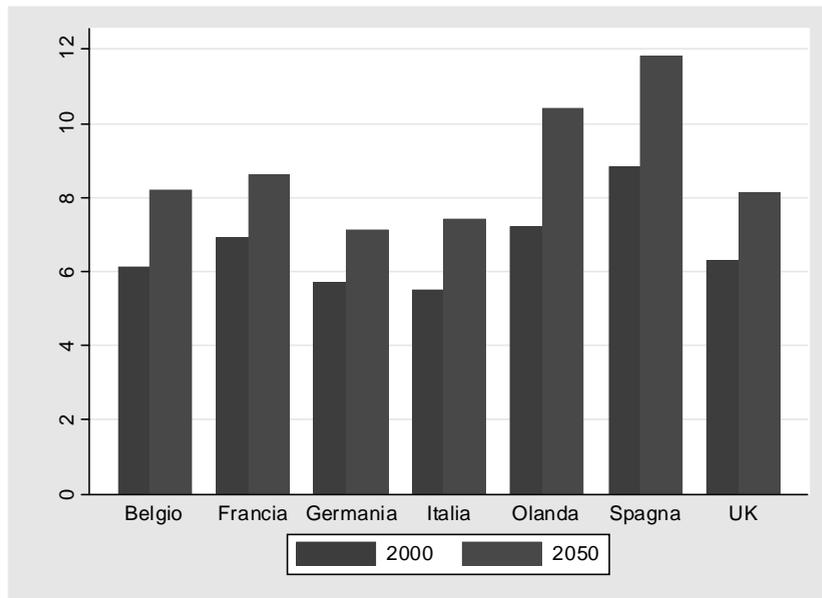
In Italia gli ultra sessantacinquenni sono oltre 11 milioni, e si avviano a sfiorare il 40% della popolazione nel 2025 e, in assenza di cambiamenti nei trend demografici, il 60% nel 2050, il valore più elevato tra i paesi europei (figura 5). Allo stesso tempo, la riduzione del numero dei figli e l'attenuarsi dei vincoli intergenerazionali pone sempre di più a carico degli anziani il finanziamento della lungo-degenza. Le spese in lungo-degenza sono destinate ad aumentare di oltre 2 punti percentuali del Pil entro il 2050 in Italia e nei principali paesi europei (figura 6).

Figura 5 - Tasso di dipendenza degli anziani (rapporto tra popolazione con più di 65 anni e popolazione con 15-64 anni)



Nota: I dati sono tratti da proiezioni di fonte Eurostat.

Figura 6 - Spese per la salute e lungo-degenza in percentuale del prodotto interno lordo



Nota: I dati sono tratti da proiezioni di fonte Eurostat.

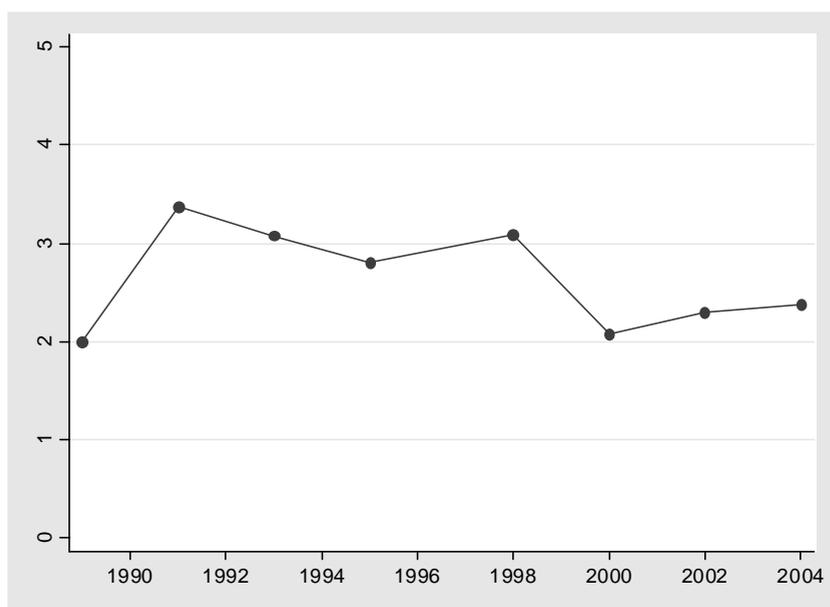
Infine, i recenti provvedimenti di riforma hanno abbassato nettamente i tassi di sostituzione garantiti dalla previdenza pubblica. Il problema di come finanziare il consumo degli anziani è di urgente attualità. Mobilizzare almeno una parte della ricchezza immobiliare potrebbe fornire almeno parte delle risorse necessarie. Lo strumento dell'usufrutto, piuttosto diffuso tra gli anziani, consente già oggi di convertire in rendita parte del patrimonio immobiliare. Tuttavia, come vedremo, al contrario dei contratti finanziari, l'usufrutto non consente la condivisione del rischio di longevità.

2. I contratti reali

L'usufrutto è un diritto reale che assegna il diritto di godere della cosa di cui altri ha la proprietà e di trarne le utilità che essa può dare, con l'obbligo di rispettarne la destinazione economica (art. 981 del codice

civile)². Il titolare del diritto si dice usufruttuario, mentre la controparte è detta nudo proprietario, perché il suo diritto di proprietà è stato spogliato della facoltà di godimento, che spetta all'usufruttuario. Il godimento di tale diritto è però sottoposto ad un limite temporale, che non può eccedere la vita dell'usufruttuario, se si tratta di persona fisica³. Da punto di vista economico l'usufrutto rappresenta uno strumento per liquidare la nuda proprietà dell'immobile, finanziando con il ricavato il consumo degli anziani e consentendo all'usufruttuario di utilizzare l'abitazione fino alla data della morte. L'indagine della Banca d'Italia contiene nuovamente delle informazioni utili per descrivere la diffusione dell'usufrutto nel tempo (tra il 1989 e il 2004) e sul territorio nazionale.

Figura 7 - Quota di famiglie che vive in abitazione in usufrutto



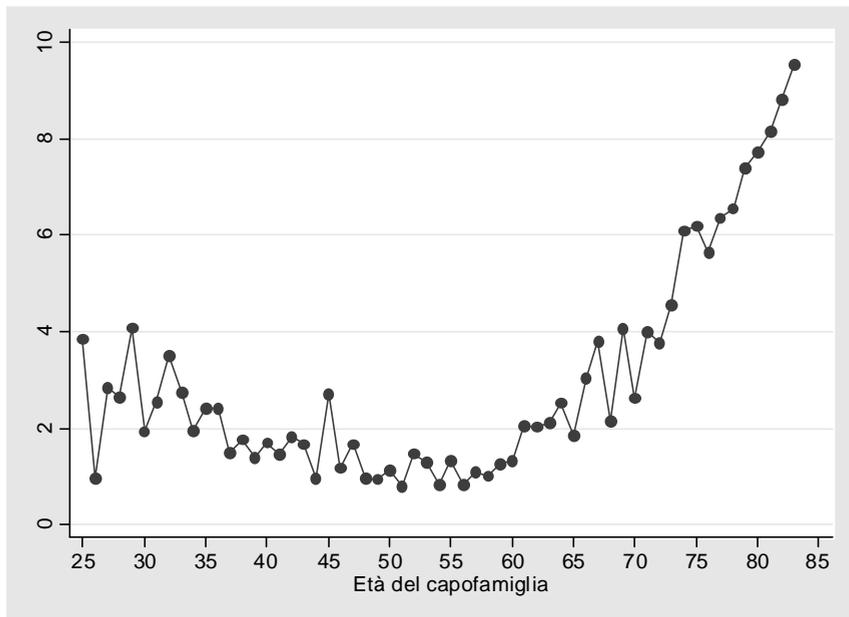
Nota: I dati sono tratti dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, 1989-2004. I valori sono espressi in percentuale.

² Oltre che in Italia, l'usufrutto è anche diffuso in Francia e Belgio.

³ Se, invece, il diritto è goduto da una persona giuridica, la durata massima prescritta dalla legge è di trenta anni. L'usufruttuario è obbligato a sostenere tutte le spese di ordinaria amministrazione dirette alla conservazione del bene, mentre ogni esborso di carattere straordinario compete esclusivamente al proprietario.

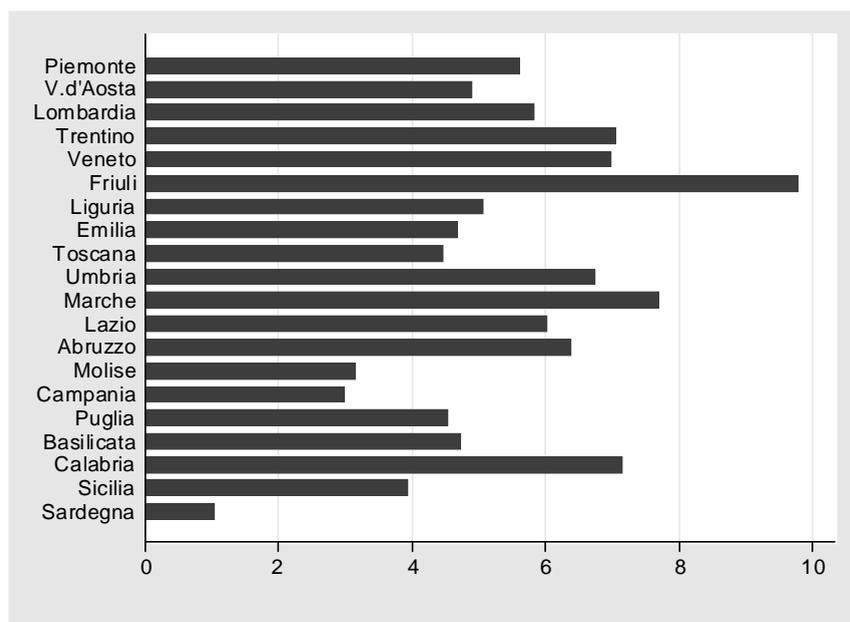
In Italia la percentuale di famiglie che godono del diritto di usufrutto sull'abitazione in cui risiedono è all'incirca pari al 2%, valore pressoché stabile nell'ultimo decennio (figura 7). Si tratta tuttavia di uno strumento prevalentemente utilizzato dagli anziani: se il capofamiglia ha più di sessantacinque anni la percentuale di usufruttuari sale fino al 10% (figura 8). Vi è inoltre una differenziazione territoriale nell'utilizzo dello strumento dell'usufrutto, che varia per regione tra il 2,5 e il 7%, raggiungendo il valore più basso in Sardegna (1%) e più elevato in Friuli (10%). In generale, la diffusione di questa forma di possesso dell'immobile di residenza è maggiore nelle regioni settentrionali, e inferiore in quelle meridionali, con l'eccezione della Calabria (figura 9).

Figura 8 - Quota di famiglie che vive in abitazione in usufrutto, per età del capofamiglia



Nota: I dati sono tratti dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, 1989-2004. I valori sono espressi in percentuale.

Figura 9 - Quota di famiglie che vive in abitazione in usufrutto, per regione di residenza



Nota: I dati sono tratti dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, 1989-2004. I valori sono espressi in percentuale.

Si tratta dunque di un mercato stabile, la cui ampiezza è probabilmente destinata a ridursi per una serie di motivazioni socioeconomiche. Il limite principale dello strumento è infatti l'assenza di condivisione del rischio di longevità, che consiste nel rischio, per il titolare della nuda proprietà, che l'usufruttuario abbia una vita più lunga della media. Tale rischio è infatti unicamente a carico del nudo proprietario. Lo stesso non ha modo di determinare il periodo di realizzo dell'investimento, data anche la mancanza di un mercato secondario attivo.

A questo si aggiungono i classici problemi di selezione avversa, per cui gli usufruttuari tendono ad essere più longevi della media della popolazione, e di *moral hazard*, per cui l'usufruttuario ha pochi incentivi a mantenere l'abitazione in buone condizioni. Entrambi i fattori tendono a deprimere il prezzo della nuda proprietà, scoraggiando l'offerta di questi contratti. Nella realtà italiana la diffusione di questi contratti

è anche limitata dall'inefficienza della giustizia civile, che rende più lento il ricongiungimento della nuda proprietà in caso di morte dell'usufruttuario quando vi è contenzioso con gli eredi. Infine, la progressiva eliminazione delle imposte di successione e di donazione nell'ultimo decennio ha ridotto l'incentivo a stipulare contratti di usufrutto tra genitori e figli allo scopo di eludere tali imposte. Nel complesso, i limiti di natura economica e istituzionale, rendono progressivamente meno attraente la nuda proprietà come forma di investimento immobiliare per un singolo risparmiatore.

3. I contratti finanziari

I contratti finanziari e assicurativi consentono di superare alcuni dei problemi posti dai contratti reali, almeno in linea di principio. Un contratto di tipo finanziario che potrebbe aiutare gli anziani a liquidare parte della ricchezza immobiliare senza perdere il diritto a vivere nell'abitazione, è il prestito vitalizio ipotecario (più noto all'estero come *reverse mortgage*), di recente introdotto nel nostro paese dal d.l. 203/2005 convertito nella legge del 2 dicembre 2005 n. 248⁴.

I *reverse mortgages*, già in vigore da anni negli Stati Uniti e in altri paesi anglosassoni, sono prestiti che finanziano il consumo degli anziani senza che essi si privino dell'abitazione di proprietà⁵. Con un contratto di mutuo un individuo prende a prestito da una banca per acquistare un'abitazione e restituisce il prestito con rate periodiche. Il *reverse mortgage* consente invece a colui che è già proprietario di prendere a prestito a fronte del valore dell'abitazione. A volte il debitore è tenuto al pagamento degli interessi e dell'assicurazione sull'immobile, ma in genere nulla è dovuto alla banca fino a quando il debitore (oppure il coniuge superstite) muore o vende la casa. Contrariamente a quanto spesso si ritiene, il cre-

⁴ Il decreto autorizza il finanziamento a medio e lungo termine con rimborso in unica soluzione alla scadenza, assistito da ipoteca di primo grado su immobili residenziali, e riservato a persone fisiche con età superiore ai 65 anni.

⁵ Il *reverse mortgage* non è l'unico strumento che consente di liquidare la ricchezza immobiliare. In molti paesi quando i tassi di interesse si riducono chi ha stipulato un mutuo può decidere di rifinanziarlo. Hurst e Stafford (2004) mostrano che negli Stati Uniti il rifinanziamento del mutuo rappresenta uno strumento importante per sostenere il consumo delle famiglie con problemi di liquidità. In Italia questo canale di finanziamento del consumo non è diffuso.

ditore non riceve la casa in pagamento: il prestito e gli interessi sono restituiti dal debitore o dal suo erede in unica soluzione con i proventi della vendita della casa o anche con altri fondi⁶.

L'ammontare del prestito concesso dipende da tre fattori: il valore dell'abitazione, il tasso di interesse e l'età del debitore. Tanto più elevato il valore dell'abitazione, tanto maggiore il prestito. All'aumentare del tasso di interesse, aumenta anche il valore del capitale da restituire alla morte del debitore; dunque, a parità del valore dell'immobile, l'ammontare del prestito si riduce quando il tasso è elevato. Infine, tanto più anziano il debitore, tanto minori gli anni in cui si accumuleranno gli interessi e quindi tanto maggiore l'ammontare del prestito che può essere concesso. Il debitore può in genere scegliere con quale modalità ricevere il prestito: un vitalizio, una linea di credito, un capitale in unica soluzione, o una combinazione tra queste.

Il *reverse mortgage* consente dunque al proprietario e al coniuge superstite di continuare a vivere nella propria abitazione. Il rischio per il creditore è che il prestito possa superare il valore dell'immobile, perché il debitore ha scelto di ricevere un vitalizio, perché i prezzi delle abitazioni si riducono rispetto a quando è stato stipulato il contratto, o perché i tassi di interesse aumentano (nel caso di un mutuo a tasso variabile). Il *reverse mortgage* contiene quindi una componente assicurativa, legata alla durata della vita, oltre che una componente finanziaria. Si tratta dunque di uno strumento rivolto agli anziani con redditi medi o bassi, che hanno la maggior parte della loro ricchezza immobilizzata nella casa di residenza. In Italia le famiglie con capofamiglia con oltre sessantacinque anni sono circa 7,7 milioni; tra questi, i proprietari dell'immobile di residenza sono il 66%, cioè 5,1 milioni. Considerando un valore medio dell'immobile compreso tra 120.000 e 180.000 euro, secondo l'*Indagine della Banca d'Italia*, il valore del patrimonio abitativo degli anziani potrebbe variare tra 600 e 900 miliardi di euro. Ipotizzando una percentuale di prestito erogata pari al 25% del valore dell'immobile (in altri paesi la percentuale varia tra il 20 e il 50%), il mercato potenziale del prestito vitalizio ipotecario è stimato dunque in un valore compreso tra i 150 e i 200 miliardi di euro. Queste cifre lasciano quindi intravedere una domanda potenziale considerevole; tuttavia, come chiarito nel paragrafo successivo, l'esperienza nei paesi anglosassoni suggerisce che la domanda effettiva sarà di molto inferiore⁷.

⁶ I *reverse mortgages* sono descritti in un articolo di Eschtruth e Tran (2001).

⁷ Negli Stati Uniti la domanda di prestiti vitalizi copre circa l'1% degli aventi di-

4. Cosa insegna l'esperienza internazionale?

I *reverse mortgages* furono introdotti per la prima volta nel marzo del 1979 nella provincia della Nova Scozia in Canada; successivamente furono adottati anche in Gran Bretagna, dove è ammessa la deduzione fiscale degli interessi pagati e dove recentemente anche le amministrazioni locali sono state investite della responsabilità di concedere i prestiti. Negli Stati Uniti i *reverse mortgages* furono autorizzati nel 1987 e da qualche anno sono stati ammessi anche in Australia.

In nessuno di questi paesi, tuttavia, il prestito vitalizio ipotecario ha finora riscosso molto successo. Ad esempio, negli Stati Uniti si stima un mercato potenziale di 14,5 milioni di famiglie, ma solo 60.000 persone, meno dell'1% della domanda potenziale, ha stipulato un *reverse mortgage* (si veda Creighton, Jin, Piggott e Valdez, 2005)⁸.

Le ragioni per la scarsa diffusione sono tante. Molti desiderano lasciare un'eredità ai figli: l'indagine *Share* indica che in Italia oltre metà degli anziani ritiene che lascerà in eredità più di 50.000 euro. Sui prestiti grava poi il costo della stipula del contratto, dell'assicurazione sulla casa, di liquidazione dell'immobile; nel caso di piccoli importi, e quindi di anziani che vivono in condizioni più modeste, i costi complessivi possono aggirarsi intorno al 20% del prestito. La domanda per questo tipo di prestiti, così come la decisione di chi vende la nuda proprietà di un immobile, proviene da individui che tendono ad essere più longevi della media. Inoltre, trattandosi di prestiti a lunga scadenza, la stipula del contratto richiede una stima da parte degli istituti creditizi delle dinamiche dei prezzi degli immobili e dei tassi di interesse potenzialmente per un arco di trenta anni o più.

Vi sono poi questioni rilevanti legate alle asimmetrie informative tra debitore e creditore (sia di selezione avversa, sia di *moral hazard*) simili a quelle che si riscontrano nel caso dell'usufrutto: il potenziale debitore può avere una capacità migliore del creditore nel predire la propria longevità e, una volta ottenuto il prestito, lo stesso proprietario perde interesse a effettuare lavori di manutenzione o curarsi dell'abitazione, con conseguente perdita di valore dell'immobile (Davidoff e Welke,

ritto. Applicando la stessa percentuale, conduce ad una stima compresa tra 1,5 e 2 miliardi di euro.

⁸ Il mercato potenziale è definito come il numero di famiglie americane con capofamiglia di età superiore a 62 anni proprietarie di un'abitazione libera da ipoteche.

2004). Considerando che la banca carica queste componenti di rischio sugli interessi, l'esperienza degli Stati Uniti suggerisce che i costi diretti e indiretti possono superare anche il 30% del valore del prestito. In Italia, data la situazione drammatica in cui versa la giustizia civile e i tempi di esecuzione delle ipoteche, i costi sarebbero anche maggiori. Alcuni di questi problemi sono tuttavia potenzialmente superabili. Nei paesi anglosassoni i contratti offerti ora prevedono la possibilità di inserire una clausola contrattuale che protegge una percentuale fissa del valore dell'immobile da destinare agli eredi, consentendo al proprietario di fissare con discrezionalità la dimensione del lascito. Creando inoltre cartolarizzazioni *ad hoc* (o *securitization*), gli istituti di credito che offrono prestiti vitalizi ipotecari possono trasferire al mercato i rischi di longevità e del valore dell'immobile.

Un'altra novità, introdotta di recente negli Stati Uniti, e di notevole interesse anche per l'Italia, è la promozione pubblica dello strumento dei *reverse mortgage* per finanziare assicurazioni per la lungo-degenza, data la significativa e insostenibile crescita delle spese per lungo-degenza registrata negli ultimi anni⁹. Inoltre negli Stati Uniti è stato avviato già da alcuni anni un programma di intervento pubblico, che assicura, entro una soglia fissata dalla legge, una compartecipazione pubblica della *Federal Housing Administration* al rischio del creditore di finanziare un prestito di valore superiore al valore dell'immobile. Dato anche l'incremento del valore degli immobili registrato negli ultimi 10 anni, il mercato americano vive una fase di forte espansione della domanda, con tassi di crescita estremamente sostenuti tra il 2001 e il 2005. Al di fuori degli Stati Uniti, anche i mercati inglesi, canadesi e australiani sono in forte crescita¹⁰; inoltre in Giappone le previsioni di crescita sono favorevoli (Mitchell e Piggott, 2004).

⁹ Ahlstrom, Tumlinson e Lambrew (2003) tuttavia evidenziano varie difficoltà che una simile operazione richiederà perché i due prodotti finanziari al momento si rivolgono a due pubblici distinti: negli Stati Uniti l'età media in cui si stipula un contratto di *reverse mortgage* è 75 anni, mentre l'età media per l'acquisto di una polizza per la lungo-degenza è 64 anni. Il *mismatch* tra le due popolazioni si ha anche rispetto al reddito: i sottoscrittori di prestiti vitalizi ipotecari sono in genere *single* con redditi medi e bassi; gli stessi potrebbero non essere interessati ad acquistare polizze di lungo-degenza, che in genere sono richieste da anziani con redditi medio-alti.

¹⁰ In Gran Bretagna, in particolare, il numero delle operazioni concluse nell'arco dell'ultimo quinquennio (1999-2004) è passato da 2.500 a 25.500, con una penetrazione dell'1,5% del mercato potenziale.

Riferimenti bibliografici

- Ahlstrom A., Tumlinson A., Lambrew J., 2003, *Linking Reverse Mortgages and Long-Term Care Insurance*, mimeo, The George Washington University (Usa).
- Bartel H., Daly M., Wrage P., 1980, *Reverse Mortgage: Supplementary Income from Homeownership*, «The Journal of Risk and Insurance», n. 47, pp. 477-490.
- Börsch-Supan A., Brugiavini A., Jürges H., Mackenbach J., Siegriest J., Weber G., 2005, *Health, Aging and Retirement in Europe: First Results from the Survey of Health, Aging and Retirement in Europe*, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Mannheim.
- Creighton A., Jin H., Piggott J., Valdez E.A., 2005, *Longevity Insurance: A Missing Market*, mimeo, University of New South Wales (Australia).
- Davidoff T., Welke G., 2005, *Selection and Moral Hazard in the Reverse Mortgage Market*, mimeo, University of California Berkeley (Usa).
- Eschtruth A., Tran L., 2001, *A Primer On Reverse Mortgages*, Boston College, Center for Retirement Research, <http://www.bc.edu/centers/crr/>.
- Hurst E., Stafford F., 2004, *Home Is Where the Equity Is: Mortgage Refinancing and Household Consumption*, «The Journal of Money, Credit and Banking», n. 36, pp. 985-1014.
- Mitchell O.S., Piggott J., 2004, *Unlocking Housing Equity in Japan*, «Journal of the Japanese and International Economies», n. 18, pp. 466-505.

Anziani e contraddittorietà del bene immobiliare

Mario Corsini

RPS

Aumenta in modo esponenziale nel nostro paese la presenza delle persone anziane che vivono in condizioni di crescente crisi delle relazioni sociali e in deficit di solidarietà familiare. Queste persone, spesso, vivono in case vecchie e prive di standard di sicurezza adeguati. Se in affitto, soffrono con particolare gravità la crisi del mercato immobiliare, o vivono sotto l'incubo delle sfratto. Anche quando proprietari di casa, vedono ridursi le proprie risorse in ragione degli alti costi di manutenzione e degli oneri

a cui oggi è sottoposta la proprietà della casa. Il sistema abitativo è poco attento a ricomprendere al suo interno quei servizi e opportunità che rendono possibile l'integrazione sociale, soprattutto di quanti vivono una situazione di ridotta autonomia e un limitato sistema di relazionalità. La proprietà della casa per la popolazione anziana può costituire una risorsa strategica per migliorare la loro condizione alloggiativa, e insieme contribuire ad affrontare l'emergenza abitativa del nostro paese.

Una premessa necessaria ogni qual volta si affronta il problema delle persone anziane riguarda la dimensione della presenza di questa fascia di età sul totale della popolazione in Italia: tale dimensione costringe a considerare le questioni che si pongono per questo gruppo di individui come problemi della intera società italiana.

1. Sempre di più e sempre più soli

Aumentano gli anziani: non c'è ricerca demografica e sociale, non c'è rapporto dell'Istat che non informi sull'aumento della presenza degli anziani a ritmo più che consistente. I dati della Ue parlano chiaro: il processo di invecchiamento a livello europeo tenderà ad accentuarsi nei primi decenni di questo secolo. La piramide della distribuzione per età della popolazione tenderà a portarsi verso l'alto con una crescita massiccia degli ultrasessantenni. E l'Italia guiderà questo processo: nel 2030, secondo quelle previsioni, sarà al primo posto della percentuale

degli ultrasessantacinquenni (27%). A livello mondiale, secondo l'Ocse, sarà seconda solo al Giappone.

Quali siano le ragioni di questo fenomeno è un tema che richiederebbe un'apposita trattazione. Il fatto rilevante è che gli anziani aumentano, che tutta la società invecchia.

Tale situazione è aggravata dal fatto che la struttura della famiglia tende ad indebolirsi quanto alla capacità di farsi carico dei problemi dei suoi componenti. Le famiglie costituite da una sola persona in Italia sono ormai un quarto del totale delle famiglie. Il 53,8% di queste famiglie mononucleari è costituito da persone con più di 65 anni. Una condizione di solitudine che aumenta con l'aumentare dell'età e che riguarda soprattutto le donne. A 70 anni una donna su due vive sola. 2.950.000 anziani circa vivono in condizione di solitudine e 1.900.000 vivono con la sola compagnia del coniuge, anch'esso anziano.

Gli anziani quindi sono sempre di più e vivono sempre più soli. Questa condizione di isolamento cresce con l'avanzare dell'età. I rapporti interfamiliari persistono ma in forme diverse da quelle tradizionali. Il sistema parentale è sempre meno in grado di offrire un aiuto attivo nello svolgimento delle normali funzioni di vita. A riguardo vanno ricordati gli esiti di ricerche su come sono percepiti, negoziati e agiti gli obblighi familiari. I risultati di questi studi dimostrano come gli individui adulti (anziani inclusi) non amano dover dipendere in modo esclusivo e neppure prioritario dai propri familiari e parenti stretti e tanto meno sentono di aver diritto a tale dipendenza.

Secondo l'indagine condotta dal Cre-Doc in Francia, circa il 90% degli ultrasessantacinquenni desidererebbe rimanere in casa propria fino alla morte. In questo caso i desideri degli anziani si incontrano con una necessità sociale conseguente all'incremento della popolazione anziana. Per scongiurare il ricorso massiccio al sistema sanitario e assistenziale, che farebbe di fatto salire alle stelle l'impegno dello Stato nella spesa socio-sanitaria, occorre favorire la permanenza degli anziani nel proprio alloggio il più a lungo possibile. Una scelta condivisa a livello europeo.

Ma la scelta di rimanere a vivere nel proprio alloggio per conservare l'autonomia e la piena disponibilità della propria esistenza rischia di trasformarsi, con l'avanzare degli anni, in una forma di auto-segregazione per la difficoltà di mantenere relazioni con l'ambiente esterno, per il timore di aggressioni, per l'impraticabilità fisica e sociale del tessuto delle opportunità cittadine.

Ecco allora evidenziarsi l'esigenza di una progettualità a largo spettro

per affrontare le questioni abitative della terza età in vista di favorire la conservazione del più alto grado di autonomia in condizioni di sicurezza e di integrazione sociale.

Una progettualità in assenza della quale seguirà ad espandersi, fuori di ogni controllo, la spesa sanitaria, come evidenziato dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali che denuncia l'esistenza di ricoveri impropri che danno luogo ad un assorbimento di risorse del Fondo sanitario nazionale da parte degli anziani, che sono il 19% della popolazione, per oltre il 50% del Fondo medesimo.

2. La condizione abitativa degli anziani

Oggi non è dato conoscere le condizioni qualitative del patrimonio abitativo degli anziani su scala nazionale, del loro livello di accessibilità in relazione, ad esempio, alla presenza di barriere architettoniche, alla disponibilità o meno dell'ascensore e sulle condizioni di fruibilità e comfort delle attuali abitazioni.

Secondo i risultati dell'indagine campionaria condotta nel 1997 dal Forum degli Assessorati dei servizi sociali, che ha interessato un campione nazionale di 1.895 anziani, una consistente quota di case abitate da ultrasessantacinquenni non presenta i requisiti di accessibilità richiesti per vivere in sicurezza: infatti, il 68% delle abitazioni degli anziani non ha l'ascensore, il 2% ha i servizi igienici fuori dell'abitazione, il 24% è senza riscaldamento.

Un dato che viene sostanzialmente confermato da uno studio dell'Inrca in base al quale circa il 40% degli anziani abita in piani superiori al piano terra senza ascensori.

Analoga conclusione si può trarre da un'inchiesta più circoscritta condotta dal Comune di Mantova nel 1997, secondo la quale il 73% degli anziani deve salire dei gradini per raggiungere la propria abitazione. Il problema della presenza di barriere architettoniche nelle case degli anziani costituisce uno dei motivi di maggiore difficoltà per chi sceglie di invecchiare nella propria casa.

In base ai dati del Cresme più di 24 milioni di persone in Italia abitano in appartamenti cadenti, malfatti, con impianti elettrici, idrici e fognari inadeguati. Quasi il 50% delle abitazioni ha più di 40 anni: una soglia tecnologica oltre la quale l'abitazione necessita di interventi strutturali per riportarla a condizioni di efficienza. E si tratta di case che, anche per ragioni cronologiche, sono abitate soprattutto da anziani.

Proprio la precarietà di queste situazioni alloggiative è la principale causa degli incidenti domestici che colpiscono in maggiore misura le persone con più di 65 anni. Degli oltre 3 milioni di persone che hanno subito un incidente fra le mura di casa circa il 26% sono ultrasessantacinquenni (contro l'attuale 19% di anziani sul totale della popolazione italiana). In Italia, secondo l'Ispesl, i morti per incidenti domestici in un anno sono circa 8.500. Di questi morti ben 6.500 sono persone che hanno più di 65 anni d'età: il 76% del totale dei morti per incidenti avvenuti in casa. Non a caso gli anziani intervistati dal Censis in una ricerca tesa ad individuare i «luoghi difficili» che ostacolano l'autonomia e la mobilità delle persone anziane, ha indicato come luoghi «meno funzionali» principalmente la propria casa (75,5% dei casi) e il palazzo in cui si abita (34,2%).

Il 20% degli anziani che vivono in affitto costituiscono il principale gruppo di inquilini soggetto a sfratto esecutivo; si tratta di oltre 30 mila famiglie con anziani, spesso soli, che vivono in condizioni di precarietà. Una condizione alloggiativa, comunque, non diversa, come qualità ed adeguatezza dell'appartamento, dalle condizioni dell'edilizia in proprietà. Anzi, se possibile, peggiore.

3. Cosa offre il mercato

L'offerta alloggiativa in affitto a prezzi moderati ha subito in questi recenti anni una drastica riduzione in conseguenza di un processo «riformatore», lodevole nelle intenzioni, che è andato producendo rovinose conseguenze sulla politica della casa. L'accordo governo-parti sociali del '96 sulla riduzione del costo del lavoro decideva di eliminare i contributi Gescal con i quali si finanziava l'edilizia sociale. Nel '98 si procedeva alla chiusura dell'equo canone e alla introduzione del doppio canale di contrattazione del canone e alla istituzione del Fondo sociale di sostegno all'affitto per le famiglie più disagiate. Infine si è proceduto, con la modifica del titolo quinto della Costituzione al trasferimento, a zero lire, delle competenze in materia di politica della casa. Questa politica «riformatrice» è stata utilizzata dal governo di centro-destra per tagliare ogni fonte di finanziamento per l'edilizia residenziale pubblica e svuotare il Fondo sociale per l'affitto, facendo diventare la questione del diritto alla casa un problema assistenziale. Tali scelte non hanno tenuto conto del fatto che cresce la domanda alloggiativa per molte ragioni:

- a) seguita ad esserci un divario tra famiglie residenti e abitazioni primarie (avendo provveduto ad escludere quelle abitazioni che non sono occupate stabilmente, perché case di vacanza ovvero destinate ad attività lavorative); talché per soddisfare il fabbisogno abitativo primario pregresso al 2005, occorrerebbero dalle 300 mila alle 500 mila nuove abitazioni;
- b) soprattutto in questi anni recenti, abbiamo assistito all'incremento vertiginoso delle nuove famiglie al ritmo di 500 mila nuove famiglie all'anno. Crescita che è quasi esclusivamente composta da famiglie con un solo componente;
- c) la popolazione immigrata è passata tra il 1970 e il 2005 da 144 mila stranieri regolarmente soggiornanti a oltre 2 milioni e 800 mila. Una popolazione caratterizzata dal desiderio di un inserimento stabile (nove immigrati su dieci sono in Italia per lavoro o per ricongiungimento familiare). Soltanto il 6% di questa popolazione ha potuto accedere alla proprietà della casa;
- d) in conseguenza della forte crescita dei valori immobiliari, l'accesso all'acquisto o all'affitto per i giovani in cerca di autonomia sta diventando di fatto impraticabile, disattendendo le aspettative di quella fascia di giovani tra i trenta e i quaranta anni che a suo tempo costituirono il *baby boom* degli anni '60 e che, dopo aver determinato il sovraffollamento scolastico (i doppi turni nelle scuole), oggi, all'età della fuoriuscita dalla famiglia di origine, non riescono a trovare la risposta ai loro bisogni impattando sul mercato immobiliare e contribuendo ad alimentare la domanda primaria autoctona di abitazioni.

4. Un patrimonio immobiliare di valore ma oneroso da mantenere

Anche se gli anziani sono i primi ad essere penalizzati dalla crisi della politica pubblica per l'offerta alloggiativa, costituendo la parte preponderante delle famiglie colpite dallo sfratto, la maggior parte di essi vive in un alloggio ordinario per l'80% dei casi in proprietà.

Abbiamo già ricordato, pur tuttavia, il degrado e la sostanziale insicurezza di molta parte del patrimonio abitativo oggi nella disponibilità degli anziani con alti costi manutentivi, cui si aggiungono le varie forme di tassazione che gravano sugli immobili sottraendo risorse fondamentali per una sopravvivenza dignitosa.

Una situazione che è in netta contraddizione con la crescita dei valori

del patrimonio immobiliare. È stato calcolato che, per una famiglia con due redditi di valore medio, l'acquisto di un'abitazione in zone semi centrali della città costava: nel 1985, 5,3 anni dei due stipendi cumulati; nel 1995, 7,3 anni; nel 2004, 9,3 anni. Il valore delle abitazioni, infatti, per conseguenza del boom immobiliare che non accenna a rallentare ha avuto una crescita media negli anni recenti del 49%, con punte del 91% e 92% in città come Roma e Milano.

Di questo incremento di valori, ovviamente, non beneficiano quanti vivono nelle proprie case e hanno difficoltà a far fronte agli oneri per la loro fruizione.

Al riguardo risulta utile riferire i risultati di una ricerca svolta in Europa sullo stato di salute e di sopravvivenza delle persone anziane, dalla quale emerge una condizione della famiglia anziana nel Sud-Europa che si può racchiudere nello slogan: «ricchi di casa, poveri di soldi».

Secondo i risultati dell'indagine, questa definizione è particolarmente adatta a descrivere la situazione delle famiglie dell'area mediterranea del nostro continente che lamentano crescenti difficoltà a mantenere un tenore di vita adeguato.

Oltre 20 mila ultracinquantenni europei (e le rispettive famiglie) hanno preso parte nel 2004 ad un'indagine campionaria sulla salute, le condizioni economiche e sociali degli anziani (presenti e futuri) detta Share (*Survey on Health Ageing and Retirement in Europe*). Nel corso dell'indagine hanno risposto anche a domande sul tenore di vita, sui risparmi, sul valore dell'abitazione. I paesi coinvolti sono stati raggruppati in tre aree principali: area nordica (Danimarca e Svezia), area mediterranea (Grecia, Italia e Spagna) e area mitteleuropea (Austria, Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svizzera).

Ebbene, quando guardiamo il totale delle risorse a disposizione (risparmi in attività finanziarie, ma anche valore di abitazione principale, altri immobili, azienda di famiglia, ecc.), troviamo che la famiglia media dispone di circa 150.000 euro nel Sud e Centro dell'Europa e di circa 100.000 euro nei paesi nordici. Se guardiamo invece alla quota di ricchezza finanziaria (risparmi in banca, ma anche investimenti in fondi comuni o in obbligazioni) sul totale, troviamo una dato medio di quasi il 30% nei paesi nordici, del 25% nei paesi mitteleuropei, ma inferiore al 5% nei paesi mediterranei.

Le famiglie intervistate nel Sud-Europa hanno quindi un buon livello di ricchezza totale ma questa ricchezza è quasi interamente bloccata in beni reali, quali la casa. I beni reali sono poco liquidi, cioè difficilmente utilizzabili per mantenere un tenore di vita adeguato quando i

redditi calano e i bisogni aumentano. E questo è confermato dalla risposta che le famiglie danno ad una semplice domanda: ha difficoltà ad arrivare alla fine del mese? Ebbene, nei paesi mediterranei il 20% dice di avere grandi difficoltà contro il 4% dei paesi nordici e il 6% dei restanti paesi. E un altro 43% di famiglie mediterranee evidenzia di avere qualche difficoltà ad arrivare a fine mese, a fronte di un 18% degli altri paesi nel loro complesso.

Le famiglie residenti nei paesi mediterranei hanno quindi a disposizione una notevole ricchezza, ma trovano difficile sbarcare il lunario, molto più di analoghe famiglie nel Centro e nel Nord-Europa; è la scarsa liquidità della ricchezza che spiega questo apparente paradosso. Questo patrimonio immobiliare costituisce, quindi, una ragione di appesantimento delle condizioni di vita degli anziani anziché una risorsa. Considerata la percentuale di anziani proprietari di casa nel nostro paese, è ragionevole stimare che circa 3.670.000 alloggi sono nella disponibilità delle persone anziane che vivono sole o con la sola compagnia del coniuge anziano.

Sono queste le persone che vivono in modo più pesante la contraddizione di essere possessori di un'importante ricchezza immobiliare ma costretti a vivere nelle ristrettezze per gli oneri derivanti proprio dal possesso di questa ricchezza.

5. Evitare il degrado delle abitazioni: gli scenari possibili

La casa, con la sua agibilità e i suoi livelli di efficienza, ne paga per prima le conseguenze: per poter garantirne il possesso ed essere in grado di far fronte ai pesanti oneri fiscali che gravano su di essa si è costretti a non «curarla» più. Gli impianti diventano vecchi e insicuri; gli spazi si rivelano inadeguati per chi comincia a lamentare difficoltà nel movimento, nella vista e nell'udito; gli arredi ingombranti e instabili; le attrezzature difficili da manovrare e utilizzare.

Non è un caso che la nuova Finanziaria 2006, mutuando esperienze già in corso in alcuni paesi del Nord-Europa, proponga di rendere immediatamente disponibile per la persona anziana una parte del valore dell'immobile, senza tuttavia cederne la proprietà; somma che sarà poi restituita dagli eredi al momento del passaggio di proprietà (vendita o successione). Una proposta sulla quale ci sono già molti dissensi, soprattutto in ambito sindacale, per le scarse garanzie offerte dalle nuove forme circa la tutela del valore dei beni degli anziani e il

ruolo degli istituti bancari, con gli eccessivi costi di gestione e le rigide condizioni di prestito, ma che, se inserita in un quadro applicativo governato, può costituire un importante strumento per molti anziani che non dispongono di liquidità nel periodo più difficile della loro vita.

Questa proposta potrebbe, tra l'altro, essere inserita in un progetto teso all'utilizzazione di questo patrimonio immobiliare per dare risposta alla domanda abitativa, di cui abbiamo prima riferito, laddove le risorse rese disponibili servissero a sostenere i mutui per le case di figli o nipoti, ovvero utilizzate per la ristrutturazione dell'alloggio al fine di ricavare più unità abitative da offrire a canoni moderati. In questo indirizzo progettuale potrebbero essere coinvolte le istituzioni locali, Regioni e Comuni, che troverebbero il modo di praticare una nuova modalità di intervento per dare gambe ad una politica della casa in una fase di crisi delle risorse. Tale proposta, tuttavia, non può assolvere quanti hanno un obbligo istituzionale ad intervenire per ridurre il livello di criticità della situazione abitativa di molti anziani, semmai integrando e accompagnando le opportunità derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare nella disponibilità degli anziani, con programmi che impegnino le istituzioni, a tutti i livelli, per la riqualificazione delle strutture alloggiative e per l'offerta di una residenzialità in grado di corrispondere ai bisogni di persone con ridotte capacità di autonomia.

6. Alloggi in affitto: un bel progetto mai realizzato

Una prima positiva risposta era stata avviata con la legge 21 del 2001 per l'attuazione di un Programma sperimentale di edilizia residenziale denominato «Alloggi in affitto per gli anziani negli anni 2000», i cui effetti sono venuti a mancare nel momento in cui si erano concluse le complesse procedure del bando ministeriale.

In attuazione della legge, infatti, era stato emanato un bando ministeriale con allegato un disciplinare tecnico quale guida ai progettisti nella realizzazione degli edifici destinati ad ospitare anziani garantendo autonomia, sicurezza e integrazione sociale.

Amministrazione comunali, ex Iacp, cooperative di abitazione hanno presentato oltre 300 progetti alle Regioni, le quali, dopo aver fatto una prima selezione, li hanno inviati al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Un'apposita Commissione ha valutato i progetti e definito una graduatoria che comprendeva 114 interventi distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Per questo programma erano stati previsti circa 180 milioni di euro equivalenti a 350 miliardi di lire, in grado di attivare almeno 80 interventi per realizzare, in altrettanti Comuni, circa 2.000 alloggi.

Al momento di avviare le procedure attuative si è scoperto che le risorse previste erano scomparse. Ciò perché i fondi inizialmente stanziati con la legge 21/2001, non essendo stati impegnati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro il 31 dicembre 2002, erano stati del tutto eliminati in base alla cosiddetta Legge Tremonti di riduzione della spesa pubblica e inseriti nel bilancio positivo del Ministero del Tesoro.

Va ricordato che la legge aveva avviato un mix virtuoso di raccordo tra governo centrale ed enti locali, tra partecipazione privata e pubblica, che è andato vanificato. Erano stati adottati piani territoriali, acquisiti terreni da parte dei Comuni e delle associazioni cooperative, predisposti progetti esecutivi, operate modifiche e varianti nelle infrastrutture, assunti impegni finanziari. Tutto reso inutile.

Riteniamo che sia ancora possibile recuperare tutto questo faticoso lavoro effettuando una verifica sullo stato di fatto e dando seguito ai finanziamenti, con la possibilità di raggiungere degli immediati risultati dato che tutta la procedura concorsuale si era ormai conclusa.

7. Le esperienze positive di alcune Regioni

Con una diversa attenzione e impegno si stanno muovendo alcune istituzioni locali che si orientano a concedere contributi a favore degli anziani per il recupero, il miglioramento qualitativo e la valorizzazione della propria abitazione. È il caso della Regione Umbria che prevede, nell'ambito del Piano triennale 2004/2006 di edilizia residenziale pubblica, l'assegnazione di contributi per le seguenti finalità:

- a) abbattimento delle barriere architettoniche;
- b) sostituzione dei materiali di finitura con altri materiali idonei a salvaguardare la sicurezza all'interno dell'alloggio;
- c) installazione di sistemi di segnalazione della corretta funzionalità degli impianti tecnologici;
- d) ristrutturazione interna dell'alloggio al fine di consentire la presenza stabile di persone o famiglie che assistano l'anziano fruendo della stessa unità immobiliare ovvero la suddivisione della stessa in due alloggi di cui uno in grado di ospitare la famiglia che assiste stabilmente l'anziano.

Contributi che per i primi tre commi arrivano al 50% della spesa sostenuta con un importo non superiore a 25.000,00 euro; nel quarto caso possono raggiungere 40.000,00 euro per ogni alloggio realizzato. La Regione Emilia Romagna, che pure si distingue quanto ad interventi per la qualificazione del patrimonio abitativo, ha ritenuto utile costituire Centri specializzati nelle soluzioni per l'adattamento dell'ambiente domestico (Caad) con il compito di assistere i cittadini nella realizzazione di programmi di accessibilità e sicurezza del proprio alloggio, guidandoli nella utilizzazione delle varie opportunità previste dalla normativa nazionale e regionale, fornendo consulenza sulle misure necessarie a rimuovere o ridurre barriere, nonché a facilitare le attività quotidiane all'interno delle abitazioni private attraverso scelte orientate alla massima fruibilità, ergonomia e sicurezza di locali, arredi, sanitari, fino ad utilizzare sistemi di tele-assistenza o sistemi informatici per il controllo dell'ambiente domestico.

8. Considerazioni conclusive

In definitiva, aumenta in modo esponenziale nel nostro paese la presenza delle persone anziane che vivono in condizioni di crescente crisi delle relazioni sociali e in deficit di solidarietà familiare. Queste persone, nella gran parte dei casi, vivono in case vecchie e spesso prive degli standard di sicurezza adeguati.

Se in affitto, soffrono con particolare accentuazione la crisi del mercato immobiliare; una parte importante di esse vivono sotto l'incubo delle sfratto.

Anche quando sono proprietari delle case dove vivono, vedono ridursi le proprie risorse in ragione degli alti costi di manutenzione e degli oneri cui oggi è sottoposta la proprietà della casa.

In generale, il sistema abitativo è poco attento a ricomprendere al suo interno quei servizi e opportunità che rendono possibile l'integrazione sociale, soprattutto di quanti vivono una situazione di ridotta autonomia e un limitato sistema di relazionalità.

Il fatto che tanta parte della popolazione anziana sia proprietaria della casa in cui vive, può costituire una risorsa per migliorare la condizione alloggiativa degli anziani stessi, e insieme contribuire ad affrontare l'emergenza abitativa del nostro paese, che si sta ripresentando in termini che ritenevamo appartenessero al tempo della prima crescita economica.

La questione che si pone è quella di affrontare con nuovi strumenti e con una nuova sensibilità progettuale la politica della casa nel nostro paese, anche facendo tesoro degli esperimenti avviati negli anni recenti (legge 21 del 2001; contratti di quartiere) e dell'attenzione che su questi problemi sta emergendo nelle scelte delle Regioni, delle Province e dei Comuni italiani.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., 2002, *Anziani tra bisogni in evoluzione e risposte innovative*, Franco Angeli editore, Milano.
- Aa.Vv., 2002, *Abitazioni integrate e innovative per la terza età*, «AeA Informa», n. 2-3.
- Aa.Vv., 2005, *Il Bando ministeriale «Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000»*. *Progetti sperimentali in attesa di finanziamento*, «AeA Informa», numero speciale, gen-ago.
- Aias-Ipspel (a cura di), 1999, *Sicurezza in casa*, Mondadori editore, Milano.
- Ance, Legambiente, Inu, 2001, *Riabilitiamo le città*, atti del Convegno Ance, Legambiente, Inu, Roma.
- Censis, 2004, *Gli anziani e la salute*, ricerca svolta dal Censis per conto dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, Roma, 22 settembre.
- Cresme, 2006, *La questione abitativa e il mercato della casa in Italia*, ricerca svolta dal Cresme su commissione dell'Ancab-Legacoop, «Casacoop News», n. 8, gennaio.
- Forum degli Assessorati comunali e provinciali alle politiche sociali (a cura di), 1997, *Anziani e Welfare*, in *Rapporto anziani '97*, Forum degli Assessorati comunali e provinciali alle politiche sociali, Roma.
- Camporese R., 2001, *Incidenti domestici in Italia*, «AeA Informa», n. 3.
- Istat, 2004, *Famiglia abitazioni e zone in cui si vive. Indagine multiscopo. Anno 2003*.
- Maletti F., 2006, *L'attuazione del Caad a Modena*, «AeA Informa», n. 1-2.
- Jappelli T., Christelis D., Padula M., 2005, *Health and Portfolio Composition in Share*, in *Health Ageing and Retirement in Europe*, Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing.
- Ministry of the Environment, 1999, *Housing of Older People in Ue Countries*, Ministry of the Environment, Helsinki.
- Piano triennale 2004/2006 di edilizia residenziale pubblica*, legge regionale Umbria n. 23/03.

I Contratti di quartiere

Assunta D'Innocenzo

I Contratti di quartiere, istituiti a cavallo di un processo di profonda revisione dei meccanismi di finanziamento delle politiche abitative, costituiscono un'interessante e innovativa procedura di riqualificazione urbana «condivisa». Per la prima volta in forme esplicite, risorse del settore residenziale sono utilizzate per risanare quartieri significativi della città, coniugando iniziative di riqualificazione edilizia con azioni di superamento del degrado sociale: in questa azione sono chiamati in causa non solo i tradizionali attori di edilizia residenziale pubblica, ma anche gli abitanti, i soggetti sociali

e gli operatori privati in grado di accompagnare, con interventi aggiuntivi, processi di trasformazione urbana «partecipata». Tre edizioni della stessa procedura ci pongono tuttavia dinanzi a gravi problemi di applicabilità dello strumento, che nei successivi bandi ha modificato sostanzialmente il quadro operativo di riferimento, appesantendo notevolmente le già complesse procedure attuative. È pertanto essenziale che, nella fase attuale di avvio dei CdQ II, si giunga rapidamente ad una valutazione critica degli impedimenti che ancora oggi ostacolano la rapida conclusione delle diverse iniziative avviate con i Contratti di quartiere I.

1. Introduzione

I programmi di riqualificazione urbana denominati *Contratti di quartiere* si affermano in Italia verso la fine degli anni '90, inserendosi in quel filone di iniziative urbanistiche sulla città più note con il termine di «programmi complessi». Essi rappresentano una ulteriore testimonianza della nuova fase delle politiche edilizie, avviata soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '80, interamente incentrata sulla trasformazione e la riqualificazione della città esistente.

La loro matrice trae origine dai provvedimenti a sostegno dell'edilizia residenziale pubblica a carattere sperimentale, istituiti con fondi Gescal dall'art. 2, lett. f) della legge 457/78.

Ad oggi, tre sono le iniziative legislative legate all'attuazione dei Contratti di quartiere:

- ♦ i *Contratti di quartiere I*, finanziati con l'art. 2, comma 63, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, e successivamente integrati con legge 27 dicembre 1997 n. 449 e legge 23 dicembre 1998 n. 448, promossi con decreto 22 ottobre 1997 e allegato bando di gara, pubblicato sulla G.U. il 30 gennaio 1998 (fondi stanziati: circa 600 miliardi delle vecchie lire);
- ♦ i *Contratti di quartiere II*, finanziati con legge n. 21 dell'8 febbraio 2001 (fondi stanziati: circa 1.000 milioni di euro); prevedendo il co-finanziamento Stato-Regioni sono stati promossi con decreti e bandi regionali (ad eccezione delle Regioni Toscana, Calabria, Campania, che non hanno integrato la quota dello Stato, e sono stati pertanto inglobati in un bando nazionale);
- ♦ il completamento dei *Contratti di quartiere II*, finanziato dal Ministero delle Infrastrutture con decreto 8 marzo 2006, attualmente bloccato dal Tar per rilievi eccepiti dalle Regioni sulla mancata attivazione, da parte del Ministero, di un'azione congiunta Stato-Regioni circa i contenuti e gli obiettivi del bando (fondi stanziati: circa 311,5 milioni di euro).

Le tre tipologie di contratto, così come definite nei rispettivi provvedimenti istitutivi, segnano un'evoluzione nella concezione delle politiche urbane riferite all'abitare che si affianca ad una sostanziale trasformazione del quadro istituzionale e politico nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, registrato negli ultimi 15 anni.

2. I Contratti di quartiere I

La prima stagione dei Contratti di quartiere nasce in un contesto di grande impulso per le politiche di riqualificazione della città esistente. Per la prima volta in modo organico e unitario sull'intero territorio nazionale, il Ministero delle Infrastrutture predispose un bando che utilizza i residui fondi Gescal per avviare nei Comuni programmi di riqualificazione di brani significativi della città consolidata, con particolare riguardo alle aree metropolitane e ai Comuni a forte tensione abitativa.

I Contratti si attuano prevalentemente all'interno di quartieri degradati, caratterizzati dalla presenza prevalente di edifici di edilizia residenziale pubblica, dove i nuovi interventi, a carattere edilizio, ma anche, e soprattutto, sociale, sono pensati per innescare dei processi di recupero del contesto abitativo e infrastrutturale, insieme alla promozione di

iniziative di rivitalizzazione sociale in grado di contrastare i fenomeni di marginalità e di esclusione delle fasce più deboli della popolazione. Gli aspetti maggiormente significativi dei programmi avviati attraverso i Contratti di quartiere I, rispetto anche ad altre iniziative impostate con analoghe finalità, risiedono principalmente nei seguenti aspetti:

- ♦ si tratta di programmi *integrati*, sia sul piano fisico, che su quello sociale e occupazionale. Le risorse possono essere indirizzate non solo alle abitazioni, ma anche ai servizi e alle infrastrutture; è inoltre particolarmente apprezzata, anche se non obbligatoria, la presenza di risorse aggiuntive provenienti da diversi settori di finanziamento, e il coinvolgimento di operatori pubblici e privati ai diversi livelli; è infine prevista l'applicazione di protocolli d'intesa interministeriali per la destinazione prioritaria di finanziamenti a carattere settoriale finalizzati a sostenere il superamento di aree sociali a rischio – bambini, giovani, anziani – e favorire l'occupazione, soprattutto giovanile;
- ♦ l'ambito d'intervento *si identifica con un «quartiere»*, un'area urbana caratterizzata da una riconosciuta «identità» (positiva o negativa, ma comunque condivisa), generalmente identificata dalla presenza di edilizia residenziale pubblica molto degradata, per la quale sono necessari interventi sostanziali di recupero edilizio e socio-economico;
- ♦ tutti i soggetti che operano all'interno del «quartiere», in primo luogo gli stessi utenti degli edifici esistenti, ma anche la rete degli operatori sociali interessati a gestire la fase di recupero sociale, sono chiamati in causa, attraverso l'obbligo per l'amministrazione comunale di predisporre e attuare un *programma di comunicazione e partecipazione*;
- ♦ le proposte d'intervento devono assumere un *carattere di «sperimentazione»*, sia rispetto all'intervento fisico (le opere di recupero e completamento sono finalizzate ad obiettivi di *qualità morfologica* – qualificazione estetica, architettonica, percettiva –, *qualità ecosistemica* – risparmio delle risorse e qualità ambientale –, *qualità fruitiva* – accessibilità, flessibilità, nuovi modelli abitativi, soprattutto rivolti ad anziani, studenti, nuove tipologie d'utenza –, *qualità del processo* – controllo di qualità), sia rispetto a quello sociale (deve essere promosso un programma di accompagnamento sociale delle fasce sociali più a rischio, coinvolgendo gli operatori presenti sul territorio);

- ♦ la gestione del programma, sia negli aspetti fisici che sociali, viene interamente affidata all'*ente locale*, che assume un ruolo centrale di governo delle politiche di trasformazione urbana, consentendo di poterne modulare la fattibilità in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

In questa prima fase del programma, la gestione delle risorse è affidata interamente al Ministero; le Regioni partecipano eventualmente con risorse aggiuntive, per finanziare opere complementari che possono concorrere alla riqualificazione dell'area. La partecipazione di ulteriori risorse pubbliche, come pure di fondi provenienti da operatori privati, non è essenziale per la partecipazione al bando, ma costituisce criterio di apprezzamento delle proposte in sede di valutazione, affidata con decreto ad una commissione di esperti presieduta dall'architetto Vezio De Lucia.

Gli interventi ammessi a finanziamento dal bando sono tutti inclusi nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata: soggetti attuatori sono pertanto, esclusivamente, Comuni e Ater comunque denominati.

Delle 127 domande pervenute alle Regioni, che avevano il compito di inoltrare alla Commissione di valutazione le prime 5, le proposte ammesse a finanziamento sono state 47. Ulteriori 10 proposte sono state successivamente aggiunte alla graduatoria fino ad esaurimento delle risorse disponibili¹.

Una complessa procedura ha caratterizzato l'iter attuativo del Cdq I, con luci ed ombre che vale la pena di descrivere attraverso uno specifico caso di studio, oggi tra i pochi Contratti conclusi².

¹ Per maggiori dettagli, cfr. Simonetta Simonini, 2001.

² Non è ancora disponibile, dal Ministero delle Infrastrutture, un quadro riepilogativo aggiornato dello stato di attuazione del Programma Cdq I. Dalle notizie raccolte nell'ambito dei Comuni, alla data odierna (luglio 2006), su 57 programmi finanziati, risulterebbe definitivamente concluso il Contratto di un solo Comune (Pinerolo), mentre per gli altri queste le percentuali: 10% dei Contratti con uno stato d'avanzamento lavori pari al 90%; 23% con lavori al 60%; 20% con lavori al 30%; il resto dei programmi, circa la metà, non ha ancora avviato, o l'ha fatto solo parzialmente, i lavori, oppure è ancora al di sotto del 30% delle opere.

2.1 Il Contratto di quartiere I «Foro Boario» a Pinerolo (To)³

Pinerolo è un Comune di oltre 35.300 abitanti, localizzato a sud-ovest dell'area metropolitana di Torino. Si caratterizza come luogo di transito tra la fascia pedemontana e la pianura e come sede della «direzionalità» del comprensorio pinerolose. Il suo sviluppo territoriale è stato fortemente condizionato dalla localizzazione di importanti insediamenti produttivi lungo l'arteria che lo collega a Torino, accentuando i fenomeni di pendolarità e dipendenza verso il capoluogo.

Il Contratto di quartiere occupa un'area a sud-est della città, ai margini del centro consolidato, in un ambito in cui insistono alcuni edifici di Erp realizzati verso la fine degli anni '50 e un complesso di immobili originariamente destinati a Macello Civico, da lungo tempo dismessi e in completo stato di abbandono.

L'area di Foro Boario si caratterizza per una condizione di marginalità fisica e sociale rispetto alla città consolidata, dovuta essenzialmente alla prevalente presenza di edilizia residenziale pubblica, abitata quasi esclusivamente da anziani, alla carenza di luoghi urbani di servizio alla collettività e alla presenza di importanti stabilimenti industriali oramai dismessi.

La proposta progettuale preliminare, costruita in attuazione di un Piano di recupero predisposto dagli uffici tecnici del Comune, mirava ad arginare tali fenomeni, intervenendo con azioni tra loro coordinate, che si proponevano, fra l'altro, di:

- 1) migliorare le condizioni di vita degli abitanti degli alloggi pubblici, in grave stato di degrado funzionale e tecnologico;
- 2) integrare gli abitanti del quartiere e quelli da insediare, realizzando edifici di edilizia residenziale sovvenzionata, agevolata e di libera iniziativa;

³ Per ulteriori informazioni sul Cdq di Pinerolo, cfr. la scheda del Contratto riportata nel volume Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2001, p. 44; alcune valutazioni del programma sono inoltre presentate su «AeAInforma», n. 5-6/2003 e «Paesaggio Urbano», n. 1/2003. Questo il Team del Contratto di Quartiere di Pinerolo: Assunta D'Innocenzo (coordinatore del Cdq e responsabile del Programma sperimentale), Marco Quaranta (responsabile del procedimento), Giancarlo Pavoni - Artech Studio (Coordinamento progettazione architettonica e Direzione lavori), Franco Picotto, Enrico Guiot e Cesare Pisello (Progettazione strutturale e impiantistica), Giustino Gasbarri e Bruna Daffara (Programma di partecipazione e comunicazione).

- 3) dotare l'intera area in oggetto delle attrezzature collettive mancanti e di standard ambientali adeguati.

Le iniziative di riqualificazione previste nell'ambito del Contratto riguardavano pertanto:

- a) un intervento di riqualificazione ambientale e tecnologica dei 5 edifici pubblici esistenti, per un totale di 71 alloggi;
- b) un intervento di ristrutturazione urbanistica attraverso la demolizione degli immobili dismessi e la nuova realizzazione di un edificio di edilizia sperimentale sovvenzionata per anziani e giovani coppie, per complessive 34 unità abitative, e di un intervento di edilizia agevolata-convenzionata per circa 20 alloggi;
- c) opere di urbanizzazione connesse alla residenza, in particolare la realizzazione di un centro pubblico per attività collettive ad uso degli abitanti degli edifici e del quartiere, di un edificio privato, destinato a piccole attività commerciali e ad attività di servizio socio-assistenziali, e di una piazza-percorso protetto, come luogo per attività di incontro e aggregazione sociale.

L'importo complessivo delle opere previste ammontava a oltre 23 miliardi di vecchie lire di investimento, dei quali circa 9 miliardi a valere sui fondi ministeriali dei Contratti di quartiere I, circa 3,73 miliardi sui fondi della Regione Piemonte, 1,5 miliardi a carico dell'Amministrazione comunale e 8,8 miliardi provenienti da risorse private.

2.1.1 *La processualità delle scelte*

Un primo aspetto particolarmente rilevante della nuova metodologia operativa introdotta con il Contratto di quartiere è rappresentata dalla processualità delle scelte.

Lavorare per programmi complessi significa preoccuparsi di confrontare sul campo e *in progress* la fattibilità delle scelte adottate nelle diverse fasi del processo, relazionandole agli obiettivi generali e alle problematiche derivanti da approfondimenti sempre più puntuali che emergono nel corso della fase attuativa.

Una prima importante ricaduta di tale metodologia processuale rilevata nella prima fase di attuazione del Contratto, si può rintracciare nella revisione del Piano di recupero.

La proposta progettuale originaria prevedeva infatti una soluzione compositiva che, in rispondenza agli indirizzi del Piano di recupero, richiedeva una forte integrazione procedurale e attuativa tra la parte di opere promosse con i fondi ministeriali e quelle ricadenti nell'ambito dei finanziamenti regionali.

Si trattava tuttavia di iter tra loro profondamente diversi sia per tempi che per modalità operative. Collegare i due programmi in modo così interdipendente, come richiedeva la soluzione compositiva proposta dal Piano (un unico edificio, parte realizzato in modalità sovvenzionata, con i fondi del contratto, e parte in modalità agevolata, con i fondi regionali) avrebbe pertanto rischiato di compromettere ambedue le procedure, producendo immediate difficoltà nella gestione.

Per questo motivo, in fase di attuazione del progetto definitivo, si è proceduto ad una variante urbanistica del Piano di recupero, attuata con la collaborazione degli architetti Gabetti e Isola, già estensori di un piano particolareggiato del centro storico per conto del Comune.

Il nuovo Piano, richiamandosi ad una composizione planimetrica maggiormente legata all'originaria configurazione dell'area e alle nuove funzioni residenziali e di servizio in favore degli abitanti, ha semplificato gli aspetti attuativi dando contestualmente risposta alle esigenze di autonomia e integrazione richieste dagli indirizzi di riqualificazione che avevano caratterizzato la proposta di Contratto, motivo anche di apprezzamento in sede di valutazione nazionale.

In particolare, è stato possibile rivedere le relazioni formali e percettive tra l'area di nuova edificazione e l'ambito degli edifici residenziali esistenti, collegati tra loro da una nuova piazza-percorso protetto, e ridurre l'impatto dell'edificio destinato ad edilizia agevolata, originariamente immaginato di altezza superiore agli edifici esistenti e pertanto vissuto come una barriera visiva tra vecchio e nuovo. La nuova soluzione attenua infatti l'imponenza dei nuovi immobili, dissolvendoli in tre nuove costruzioni di diverse altezze, e crea maggiori connessioni formali e funzionali con l'esistente.

2.1.2 Il programma sperimentale

Un secondo aspetto particolarmente interessante della procedura avviata riguarda il carattere sperimentale del programma.

A Pinerolo sono stati scelti alcuni obiettivi sperimentali che ben si coniugavano con le caratteristiche del contesto. Particolare cura è stata prestata nella ricerca di un equilibrato intervento qualitativo sia negli edifici esistenti che nella sistemazione della nuova area insediativa.

Tali obiettivi hanno interessato:

- ♦ la qualità morfologica
- ♦ la qualità eco-sistemica
- ♦ la qualità fruitiva.

Tra le operazioni sperimentali più significative si segnalano:

- ♦ la realizzazione di una *parete ventilata* in 4 degli edifici esistenti, quelli con maggiori problemi di dispersioni energetiche e di comfort ambientale. L'intervento ha consentito di ottenere la riconfigurazione morfologica delle facciate esistenti, che hanno assunto una «pelle» completamente nuova rispetto al passato. Le nuove valenze formali acquisite dagli edifici hanno attenuato la negatività dell'immagine del quartiere consolidata nella memoria collettiva degli abitanti, e al tempo stesso, hanno consentito di risolvere gravi problemi di disagio ambientale negli alloggi esistenti. La verifica del miglioramento energetico degli alloggi, all'interno dei quali è stato anche inserito un nuovo impianto autonomo di riscaldamento a gas metano (le abitazioni erano infatti prive di riscaldamento), è stata monitorata prima e dopo l'intervento grazie ad un ricco programma di rilevazione delle condizioni di benessere ambientale e di verifiche post-occupative;
- ♦ la realizzazione di *alloggi integrati per anziani e altre categorie d'utenza*, dotati di tecnologie di supporto domestico per la comunicazione e il controllo a distanza (impianti di domotica), progettati secondo i criteri di visitabilità e accessibilità anche per persone con disabilità, e ispirate a principi di risparmio energetico. Ogni alloggio è infatti dotato di una serra a guadagno solare, con doppio infisso apribile nel periodo estivo e utilizzabile come prolungamento del soggiorno nella stagione invernale;
- ♦ un impianto centralizzato di Vmc (ventilazione meccanica controllata) consente poi di adeguare il livello di comfort interno agli alloggi, offrendo ricambi d'aria sufficienti a garantire un'adeguata eliminazione degli eventuali fenomeni di condensa;
- ♦ la realizzazione di un *centro servizi*, rivolto in primo luogo agli anziani e al quartiere, dove è localizzata l'abitazione e la postazione telematica di un custode, servizio eventualmente affidato anche ad una famiglia assegnataria o ad uno degli operatori selezionato tra i partecipanti al tavolo sociale. L'organizzazione degli spazi risponde ai risultati di un'attività di consultazione svolta attraverso specifiche inchieste sociali rivolte agli stessi anziani e ai principali soggetti erogatori di servizi, attraverso i quali sarà possibile aiutare gli anziani nei problemi di vita quotidiana e favorire gli scambi intergenerazionali, riducendo altresì il livello di isolamento del quartiere rispetto alla città;

- ♦ infine, la realizzazione di una piazza-percorso protetto, completamente accessibile, attrezzata con luoghi di sosta, portici e pergolati, spazi per mostre e piccole aree espositive, aree per rappresentazioni all'aperto.

2.1.3 Il programma di partecipazione e comunicazione

Particolarmente significativa è stata la scelta di supportare l'intera procedura attuativa con un intenso programma di partecipazione e comunicazione, che è stato avviato contestualmente all'inizio della fase esecutiva di progettazione.

Le difficoltà non sono certo mancate: non è facile mettere in relazione l'iniziativa del progettista, chiamato a rispondere a scadenze sempre troppo ravvicinate, che spesso non consentono confronti di merito con gli altri interlocutori, con le esigenze degli utenti, disabituati a porsi problemi che esulano dal proprio specifico ambito domestico. In questo caso, inoltre, le difficoltà si sono moltiplicate, trattandosi di persone anziane, poco disposte ad occuparsi di scenari di cambiamento, seppure migliorativo, proiettati tutti sul futuro.

La parte più delicata del confronto è stata infatti quella che ha riguardato gli edifici esistenti, dove non erano ammessi semplici interventi di manutenzione, che costituivano al contrario le principali richieste degli abitanti anziani. Inoltre, la scelta dell'amministrazione, del resto sostenuta dagli stessi abitanti, è stata quella di promuovere l'intervento di riqualificazione senza l'allontanamento degli abitanti dalle case, che non solo non intendevano spostarsi, ma addirittura dichiaravamo di non gradire alcun intralcio alla propria vita quotidiana.

La scelta della parete ventilata è stata inizialmente molto osteggiata dagli abitanti, così come l'inserimento degli ascensori in due degli edifici esistenti e ancora di più la scelta di rendere accessibili almeno i piani rialzati degli edifici con l'introduzione di impianti di piattaforme elevatrici.

Tuttavia, grazie anche all'azione di uno specifico tavolo di consultazione attivato in modo permanente tra gli abitanti, che ha operato attraverso *focus group*, e indagini dirette, è stato comunque possibile venire incontro ad alcune esigenze degli abitanti, che sono state recepite dal progetto e trasferite in fase esecutiva.

Per altre scelte problematiche, il lavoro di confronto è stato continuo: decisiva è stata la scelta di supportare il cantiere con un Laboratorio di quartiere, dove la presenza in loco di una funzionaria indicata dal

Comune, in sintonia con gli operatori sociali partecipanti al Tavolo Sociale, ha consentito di gestire al meglio i lavori, mettendo in relazione le esigenze degli abitanti con quelle tecniche della direzione lavori e dell'impresa.

La processualità e la complessità del programma significano anche questo: adeguare le azioni al contesto, trovando la soluzione condivisa da tutti, nel rispetto dei vincoli e degli obiettivi generali che lo hanno generato.

2.1.4 I tempi del Contratto

È significativo ripercorrere alcune date fondamentali del Cdq di Pinerolo per rendersi conto della complessità delle procedure attuative e dei tempi necessari al completamento del programma, tenendo conto che Pinerolo costituisce un caso emblematico, collocabile nella media delle situazioni più comuni presenti nel contesto nazionale.

Dalla tab. 1 allegata, emergono i tempi mediamente necessari a completare un Cdq I. Circa *8 anni dall'avvio della procedura fino al suo definitivo completamento*, così articolati:

- ♦ 2 anni circa (dal giugno 1998 al luglio 2000) per la fase istruttoria, che va dalla definizione della proposta fino alla stipula della Convenzione, atto con cui il finanziamento è definitivamente assegnato;
- ♦ 1 anno e mezzo circa (dall'agosto 2000 al dicembre 2001) per l'inizio dei lavori, comprendente le progettazioni esecutive, l'appalto, l'avvio del Laboratorio di quartiere, delle attività sperimentali e del Programma di partecipazione e comunicazione;
- ♦ 11 mesi circa (dal dicembre 2001 al novembre 2002) per il raggiungimento del 30% dei lavori;
- ♦ 9 mesi circa (dal novembre 2002 al luglio 2003) dal 30% al 60% dei lavori;
- ♦ 8 mesi circa (dal luglio 2003 al marzo 2004) dal 60% alla fine lavori;
- ♦ 27 mesi (dal marzo 2004 al giugno 2006) dalla fine lavori all'approvazione degli atti di collaudo e del rapporto conclusivo di sperimentazione da parte del Ministero.

Tabella 1 - Le tappe significative del Contratto di quartiere I di Pinerolo

27.06.1998	<i>Presentazione della proposta di Contratto di quartiere alla Regione Piemonte</i>
05.08.1998	Delibera 24-25209 di attribuzione dei fondi richiesti dal Contratto di quartiere di Pinerolo da parte della Regione Piemonte (det. dirig. n. 52 del 27.3.2000)
13.08.1998	Selezione della proposta da parte della Regione Piemonte e trasmissione al Cer
16.09.1998	Selezione della proposta di Contratto di Pinerolo da parte della Commissione Cer (25° posto su 46 della graduatoria approvata)
11.09.2000	Conferenza di servizi con la Regione Piemonte per la predisposizione di un bando di assegnazione dei fondi di edilizia residenziale pubblica destinati alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale ai sensi dell'art. 9, l. 493/93
09.11.2000	Delibera di g.c. n. 441: avvio delle procedure di selezione degli operatori per l'attuazione del programma di edilizia residenziale con fondi regionali e con autofinanziamento dell'operatore
25.02.1999	<i>Decreto n. 191 del segretariato generale del Cer di approvazione della graduatoria delle proposte di Contratto selezionate, registrato all'Ufficio centrale del Bilancio in data 26 marzo 1999</i>
Febbraio 2000	Avvio del programma di partecipazione e comunicazione previsto dal Contratto
Febbraio-marzo 2000	Interviste agli amministratori e ai progettisti sul programma di comunicazione verso gli utenti e gli operatori sociali
21-22.03.2000	<i>Focus group con gruppi di 12 abitanti selezionati tra le fasce di anziani, adulti e giovani di Foro Boario</i>
18.03.2000	Incontro con la giunta comunale e revisione della proposta di progetto preliminare sulla base dei risultati dei <i>focus group</i> con gli abitanti. Rimodulazione delle opere e relativo finanziamento
26.04.2000	<i>Approvazione del progetto definitivo dell'intervento e del programma definitivo di sperimentazione da parte del Comune</i>
02.05.2000	Stipula del Protocollo d'Intesa tra Comune di Pinerolo e Cer
Maggio-giugno 2000	Incontri con gli operatori sociali interessati all'offerta di servizi nell'ambito del contratto
05.07.2000	Assemblea pubblica di presentazione del Contratto di quartiere
14.07.2000	Stipula della Convenzione tra Comune di Pinerolo e Direzione delle Aree urbane e dell'Edilizia residenziale, registrata in data 9.8.2000, repertorio n. 2744
Settembre 2000	Incontro generale con gli operatori sociali interessati all'offerta di servizi
Ottobre-novembre 2000	Incontri tra operatori sociali e <i>panel</i> di abitanti

segue Tabella 1

26.10.2000	<i>Approvazione del progetto esecutivo dell'intervento e del programma esecutivo di sperimentazione da parte del Comune</i>
Gennaio 2001	Incontri tra operatori sociali e <i>panel</i> di abitanti
Marzo 2001	Avvio della progettazione definitiva delle opere di urbanizzazione finanziate con fondi regionali
22.03.2001	Avvio delle procedure di affidamento dei lavori finanziati dal Ministero dei Lavori pubblici
Aprile 2001	Incontri tra operatori sociali e abitanti. Proposta di un incontro con la giunta comunale e della realizzazione di alcuni eventi sull'area
Maggio 2001	Incontro generale con gli operatori dei servizi per definire un programma eventi giugno-dicembre 2001
Aprile-maggio 2001	Avvio della prima fase esecutiva del programma di sperimentazione - ricerche sociali, tipo-morfologiche e verifiche
Giugno-luglio 2001	Procedure per l'attivazione della sede del Laboratorio di quartiere a Foro Boario, nella palazzina del custode. Installazione di un posto di lavoro informatizzato, con collegamento Internet
Giugno-ottobre 2001	Svolgimento prima fase esecutiva delle attività sperimentali (somministrazione questionari ricerche sociali, realizzazione fase di analisi ricerche e verifiche tipo-morfologiche, realizzazione rilevazioni parametri ambientali in alloggi campione, prima dell'intervento)
Luglio 2001	Incontro del gruppo di coordinamento del Contratto con la giunta comunale sullo stato d'avanzamento del programma e le iniziative di sostegno
<i>Luglio-agosto 2001</i>	<i>Stipula contratto d'appalto opere finanziate dal Ministero dei Lavori pubblici</i>
Luglio-dicembre 2001	Attivazione di uno dei progetti-servizi previsti dal Contratto, finanziato dal Comune
Settembre 2001	Verifica delle eventuali disponibilità finanziarie residue, a valere sui fondi regionali di cui all'art. 9, l. 493/93
Settembre 2001	Incontro del gruppo di coordinamento con i responsabili dell'impresa. Avvio di un tavolo di confronto permanente
Settembre 2001	Predisposizione della documentazione informativa sul Contratto finalizzata alla partecipazione alla Fiera dell'artigianato e ad altre eventuali iniziative in corso
<i>Dicembre 2001</i>	<i>Inizio lavori delle opere finanziate dal Ministero dei Lavori pubblici</i>
<i>Gennaio 2002</i>	<i>Inizio lavori opere finanziate dalla Regione Piemonte</i>
Febbraio-maggio 2002	Tavolo di consultazione degli operatori dei servizi per la gestione del Progetto servizi
Maggio 2002	Confronto sulla progettazione definitiva delle opere di urbanizzazione e sui risultati delle inchieste sociali tra gli anziani
Maggio-novembre 2002	Incontri di caseggiato con gli inquilini per la programmazione dei lavori interni alle case Erp

segue Tabella 1

Maggio-novembre 2002	Verifica dei risultati delle ricerche sperimentali e del confronto tra gli anziani e gli operatori sociali; valutazione delle eventuali modifiche non sostanziali al progetto esecutivo con d.l. e impresa
Novembre 2002	<i>Raggiungimento del 30% dei lavori – 1° Rapporto di Resocontazione al Ministero (dicembre)</i>
Gennaio-marzo 2003	Avvio della procedura di selezione degli operatori per la realizzazione dell'intervento destinato ad attività commerciale e a servizi
Gennaio-marzo 2003	Verifica dei criteri di assegnazione dei nuovi alloggi
Aprile-giugno 2003	Selezione e verifica degli impianti di domotica, in relazione alle modalità di gestione del centro servizi
Maggio 2003	<i>Focus group con la giunta comunale sulle modalità di gestione degli immobili e i criteri di assegnazione degli alloggi</i>
25.06.2003	<i>Presentazione di variante migliorativa in corso d'opera</i>
Giugno-luglio 2003	<i>Raggiungimento del 60% dei lavori</i>
Luglio-agosto 2003	<i>2° Rapporto di Resocontazione al Ministero</i>
Gennaio 2004	Convegno nazionale di presentazione dello Stato d'avanzamento dei lavori del Contratto di Quartiere di Pinerolo, con visita guidata nei cantieri
31.03.2004	<i>Fine lavori Cdq</i>
Aprile 2004	Inizio lavori sistemazioni esterne (finanziamento Regione Piemonte)
Giugno 2004	Stipula accordo Comune di Pinerolo-Asl per attivazione servizi socio-sanitari nei locali collettivi di Foro Boario
Dicembre 2004	Inizio lavori nuova cabina Enel
Febbraio 2005	Fine lavori cabina Enel
Marzo 2005	Avvio verifiche ambientali post-occupative per gli edifici riqualificati e controllo dei parametri di benessere termico e acustico per i nuovi alloggi sperimentali e per il centro servizi
Marzo 2005	Intervista conclusiva agli amministratori e ai soggetti coinvolti nel Cdq
Aprile 2005	Completamento delle indagini sociali ai potenziali assegnatari
Maggio 2005	Approvazione del collaudo tecnico amministrativo
Giugno 2005	Predisposizione bando pubblico di selezione dei soggetti privati per l'attuazione del centro commerciale e socio-sanitario
30.06.2005	<i>Rapporto conclusivo di sperimentazione al Ministero</i>
16.06.2006	Decreto n. 1624/A2 del Ministero delle Infrastrutture: Approvazione atti di collaudo e Rapporto conclusivo di sperimentazione

3. I Contratti di quartiere II

La seconda stagione dei Contratti di quartiere, avviata con la legge 21/2001 è caratterizzata da un nuovo scenario istituzionale e operativo:

- ♦ la fine del prelievo della contribuzione ex-Gescal (dicembre 1998) e della conseguente programmazione dei fondi per l'edilizia a livello centrale;
- ♦ l'attuazione del decreto legislativo 112/1998 e la successiva riforma del titolo V della Costituzione, che hanno distinto nettamente i confini di intervento dello Stato (indirizzo ed interventi speciali) da quello delle Regioni (competenza esclusiva in materia urbanistica ed edilizia), prevedendo che i nuovi provvedimenti sull'edilizia vengano attuati con «intese» tra i due livelli istituzionali e con il concorso congiunto di risorse statali e regionali.

Tutta la politica abitativa viene pertanto trasferita nelle competenze regionali, lasciando tuttavia non poche zone nebuloze circa le modalità di finanziamento dei nuovi programmi edilizi, anche in attuazione di iniziative sperimentali come quelle avviate con i Contratti di quartiere I.

I *Contratti di quartiere II* risentono immediatamente di questa nuovo contesto istituzionale.

Alcune importanti modifiche caratterizzano le nuove iniziative rispetto alla prima stagione:

- ♦ in primo luogo, una obbligatoria e più consistente presenza di finanziamenti regionali rispetto a quelli statali (da una prima indicazione di una partecipazione più ampia, l'apporto finanziario delle Regioni si è successivamente attestato, dopo una lunga concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni, sul 35%), senza la quale le Regioni non hanno potuto prevedere un proprio bando. Per le Regioni che non hanno messo a disposizione fondi propri, infatti, il bando è stato unico nazionale;
- ♦ una maggiore utilizzazione dei fondi da destinare a servizi e infrastrutture (salita al 40%, rispetto al 30% massimo previsto dai Cdq I);
- ♦ una ampia differenziazione tra le diverse Regioni circa la dimensione e i contenuti delle proposte ammesse a finanziamento. Tale articolazione ha prodotto proposte variabili tra 1.500.000,00 (Molise), 2.000.000,00 (Abruzzo), 5.000.000,00 (Basilicata, Puglia), 8.000.000,00 (Liguria) e 10.000,00 euro (Piemonte, Sicilia, ecc.); variano anche le scelte localizzative: preferenza a piccoli Comuni (Molise) rispetto alle grandi aree urbane (altre Regioni); le catego-

rie d'intervento: in alcune Regioni (Piemonte, E. Romagna, Lombardia, ecc.) viene ammessa la manutenzione, precedentemente non contemplata;

- ♦ si adeguano gli obiettivi sperimentali, inserendo ulteriori vincoli per i programmi da avviare (Piemonte, Umbria, Lombardia) sia di carattere finanziario che operativo;
- ♦ si articola diversamente la presenza dei soggetti privati di Erp (cooperative e imprese), in alcune Regioni ammessi al finanziamento del Contratto (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Basilicata, Umbria), esclusi da altre, sebbene confermato da quasi tutte il criterio di apprezzamento per la loro presenza nell'ambito del programma;
- ♦ infine, si modificano totalmente le procedure attuative del Contratto, prevedendo, fin dalla fase di valutazione delle proposte, la presenza concomitante dello Stato e di ogni singola Regione, con un allungamento consistente dei tempi istruttori, sostanzialmente legati alla costituzione di tanti tavoli di concertazione quante sono le Regioni partecipanti al programma. Centralità del ruolo delle Regioni rispetto a quello dei Comuni.

Pur avendo registrato una grande adesione ai singoli bandi, con la presentazione di circa 500 proposte, un bilancio delle nuove iniziative promosse attraverso i Contratti di quartiere II è ancora prematuro, essendo gran parte delle procedure tuttora nella fase di avvio.

Si può tuttavia dire che, pur in presenza di alcune innovazioni positive introdotte, la nuova procedura avviata rischia esiti attuativi ancora più incerti della prima.

Tra gli aspetti positivi, rilevabile soprattutto nello schema di bando allegato al d.m., quello di favorire la partecipazione degli operatori privati per ampliare l'offerta di abitazioni, servizi e infrastrutture. La presenza di fasce sociali e reddituali diversificate costituisce infatti uno degli obiettivi di riqualificazione sociale essenziale per il superamento del degrado nella realtà di molti dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, soprattutto quelli realizzati a partire dal dopoguerra e fino a metà anni '80, abitati quasi esclusivamente da anziani o fasce deboli. Di tale sollecitazione, tuttavia, si trova rara traccia nei bandi regionali, perché sono poche le Regioni che hanno ritenuto di rendere obbligatorio il concorso di risorse private (l'Umbria è tra queste), oppure di allargare il finanziamento ad interventi di edilizia privata in locazione (Piemonte, Emilia R., ecc.). Gli effetti di tale impostazione non sono ancora valutabili, non essendo ancora disponibili dati com-

pleti sui Cdq II, ma è legittimo ritenere che alcuni dei principali obiettivi, quali ad esempio quello dell'integrazione sociale, saranno certamente un po' ridimensionati.

Un secondo aspetto positivo è inoltre rintracciabile nella maggiore presenza di finanziamenti destinati ad incrementare la dotazione infrastrutturale dei quartieri, anche con il supporto di investimenti privati, prevedendo, al contempo, misure e interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale. Si tratta di un importante passo in avanti rispetto al primo bando, nella direzione di migliorare la qualità abitativa dei quartieri pubblici, collegandola correttamente non solo alla componente edilizia, ma anche al livello e alla qualità dei servizi che supportano la vita quotidiana dei suoi abitanti.

Le innovazioni apportate non possono tuttavia nascondere un peggioramento complessivo delle procedure attuative che ha caratterizzato questa seconda stagione dei Contratti. La nuova impostazione ha fatto registrare, già dalle prime battute, una maggiore difficoltà operativa che preoccupa notevolmente i Comuni e gli operatori pubblici e privati, poiché ha allungato notevolmente i tempi di definizione dell'iter attuativo e rischia, in alcuni casi, di vanificare lo stesso programma. Non sono infatti residuali le situazioni di sofferenza per aree di privati bloccate per troppo tempo, procedure di trasferimento di alloggi pubblici non attivabili, iniziative sociali e occupazionali senza prospettiva per l'impossibilità di prevedere tempi certi.

Dall'esame dei primi atti avviati, si sono inoltre moltiplicati i livelli di concertazione necessari alla definizione delle proposte, mentre le modalità di gestione dei programmi diventano sempre più farraginose. Ne citiamo alcune:

- ♦ la valutazione delle proposte deve essere fatta da una commissione mista specifica costituita per ogni Regione, con aggravio dei tempi per la necessità di evitare sovrapposizioni, essendo impegnati in ogni Regione sempre gli stessi funzionari ministeriali;
- ♦ è necessario uno specifico Accordo di Programma Quadro tra ogni singola Regione e il Ministero, essendo i singoli programmi diversi tra Regione e Regione. Ogni accordo deve essere sottoscritto e registrato dalla Corte dei Conti. Nel Cdq I tale fase non era prevista, essendo il finanziamento direttamente trasferito dal Ministero ai Comuni, secondo una procedura unica per tutte le Regioni;
- ♦ il finanziamento viene suddiviso tra parte ordinaria, che viene trasferita alle Regioni, e da queste, con successivo atto o Convenzione, ai Comuni e agli operatori, e quota sperimentale, che rimane

nella disponibilità del Ministero, e che verrà trasferita, con ulteriore Convenzione, direttamente ai Comuni, e da questi con ulteriore atto, agli eventuali operatori. Un inutile appesantimento della procedura che rischia di incepparsi, mettendo in serio pericolo i cantieri. Il 90% della quota sperimentale, infatti, costituisce una integrazione degli oneri costruttivi ordinari legati all'adozione di particolari lavorazioni sperimentali, promosse dai singoli programmi per elevare la qualità edilizia degli interventi. La mancata sincronia tra andamento dei cantieri e messa a disposizione dei finanziamenti, che, stante l'esperienza già acquisita con Cdq I, si verificherà puntualmente, potrebbe causare un blocco dei lavori, con conseguenti contenziosi con le imprese e lievitazione dei costi finali. Nei Cdq I la gestione dei finanziamenti ordinari e sperimentali veniva affidata direttamente al Ministero, che con unico provvedimento provvedeva al trasferimento dei fondi al Comune secondo stati d'avanzamento;

- ♦ la gestione dei programmi viene affidata ad un Comitato paritetico Ministero-Regione, che dovrà esprimere i pareri sui singoli Contratti, approvare le varie fasi operative (progettazione definitiva ed esecutiva, stati di avanzamento) rispondere in relazione ad eventuali variazioni, proroghe, problemi attuativi, sempre presenti nella gestione di programmi di tale complessità. Anche in questo caso, ci sembra di intravedere un ulteriore appesantimento della procedura rispetto al primo bando.

4. Il completamento dei Contratti di quartiere II

Nato con l'idea di una terza edizione dei Contratti di quartiere, questo nuovo programma varato di recente dal Ministero delle Infrastrutture con decreto 8 marzo 2006, ha creato grandi aspettative, concretizzate con la presentazione di diverse centinaia di domande.

Rischia tuttavia di non avere alcun esito operativo, avendo aperto un pesante contenzioso con le Regioni, di fatto escluse dalla definizione dei contenuti e dalle procedure del nuovo bando.

Il nuovo provvedimento, pur definendosi un «completamento dei Contratti di quartiere II», dizione che avrebbe dovuto tutelare il Ministero dalla necessità di un ulteriore confronto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ha tuttavia introdotto delle sostanziali modifiche rispetto al precedente programma rendendolo totalmente differente dai

precedenti bandi e dalla filosofia stessa che aveva caratterizzato la natura del Contratto:

- ♦ cade il finanziamento di edilizia residenziale: le nuove risorse finanziano infatti solo opere di urbanizzazione;
- ♦ non è previsto alcun co-finanziamento delle Regioni, che pertanto sono escluse da qualsiasi competenza operativa;
- ♦ si finanziano proposte per un importo massimo di 8 milioni di euro
- ♦ sono ammessi solo obiettivi sperimentali legati al risparmio energetico e al contenimento dei costi di gestione;
- ♦ scompare, in definitiva, la dimensione di «quartiere», essendo il finanziamento assegnato con un criterio legato alla singola opera piuttosto che ad un processo concreto di riqualificazione di parti significative di città esistente.

A parte i rilievi che possono essere fatti sulla procedura adottata, permane inoltre una forte perplessità anche sulla destinazione delle risorse messe a disposizione da questo bando: vogliamo ricordare che esiste un programma già da tempo operativo, avviato con la stessa legge 21/2001, riguardante «Gli alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000», che è rimasto privo di finanziamenti, perché tagliati dal decreto taglia-spese dell'ex ministro Tremonti. Oltre 100 proposte selezionate e pronte per divenire cantierabili, che richiedono un immediato intervento da parte del Ministero, e che sono invece cadute nel dimenticatoio per dare spazio, incautamente, a nuove aspettative.

5. Conclusioni

Purtroppo, il giudizio che è oggi possibile dare sullo strumento del Cdq, può essere solo riferito agli esiti del primo programma, che sono gli unici concretamente valutabili. Se è senz'altro positiva la finalità dell'azione avviata, ci sembra che lo stato attuale delle proposte segnali la necessità di intraprendere in modo energico, sia a livello centrale che locale, una maggiore razionalizzazione e accelerazione procedurale e attuativa, senza la quale non solo i Cdq I non potranno essere completati in tempi ragionevoli, ma addirittura i Cdq II difficilmente potranno trovare un concreto avvio.

Tempi di attuazione così lunghi riducono largamente l'efficacia dei programmi, il valore stesso dell'intervento pubblico e sono scarsamente attrattivi per quei soggetti privati che dovrebbero garantire le necessarie risorse aggiuntive.

Occorre promuovere passi concreti in direzione di una maggiore capacità delle comunità locali di gestire la complessità, superando una visione dei Contratti di quartiere condizionata dalle logiche di gestione da «opera pubblica».

Per questo motivo, preoccupano molto le procedure fin qui proposte per i Cdq II, per le quali auspichiamo si giunga rapidamente, in sede congiunta Stato-Regioni, ad una verifica operativa.

Rimane tuttavia ferma la convinzione che si tratti di un'esperienza, quella dei Cdq, che merita di essere ulteriormente perseguita, anche alla luce dei risultati fin qui conseguiti.

Lo strumento è infatti in sintonia con le politiche innovative d'intervento sulla città che mirano a realizzare processi di riqualificazione integrati, coniugando insieme gli aspetti fisici e funzionali, con quelli sociali e occupazionali. Strumenti che possono facilitare una politica di *welfare* urbano più efficace e diffusa, coinvolgendo soggetti sociali diversi ma impegnati su obiettivi comuni di sviluppo e riequilibrio territoriale e sociale.

Riferimenti bibliografici

«AeAInforma», n. 5-6/2003.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, direzione generale delle Aree urbane e dell'Edilizia residenziale, 2001, *Contratti di quartiere, Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale delle Aree urbane e dell'Edilizia residenziale, Edizioni Edilizia Popolare.

Simonetta Simonini, 2001, *Cronologia del programma*, in *Contratti di quartiere, Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale delle Aree urbane e dell'Edilizia Residenziale, Edizioni Edilizia Popolare, 2001.

«Paesaggio Urbano», n. 1/2003.

Mixité sociale*

Jacques Donzelot

Il saggio rappresenta un tentativo di lettura dei risultati della politique de la ville in termini di raggiungimento degli obiettivi di mixité sociale. La politique de la ville nasce in Francia negli anni '80 per affrontare il problema dell'integrazione di minoranze etniche residenti nei quartieri di edilizia popolare. Pur riconoscendone la validità del principio, l'autore mette sotto accusa il metodo e i risultati cui questo ha condotto, rimprovera al discorso sulla mixité sociale di non essere stato in grado di rispondere al problema su cui fondava la propria legittimità, ma al contrario di aver prodotto un'ostilità crescente delle classi popolari nei confronti delle classi medie e nel progressivo innalzamento delle mura di cinta che proteggono le residenze delle classi medie in prossimità dei quartieri

popolari. Può allora, come è accaduto, realizzarsi una mixité abitativa senza che questa segua una mixité sociale. Migliori risultati, sostiene l'autore, si otterrebbero se, invece di imporre la mixité, si agevolasse la mobilità sociale, per questo egli suggerisce di riconsiderare il concetto di opportunità. Agendo sulle opportunità, aumentandole, è possibile agevolare la mobilità e ridurre le barriere che impediscono di migliorare le condizioni di vita delle persone. In particolare, vengono presentate due leve di azione per abbattere tali frontiere: la casa, la scolarità ed il lavoro. Ulteriori spunti di riflessioni considerano la partecipazione degli abitanti e la scala di riferimento più appropriata per un miglioramento in termini redistributivi del territorio.

Cosa rimproverare alla politica detta «*de la ville*», al suo volto attuale, all'esigenza di *mixité* sociale che ne ha rappresentato la filosofia, al massiccio rinnovamento urbano che costituisce la sua pratica più ri-

* L'articolo che qui pubblichiamo è la traduzione di un saggio apparso su «Esprit»: *L'architecture e l'esprit de l'urbanisme européen* (ottobre 2005), estratto di un'opera intitolata *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues?* Editions du Seuil, marzo 2006. Ringraziamo l'autore e la rivista per aver concesso la traduzione e la pubblicazione in italiano.

uscita, al suo modo di governare attraverso un'agenzia leggera che si interfaccia direttamente con i Comuni? Nulla, riguardo al principio, tutto, per quanto attiene al metodo. Ma forse ogni cosa è metodo, ivi compresa la possibilità che la città formi un tutto, un insieme, al tempo stesso aperto e chiuso, che attira e rassicura, e rassicura tutti coloro che la vivono e a cui permette di muoversi, all'interno di essa e nella vita. Perché invocare così orgogliosamente la volontà di *mixité* sociale quando quest'ultima si traduce soprattutto in una dispersione dei più poveri e in una offerta più vantaggiosa per i ceti agiati? Non sarebbe meglio facilitare la mobilità piuttosto che imporre la *mixité*? A cosa serve riqualificare luoghi e abitazioni se ciò non costituisce l'occasione per accrescere la «capacità di potere» degli abitanti riguardo alla città e alle proprie vite? A cosa serve una forma di governo attiva dei Comuni se questi operano un tipo di «inclusione» non diversificata, se non se ne approfitta per spingere verso una «riagglomerazione» della città in grado di contenere il suo dispiegamento e le sue fratture?

1. Agevolare la mobilità invece di imporre la *mixité*

Cosa rimproverare al principio della *mixité* sociale perseguita attraverso le politiche abitative? Nulla, salvo che esso vale per una cosa e per il suo contrario, serve come scusa per giustificare ogni operazione che intervenga sulla composizione sociale di un quartiere in un senso o nell'altro, ma soprattutto in un senso piuttosto che nell'altro...

In effetti, in nome della *mixité* sociale si parla per lo più della necessità di inserire i ceti medi laddove vi è un eccesso di ceti popolari piuttosto che il contrario, soprattutto perché risulta essere un'operazione più semplice. La *mixité* sociale, per esempio, serve molto a giustificare le politiche condotte da *équipes* comunali che avviano la riconquista dei centri-città attraverso l'ottenimento del diritto di prelazione sull'acquisto delle case messe in vendita per poterle poi ristrutturare e vendere o affittare a prezzi molto superiori ai precedenti e, in ogni caso, disincentivanti per una clientela non agiata. Più spesso, questa riconquista è determinata dalla «invasione» del centro da parte di attività commerciali etniche che svalutano il valore immobiliare delle strade adiacenti e provocano il declino commerciale degli esercenti tradizionali, così come il movimento delle classi medie verso cittadine limitrofe dove potranno evitare vicini sgraditi e permettersi, per di più, una piscina privata. Nulla di particolarmente riprovevole, se si considera che la

capacità d'attrazione di una città, indipendentemente dalle sue dimensioni, dipende dall'immagine del suo centro. Ne scaturisce una lotta dei luoghi, una lotta per un luogo tra una maggioranza sopita e una minoranza invadente. Questa lotta per il controllo dei luoghi, evidentemente impari, non è dichiarata e soprattutto non rende evidente che i rappresentanti politici, vantandosi del riferimento alla *mixité* sociale, si risparmiano ogni riflessione sul destino delle minoranze etniche la cui promozione, sappiamo bene, passa più facilmente attraverso l'attività commerciale piuttosto che attraverso la riuscita scolastica¹.

Lo stesso ragionamento vale per la famosa *gentrificazione* dei quartieri popolari delle grandi città. L'Est parigino è l'esempio più noto. Le classi medie arrivano nei quartieri popolari dove trovano alloggi ancora accessibili o nei quartieri come il X *arrondissement*. Ne apprezzano lo stile popolare o etnico, ma, molto velocemente, di popolare resta, per l'appunto, soltanto il «*cachets*». La realtà popolare o etnica sparisce. Da un censimento all'altro ci si accorge che la maggioranza degli abitanti sono nuovi arrivati e appartengono per lo più a classi superiori. Il parco immobiliare privato passa nelle loro mani e i vecchi abitanti, spesso appartenenti alle professioni intermedie, restano nel proprio quartiere soltanto a condizione di passare negli alloggi sociali quando ce ne sono. Cosa che, peraltro, non si verifica nel X *arrondissement*. La «resistenza» degli *arrondissement* dell'Est parigino alla *gentrificazione* sembra di fatto proporzionale alla quantità di immobili di edilizia popolare presente in ciascun quartiere. Al punto che, laddove questa è maggioritaria, come in alcuni quartieri del XIX *arrondissement* (quello delle Olimpiadi, per esempio), si verifica il fenomeno opposto: la partenza delle classi superiori. Caso, questo, per il quale è sembrato più opportuno parlare non di *mixité* sociale ma di «pauperizzazione»².

L'alloggio sociale, strumento di resistenza agli eccessi della *gentrificazione* dei quartieri popolari, è egualmente efficace per attirare le cosiddette classi popolari nei quartieri agiati? In nome della *mixité* sociale vengono realizzati alloggi sociali in applicazione della legge «Solidarité e renouvellement urbain» (Sru). Ma in questo modo la *mixité* si fa più

¹ Si vedano i lavori di Alain Tarrus.

² Intervento di Christophe Guilluy (2004), al seminario «Polarisation sociale de l'urbain», organizzato dal Plan urbanisme, architecture et construction (Puca). Il Puca è il principale servizio di ricerca del Ministero delle Infrastrutture. Gli atti del seminario, come le ricerche citate in questo articolo, sono disponibili presso il Puca, La Grande Arche, paroi sud, 9025 La Défense.

discreta e soprattutto si realizza infinitamente meno. Il bilancio dell'applicazione dell'articolo 55 della legge citata appare tra i più modesti. In generale, i Comuni, che già dispongono di almeno il 15% di abitazioni sociali, si mostrano molto favorevoli a colmare la differenza che li separa dalla prescrizione normativa del 20%, quota necessaria per evitare la sanzione. Certo, lo sforzo è debole e inoltre l'immagine del Comune resterà immutata. Al contrario, quelli che ne possiedono meno del 5%, preferiscono, nella maggioranza dei casi, pagare. Il famoso articolo non perviene dunque a modificare di molto la composizione sociale dei Comuni. In generale, nei Comuni che si trovavano al di sotto della norma si ha un numero maggiore di abitazioni sociali. Ma questo allargamento non riguarda, o lo fa in misura molto marginale, le grandi concentrazioni di povertà. Vengono realizzate abitazioni sociali per alloggiare i propri poveri, che spesso non sono tali poiché si tratta in realtà di decoabitazione. Anche i giovani provenienti da famiglie agiate, quando sono studenti, si trovano al di sotto della soglia che consente di accedere agli Hlm (Habitations à Loyer Modéré, case popolari, *n.d.t.*).

La prova, qualora ve ne fosse bisogno, del fallimento del tentativo di deconcentrare la povertà attraverso la legge Sru è rintracciabile nell'evoluzione della stessa composizione sociale del parco abitativo Hlm. Il livello di reddito degli abitanti non ha fatto che diminuire dagli inizi degli anni '80. La mobilità da alloggi Hlm ad alloggi privati diminuisce. Analoga tendenza si registra all'interno stesso del parco, tra il 1999 e il 2002, mentre la domanda esterna appare in costante aumento. Nel 2004 vi erano 1,3 milioni di richiedenti a fronte di 480.000 abitazioni, un terzo dei quali occupava già un alloggio sociale. Nulla sembra deporre, pertanto, a favore di un qualsivoglia riassorbimento delle situazioni di concentrazione.

Si può quantomeno rimproverare al discorso sulla *mixité* sociale di non essere in grado di rispondere al problema nel quale essa stessa fonda la propria legittimità – le grandi concentrazioni di povertà – e di servire più spesso a giustificare il recupero del capitale immobiliare degli spazi urbani a vantaggio delle classi medie. Operazione che – ripetiamolo – non ha nulla di biasimevole in sé, salvo il suo porsi sul fronte di un'ideologia che sacralizza i luoghi abitati dalle classi popolari. Cosa che appare come il solo risultato effettivo di tanti propositi di gloria della *mixité* sociale vista come modalità per arrecare benefici ai poveri sulla base della loro prossimità con i ricchi.

In sintesi: la *mixité* sociale serve molto e in modo efficace per contra-

stare l'inserimento delle minoranze etniche nei centri delle città caratterizzati da immobili potenzialmente interessanti, ovvero a sradicarli di là per conservarne soltanto l'impronta. Essa funziona molto male laddove si tratta di immettere poveri in Comuni agiati. E nel frattempo il parco immobiliare sociale vede diminuire il reddito medio dei propri abitanti, che vi si «rinchiudono» a causa dell'impossibilità di accedere ad altro tipo di abitazioni e a causa dell'effetto di chiusura prodotto dalla stagnazione dei residenti. Cosa pensare di tutto ciò se non che la *mixité* sociale o etnica è, in Francia, un fenomeno tanto poco pensato quanto rispettato, oggetto di incanto ma di scarsa riflessione! Già a partire da queste prime constatazioni, si può trarre un insegnamento elementare ma importante, ovvero che è più facile imporre la *mixité* sociale dove vivono i poveri piuttosto che permettere a questi ultimi di andare a vivere dove sono i ricchi. Ciò è evidente, si dirà, ma è preferibile partire da ciò che è visibile più che da dogmi, quando si vogliono comprendere i meccanismi della *mixité* sociale, ciò che la fa funzionare e che la rende utile o meno ai suoi presunti beneficiari, in questo caso i meno abbienti. Allo stesso modo vale la pena che tale evidenza venga studiata e compresa da vicino attraverso i vantaggi offerti dall'osservazione e dalla sperimentazione che vengono praticate in questo campo più all'estero che in Francia.

2. Due tipi di esperienza della *mixité*

Cosa sappiamo dunque della *mixité* sociale nel contesto urbano, delle sue condizioni di realizzazione e di efficienza attraverso le osservazioni e sperimentazioni di metodo? In primo luogo, trattandosi di un'azione che coinvolge quartieri in cui si trova concentrata la povertà e le classi medie attratte da immobili meno costosi e, talvolta, meglio posizionati rispetto alle zone dove normalmente si stabiliscono, diverse considerazioni inducono a non incoraggiarla se non con molte precauzioni. Esse riguardano il differenziale di reddito e di cultura che divide gli abitanti originari, poveri, dai nuovi arrivati, più agiati.

L'esistenza di un forte differenziale di reddito provoca generalmente una situazione in cui la tensione negativa ha decisamente la meglio sui benefici che ne derivano. Che siano al centro o alla periferia delle città, si osserva un numero sempre maggiore di quartieri, occupati inizialmente da migranti o poveri, investiti dall'arrivo di nuove popolazioni che innescano un effetto centralità migliorando inoltre la qualità

della vista. L'estremità sud-est della città di Marsiglia – il quartiere di *Hauts de Mazargues* – offre un perfetto esempio di questa dinamica. Per lungo tempo lasciata ai migranti residenti nei quartieri di edilizia popolare – la *cit  Baou de Sormiou* –, questa zona   stata recentemente interessata dall'arrivo di classi medie e superiori attratte dall'economicit  degli immobili e dalla vicinanza al mare. Quali sono stati gli effetti di questa improvvisa irruzione dei ricchi tra i pi  poveri? Il senso di una *mixit * sociale al contrario, sostengono i politici e gli animatori che si trovano nella delicata condizione di arbitri tra due popolazioni che nessun principio di continuit  avvicina. Non vi   nulla in comune tra di esse. Gli abitanti della *cit  di Baou de Sormiou* sanno che non hanno alcuna possibilit  di abitare nel relativamente elegante *domaine du Roy d'Espagne* o nelle propriet  recentemente edificate di fianco, pur condividendo con i rispettivi abitanti un certo numero di servizi. L'effetto di questa *mixit * sociale al contrario si traduce, in questo modo, non tanto in un movimento ascendente dei pi  poveri, quanto piuttosto in un'ostilit  crescente da parte loro, una devitalizzazione degli edifici comuni alle due comunit , il progressivo innalzamento delle mura di cinta che proteggono le residenze delle classi medie in prossimit  del quartiere popolare (Mével Condroy, 2005).

Il differenziale culturale non   meno importante nell'annullare gli effetti positivi attesi della *mixit * sociale al contrario, anche se agisce in modo pi  sottile. I sociologi urbani olandesi hanno mostrato, in modo dettagliato, come la *mixit * tra categorie eserciti non tanto un salutare effetto di mescolamento, una dinamica di coinvolgimento, quanto piuttosto un ripiegamento su se stessi e una diminuzione del sistema relazionale. All'inizio, vi fu la volont  politica di lottare contro l'eccessiva concentrazione delle minoranze etniche nei centri delle citt . Queste ultime si erano stabilite in quei luoghi che sono stati progressivamente rivitalizzati, con servizi migliori seppur senza effetti sul tasso di occupazione. Cosa bisognava fare? Meglio inserirle nella societ , sviluppare le loro relazioni con gli olandesi d'origine per permettere il passaggio di informazioni e creare opportunit  di accesso all'impiego. Come? Attrahendo le classi medie in questi quartieri grazie ad operazioni immobiliari capaci di allettarle. Ovvero, attraverso una politica di *gentrificazione* deliberatamente assunta come tale. I risultati, tuttavia, apparvero in breve tempo deludenti e provocarono un ampio dibattito non ancora concluso, sebbene appaia chiara la sua progressiva tendenza a spiegarne l'insuccesso come risultato di uno iato culturale tra migranti e nuovi arrivati.

Può senz'altro realizzarsi una *mixité* abitativa senza che a questa segua una *mixité* sociale. La ragione va ricercata nella capacità delle classi più deboli di consolidare legami, di accrescere dunque il loro capitale sociale, che presuppone una certa facilità a stabilire dei contatti, la presenza di un codice comune. Ma quando i livelli e i generi culturali si fanno più complessi, la comunicazione con i propri vicini presuppone la capacità di gestire una molteplicità di codici, capacità che è difficile da acquisire (Swinnen, 2004). Il risultato che ne deriva è un certo ripiegamento su se stessi piuttosto che il salutare *melange* auspicato. Tale ripiegamento non è un'esclusiva dei più poveri. Sappiamo bene che richiamare le classi medie in un quartiere popolare presuppone che esse siano attratte da immobili di miglior qualità e ad un prezzo più basso che altrove, ma anche, e soprattutto, che possano disporre di scuole differenziate, a meno che non si corra il rischio di veder fallire l'operazione.

Nel caso del movimento opposto, quello che consiste nell'introdurre individui poveri in quartieri e comuni più agiati, o, caso ancor più delicato, minoranze etniche in quartieri abitati da bianchi, l'operazione presenta ugualmente dei rischi, ma soprattutto dei vantaggi diseguali a seconda della concezione che la guida. Le sperimentazioni americane, sono, in questo caso, incomparabilmente più istruttive delle osservazioni avanzate in questa sede per il fatto stesso di doversi confrontare con difficoltà maggiori rispetto all'Europa. Inoltre, tenuto conto del carattere acuto del problema, sperimentazioni, osservazioni e insegnamenti, hanno una loro propria storia, e pertanto una spiegazione che non ci si può permettere di ignorare, con il pretesto che noi più di loro aspiriamo alla *mixité*, dal momento che conosciamo meno le difficoltà del problema. La storia di questi esperimenti americani in materia di *mixité* inizia, negli anni '70, a Chicago, attraverso l'azione di un'associazione fondata da tale Dorothy Gautreaux, la quale riuscì a far condannare il sindaco della città per segregazione razziale nella politica abitativa e ad ottenere il finanziamento federale per un'operazione che permetteva alle famiglie nere e povere di lasciare il ghetto per traslocare nei quartieri ricchi delle *suburbs*. Questo programma riguardava famiglie volontarie, selezionate e accompagnate in questo spostamento. L'operazione vide coinvolte alcune migliaia di famiglie ma ebbe fine all'inizio degli anni '90, allorquando divenne difficile trovare famiglie aventi i requisiti adatti a garantire le condizioni di riuscita dell'operazione. Quanto al risultato, esso fu considerato largamente positivo. Le «Famiglie Gautreaux», osservate sul lun-

go periodo, conosceranno tutte, o quasi, un destino decisamente più favorevole di quelle che restarono nel ghetto (Donzelot, Mevet, Wyvekens, 2003). Nel 1992, il programma terminò essendo venuta meno la possibilità di reclutare famiglie vicine allo spirito del programma: gli eventuali candidati sembravano essere espressione dell'*underclass* piuttosto che del sogno americano.

Il risultato, molto positivo, del programma Gautreaux, ma anche il colpo d'arresto dell'operazione dovuto all'esaurimento del tipo di famiglie reclutate al suo interno, hanno posto un interrogativo. Il successo era legato al profilo esclusivo di volontari? Bisognava superare la volontarietà, perlomeno in quella forma, e spostare in modo più metodico le persone in cerca di un alloggio in un quartiere migliore? O bisognava piuttosto permettere che la dinamica sociale seguisse il suo corso, senza intervenire? È questo il senso del programma *Moving to Opportunity* (Mto), che raccolse il testimone del programma Gautreaux. Tre furono le categorie di popolazione seguite: una prima categoria comprendeva la popolazione test; una seconda raggruppava le famiglie desiderose di trasferirsi in un luogo preciso, in una situazione di *mixité*, per ragioni attinenti al lavoro o alla scolarità; infine una terza, composta da famiglie che portavano avanti un proprio percorso, in modo volontario, all'interno del ghetto. Oggetto di valutazione, su richiesta del Ministero americano della Casa (Housing and Urban Department, Hud), all'inizio degli anni 2000, questo programma fornì delle indicazioni piuttosto contrastanti anche se per alcuni poco sorprendenti. Le famiglie il cui spostamento era stato agevolato in quanto corrispondente ad un obiettivo preciso progredivano in modo molto consistente. Ma l'elemento interessante è rappresentato dalla sorte delle famiglie iscritte nel programma di *mixité* imposta. Tra di esse, si constatavano alcuni elementi positivi: la riduzione dell'obesità, l'aumento, leggero, della scolarità delle ragazze. Ma il segno negativo era preponderante per quel che riguardava il reddito e i comportamenti: i giovani neri erano arrestati dalla polizia molto più spesso e conoscevano un futuro di delinquenza più marcato dei loro coetanei del ghetto³.

Cosa resta di queste esperienze e osservazioni? Questo almeno: è più vantaggioso facilitare la mobilità piuttosto che imporre la *mixité*, anche se l'esercizio è meno spettacolare, meno soddisfacente agli occhi del

³ Una ricca letteratura relativa al programma *Moving to Opportunity* è disponibile sul sito dello Housing and Urban Department (www.hud.org).

politico che vorrebbe veder riassorbita quell'anomalia rappresentata per lui dalle concentrazioni di povertà. Tutto è nel metodo, si diceva. Ma precisamente, quale metodo mettere in atto per agevolare la mobilità sociale, al fine di rimettere le persone in movimento laddove esse si trovino visibilmente bloccate? Ci si può soffermare sulla parola opportunità, il cui significato nell'approccio americano è più ampio della semplice traduzione francese come sinonimo di possibilità. L'opportunità è l'occasione che si presenta a una persona di trasformare la sua vita, dunque risulta essere molto più di una possibilità intesa nel senso statistico del termine. Resta il fatto che si può agire su queste opportunità che a loro volta sono portatrici di tali occasioni. Si può pensare di aumentarle in quanto esse nulla hanno a che fare con il miracolo sociologico. Agevolare la mobilità significa ridurre le barriere che impediscono alle persone di migliorare le proprie condizioni. Le barriere di cui si parla attengono alle separazioni, cui si è già fatto cenno, tra la relegazione e la periurbanità, e ben presto tra quest'ultima e i centri soggetti alla *gentrificazione*. Di quali leve disponiamo per abbattere queste frontiere? Ne conosciamo bene le tre principali: la casa, la scolarità e il lavoro.

3. Casa, scuola, lavoro

Cosa si può fare nel campo della casa per facilitare la mobilità delle persone? Poiché il principale problema, a questo proposito, è la stagnazione della popolazione povera in un parco immobiliare sociale invecchiato – il quale non è in grado di rispondere alla crisi della casa proprio quando non risponde più alle aspettative a causa del suo carattere diffuso, della sua inadeguatezza alla società contemporanea – bisogna costruire alloggi in misura molto maggiore e fare in modo che essi siano quanto più possibile diversi per prezzi e stile. Non è quello che l'attuale governo si appresta a fare? Sì, a parte il fatto che per riuscire in questa impresa, bisogna agire sulla superficie dello spazio edificabile e, per questo, mettere in discussione un insieme di tabù che si è invece inclini a rispettare, tra cui lo *status* giuridico della proprietà immobiliare. Non si tratterebbe unicamente di utilizzare le riserve dello Stato – che sono divenute poco significative – ma di agire sul patrimonio immobiliare nel suo complesso. Come?

Due soluzioni sono possibili, diversamente praticabili. La prima è quella utilizzata nei Paesi Bassi dove la proprietà fondiaria appartiene

generalmente ai Comuni. In questo modo i proprietari sono tali solo rispetto alle mura del proprio immobile mentre pagano un affitto al Comune per il terreno. Una tale disposizione permette alle *équipes* comunali di incidere direttamente sull'evoluzione del territorio urbano, di organizzare delle prossimità graduali tra classi sociali e di ridurre così l'effetto delle concentrazioni etniche attraverso un sapiente dosaggio della *gentrificazione* dei centri delle città in cui tali concentrazioni sono state inizialmente incoraggiate. La seconda trova la sua applicazione in Germania. Essa consiste nell'intervenire sul fondo attraverso una forma di fiscalità che incide sul suo valore commerciale man mano che questo valore cambia, quando beneficia di riqualificazioni nelle sue vicinanze. In tal modo non è eccessivamente difficile aumentare il fondo disponibile attraverso la modificazione del valore commerciale dei terreni e dunque del loro livello di fiscalità. Il fatto che dei terreni ben situati, terreni che dunque valgono molto, non siano fiscalmente imponibili in quanto non edificati, rappresenta una singolarità francese che rinvia alla sacralità di cui gode, in Francia per l'appunto, la proprietà immobiliare. Nel settore dell'edilizia, una fiscalizzazione effettiva del fondo immobiliare costituisce per l'azione pubblica il principale nervo della guerra⁴. Essa avrebbe un'efficacia ancora maggiore se l'autorità preposta alla pianificazione fosse collocata al livello amministrativo dell'agglomerato (struttura amministrativa intercomunale, *n.d.t.*) come in Olanda o in Gran Bretagna.

La scolarità costituisce una seconda barriera alla mobilità sociale in associazione, appunto, alla questione abitativa. Sappiamo fino a che punto la localizzazione di una scuola o di un istituto superiore, dunque la composizione sociale del quartiere in cui essi si trovano, determinano il valore reale o supposto dell'insegnamento che vi è esercitato. Conosciamo i sacrifici economici che affrontano molte famiglie per cambiare quartiere nel momento in cui i figli giungono in età scolare, per andare ad abitare altri luoghi con una migliore reputazione a questo riguardo. Ciò ha delle ripercussioni importanti sul loro *budget*, esattamente come la loro partenza comporta, per i quartieri abbandonati o per le scuole che essi evitano, un incremento in termini di svalutazione. Il superamento di questa «barriera» ha dei costi in entrambi i casi sia per coloro che partono che per quelli che restano. Come abbassare questa barriera in modo da diminuire il danno arrecato?

Nessuna formula estera più o meno felice, nessuna innovazione, può

⁴ A questo proposito si vedano i numerosi lavori di Vincent Renard.

applicarsi in Francia senza diventare l'oggetto di una reale sperimentazione. Cosa proporre, in questo caso, che valga la pena di tentare? Come lottare, per esempio, contro il formarsi di vere e proprie «scuole superiori etniche» che associano un distretto scolastico con spazi residenziali a buon mercato? Si può immaginare una formula che faccia leva contemporaneamente su un'estensione della *carte scolaire* (la *carte scolaire* indica la scuola assegnata agli allievi in funzione del loro luogo di residenza, *n.d.t.*) in grado di offrire alle famiglie una latitudine di scelta rispetto alla scuola primaria o alle medie superiori dei propri figli e un cambiamento di importanza delle condizioni di insegnamento offerto nell'istituto più svantaggiato. A tal proposito, sappiamo che innalzare il livello dei risultati scolastici, in una scuola dove prevalgono allievi provenienti da ceti non agiati, a quello di un istituto medio necessita di un dimezzamento del numero di studenti per insegnante, ovvero il passaggio degli effettivi per classe da trenta a quindici unità. In questo modo, i genitori disporrebbero di una scelta tra due strategie: giocare la carta della *mixité* sociale – dunque della qualità scolastica degli studenti – portando i propri figli in scuole più lontane, frequentate quindi da studenti appartenenti alle classi medie; oppure quella relativa all'intensità dell'insegnamento – nel senso di miglioramento qualitativo di quest'ultimo – indirizzando i ragazzi verso le scuole più vicine che tuttavia offrono una compensazione nota per ciò che riguarda il livello di frequenza. La prima strada valorizza la responsabilizzazione dei genitori, permette di superare il fatalismo tipico di discorsi come «la scuola non serve a nulla»; la seconda gioca sul principio di equità: dare di più a chi ha meno possibilità; in modo tale che non sia più necessario cambiare abitazione per accedere ad un insegnamento migliore e che si tenga conto dell'handicap di una scuola frequentata da studenti svantaggiati. Si possono superare le frontiere... restando a casa propria, nel momento in cui esse vengono prese in considerazione, così come si può decidere di andar via nel momento che si reputa più opportuno e non come risultato di un rifiuto⁵. Si può applicare al lavoro tale principio di responsabilizzazione e di equità? Conosciamo la situazione delle zone franche urbane rispetto al riequilibrio occupazionale nei quartieri svantaggiati: sono zone che costano care e, quando esse creano posti di lavoro all'interno del loro perimetro, lo fanno spesso al prezzo di un incremento della disoccu-

⁵ Nel formulare tale ipotesi si fa riferimento alla conclusione della ricerca di Felouzis e Liot, 2005.

pazione nelle zone circostanti. Quale altra formula proporre, allora, per favorire sia la mobilità attraverso l'uscita dal quartiere che un aumento di equità per coloro che vi restano? Pur restando ancora una volta un problema di sperimentazione, possiamo avanzare due ipotesi. La prima consiste nel favorire l'abbandono del quartiere attraverso il lavoro, grazie ad un invito fatto dai committenti pubblici alle imprese in corsa per l'affidamento di appalti di dimostrare la loro volontà di assumere giovani dei quartieri svantaggiati. La pubblicità fatta a queste assunzioni, alla loro effettività, entrerebbe a far parte del bilancio di queste imprese fin dal capitolato d'appalto stabilito con le autorità locali. Un'altra formula possibile consiste nel prendere ispirazione dal modello delle *empowerment zones* americane. Queste ultime hanno sostituito in modo positivo le zone franche considerando non il quartiere svantaggiato preso isolatamente ma l'insieme all'interno del quale esso si trova, nel tentativo di connettere il quartiere all'area economica circostante attraverso la mobilitazione degli imprenditori interessati ad una manodopera formata grazie a un investimento federale. In questa ipotesi, la zona franca scompare insieme alle sue esenzioni, al suo *status* derogatorio dal futuro incerto. Essa viene sostituita grazie ad un investimento al contempo pubblico e privato, umano ed economico⁶.

4. Aumentare la «capacità di potere» degli abitanti

Cosa rimproverare al «trattamento dei luoghi» sotto la forma assunta recentemente di vigoroso rinnovamento urbano? Nulla, certamente, in linea di principio. Non si può dire che le torri di quindici o venti piani, che un guasto dell'ascensore può bastare a rendere impraticabili, che un semplice raggruppamento di giovani oziosi all'ingresso degli edifici riesce a rendere invivibili, siano prova di genio architettonico. Bisogna bussare a molte porte di quelle torri prima di trovare un abitante che sia felice di viverci. Tutti o quasi accusano questo genere di edifici di annichilire ogni effetto di vicinato minimamente positivo. Accatastati, ci si ignora, si riceve degli altri, che siano di sopra o di sotto, soltanto rumori che infastidiscono. Le «barre» (in contrapposizione alle torri, *n.d.t.*) risultano infinitamente più sopportabili, perché moltiplicano le uscite, permettono di guardare a destra e a sinistra e

⁶ Si veda, per quanto riguarda le *empowerment zones*, l'articolo di Thomas Kirzbaum 2004.

non soltanto dall'alto verso il basso, permettono di camminare, di percorrere lo spazio che occupano e di appropriarsene. La vita collettiva, tuttavia, ne risulta per forza di cose povera. Essa scivola e si sfilaccia. «Si è bloccati come su una parete su cui non c'è alcuna presa possibile» (Mongin, 2005, p. 235). Non si può pertanto avere alcuna ostilità di principio nei confronti del rinnovamento urbano.

Come mai, allora, tante reazioni ostili da parte degli abitanti contro queste operazioni? Non si tratta di proteste localizzate, animate da un gruppuscolo di sinistra, pronto a sfruttare ogni malcontento, incurante di trovare una qualsiasi soluzione al problema delle *cités*. Pur non potendo parlare di contestazione generalizzata, sembra chiaro che si tratta di una fronda che cresce soprattutto nell'Ile de France, e che è destinata ad interessare la sede dell'*Agence de rénovation urbaine* (Anru) (Agenzia per la riqualificazione urbana, *n.d.t.*). Cosa viene criticato di questi progetti? Il principio del rinnovamento? No, il metodo. Quello che consiste nell'annuncio da parte dei rappresentanti politici di una demolizione programmata di così tanti edifici, nel proporre una sistemazione provvisoria o durevole nel quartiere o altrove e poi, solo dopo aver abbattuto le costruzioni, nell'annunciare che cosa l'amministrazione intende ricostruire, che tipo di edifici, se siano in vendita o in affitto, abordabili o no per coloro che abitavano gli immobili demoliti. Di fatto, questo rinnovamento acquista spesso un carattere brutale, «bulldozer». Gli abitanti pensano di essere malinformati, non opportunamente consultati, posti spesso di fronte al fatto ormai compiuto, scacciati dalle loro abitazioni per destinazioni che non hanno potuto scegliere, per appartamenti spesso più piccoli e più costosi. La legge del 2003 prevedeva una consultazione sistematica degli abitanti, necessaria per ottenere i finanziamenti⁷. La sua procedura tuttavia non è codificata. Una pubblicità discreta, qualche riunione dove si ritrovano dei responsabili associativi ben conosciuti della collettività, l'occasione per scattare qualche foto dell'incontro tra rappresentanti politici e abitanti, di inserirla in un fascicolo, generalmente di tutt'altro contenuto rispetto alle decisioni del sindaco ma pomposamente intitolato «Consultazione degli abitanti del quartiere». Chi può garantire che il sindaco abbia realmente condotto questa consultazione? Il prefetto. Ma perché il prefetto dovrebbe dubitare della parola del sindaco? Chi può garantire all'Anru che la consultazione abbia effettivamente avuto

⁷ Cfr. la legge di orientamento e programmazione per il rinnovamento urbano, detta legge Borloo, del 1° agosto 2003 e l'articolo di Jérôme Tranb, 2005.

luogo? Ancora il prefetto. Perché mai l'Anru dovrebbe interpellare il prefetto? Questo simulacro di consultazione è sufficiente a soddisfare le aspettative dell'Anru rispetto a questo punto, poiché la sua maggiore preoccupazione riguarda il numero degli alloggi distrutti più che quello degli abitanti consultati.

«Rinnovamento bulldozer», «partecipazione fittizia»: sono proprio gli stessi termini che furono impiegati per caratterizzare il primo rinnovamento urbano dell'era contemporanea, quello degli anni '50, negli Stati Uniti, che ha lasciato un ricordo amaro e pesò fortemente sugli sviluppi della storia urbana, sociale e razziale di quel paese. Questa politica di *urban renewal* portò finanziamenti importanti ai sindaci desiderosi di lottare contro la «*taudificazione*» (da *taudis*, baracche, *n.d.t.*) delle *inner cities*, i quartieri popolari delle città investiti progressivamente dai «neri» mentre i «bianchi» li abbandonavano per trasferirsi nelle *suburbs* dove le imprese non avrebbero tardato a seguirli. L'obiettivo politico nazionale era di fermare la partenza delle classi medie, di rivalutare il centro. A questo scopo, i sindaci potevano presentare un progetto in cui il territorio da rinnovare doveva presentare almeno il 20% di *slums*, e la parte adiacente a questi ultimi, considerata deprezzata da questa prossimità, doveva essere anch'essa interessata da una trasformazione. Quest'ampiezza dell'azione ha permesso a molti sindaci di «recuperare» quartieri occupati dai neri che non avevano nulla delle «baraccopoli», ma che perdevano valore per effetto della loro presenza. Come conseguenza i neri si ritrovarono in quartieri mal posizionati, non confortevoli, vicini alle autostrade che conducevano i colletti bianchi della città presso i *suburbs*. O, ancora, in alloggi sociali mal posizionati, costruiti in gran fretta (*public housing*) e che sembravano destinati al solo scopo di accogliere neri, vittime in questo modo di un confino (il termine appare per la prima volta nella storia urbana). I sanguinosi moti degli anni '60 nelle città del Nord hanno trovato in questo confino, nel rigetto spaziale, una delle loro cause principali (insieme alla disoccupazione). Non si tratta in questa sede di prevedere un futuro sanguinoso per quelle azioni di rinnovamento urbano attualmente condotte in Francia – siamo in presenza di contesti differenti sotto diversi profili, proprio come la natura delle operazioni condotte –, ma di sottolineare il pericolo che può rappresentare una forma di rinnovamento così brutale e una formula di «partecipazione degli abitanti» così superficiale e fittizia come quella messa in opera in queste occasioni.

Perché non trarre profitto da queste operazioni di rinnovamento per

innalzare la «capacità di potere» degli abitanti, invece di diminuirla ulteriormente? Per «capacità di potere» intendiamo il controllo che le persone acquisiscono individualmente e collettivamente sul corso della propria vita. Obiettivo lodevole, sostengono alcuni, ma che si raggiunge meglio se non si confondono gli abitanti con la partecipazione al processo decisionale, salvo poi insabbiarsi in contraddizioni insormontabili e perdere del tempo prezioso, ancor più se si considera che i finanziamenti dell'agenzia nazionale sono limitati e che è conveniente accedervi fintanto che sono disponibili, piuttosto che perdere questa occasione trascinandolo e moltiplicando il numero delle riunioni preliminari. Le contraddizioni insite in una tale pratica sono evidenti. Una volta consultati, gli abitanti degli edifici destinati alla demolizione affermano tutti di voler cambiare appartamento a condizione di restare nello stesso quartiere e in un alloggio più confortevole. Ma per quale ragione avviare un'operazione così onerosa se si tratta soltanto di cambiare le mura, dicono i rappresentanti politici? A cosa serve il rinnovamento urbano se non permette di instaurare questa famosa *mixité* sociale che la giustifica e che deve permettere di risolvere tutti o quasi i problemi sociali degli abitanti del quartiere in questione? E ancora, chi decide? I rappresentanti politici o gli abitanti? Il sindaco è eletto per assumersi le proprie responsabilità, esclamano molti di loro, stravolti dall'idea di dover consultare gli abitanti fonte di tutte le loro preoccupazioni, proprio quando dispongono di un'occasione per potersene finalmente liberare! A questa contraddizione l'urgenza apporta fortunatamente, se così si può dire, una soluzione, visto che essa giustifica l'esercizio di una consultazione molto minimale.

Non esiste alcuna «uscita verso l'alto» di fronte a questa contraddizione tra la posizione retrattile degli abitanti coinvolti e l'urgenza delle operazioni dietro cui si riparano i rappresentanti politici, per porre fine alle discussioni prima che queste comincino? Ne esiste certamente una che consiste nel considerare un piano intermedio. Gli abitanti di questi edifici sono sì da prendere in considerazione, ma non rappresentano che essi stessi, si dirà, mentre il sindaco eletto rappresenta il Comune, ma niente altro che il Comune! Vi è un livello dove la parola delle persone va oltre quello, puramente reattivo, dell'abitante dell'immobile minacciato e la parola, sempre sospetta di elettoralismo, del rappresentante politico, anche quando appare indiscutibile che la decisione finale in democrazia debba spettare a lui. Questo livello intermedio è il quartiere. Ciò non rappresenterà certamente una scoperta,

si dirà, dal momento che il tema del quartiere è stato già resuscitato dal passato remoto della città proprio dalla *politique de la ville* e idealizzato per contrastare le malefatte dell'urbanistica funzionale degli anni '50 e '60. E il risultato non fu in quell'occasione all'altezza delle speranze in esso riposte. Il risultato fu soprattutto all'altezza dell'utilizzo puramente retorico che ne fu fatto.

Un quartiere esiste solo se lo si produce. Non è un prodotto di evocazione ma di fabbricazione. Gli americani sono divenuti esperti in materia, in special modo dopo le disavventure occorse in occasione dei rinnovamenti urbani degli anni '50. Essi sono in grado di far esistere un quartiere grazie al ricorso a del personale formato a questo scopo: i *community builders*. I quali non sono, come i nostri capi di progetto detto di «sviluppo sociale urbano», dei dispensatori di fondi a beneficio di associazioni che accettano di adattare le loro attività ai *desiderata* dello Stato, bensì persone incaricate di identificare le componenti sociali e etniche presenti in un quartiere, le forze associative e religiose, le problematiche che uniscono le persone così come quelle che le vedono contrapposte e di riunirle attorno a un'iniziativa in grado di far scaturire in primo luogo una tolleranza reciproca, quindi degli obiettivi comuni, e avvicinarle a persone esterne al quartiere ma capaci di interessarsene dal punto di vista morale, intellettuale o economico. In breve, è un lavoro di architetto sociale, o anche di promotore della vita urbana, nella misura in cui l'urbano, come ricorda Olivier Mongin, è allo stesso tempo chiuso e aperto, una protezione e un'apertura, possibilità di entrare e di uscire, capacità di unione tra sé per agglomerarsi ad altri e in questo modo «fare città».

La capacità di costruire il «livello quartiere» non è una specialità esclusivamente americana. In Europa, nei Paesi Bassi, in Germania, in Gran Bretagna, sono nate esperienze simili, ma ben più consistenti delle rare pratiche francesi! Nei Paesi Bassi, la riabilitazione dei centri delle città dove si sono stabiliti più spesso gli immigrati è stata portata avanti sulla base, non di una consultazione iniziale e formale, ma di una concertazione permanente che ha visto fondersi, regolarmente, rappresentanti degli abitanti del quartiere, tecnici e rappresentanti politici. Più spesso, sono stati gli abitanti che hanno deciso se fosse meglio demolire per ricostruire piuttosto che, più semplicemente, restaurare un immobile, o che hanno scelto la formula delle abitazioni da ottenere e degli impianti da creare. Questo rinnovamento è stato seguito dalla *gentrificazione* di alcuni quartieri centrali, vissuta non tanto come sostituzione degli immigrati con i bianchi, quanto come possi-

bilità di giustapposizione più che di *melange* imposto. E così si possono ritrovare ai lati di una stessa piazza un gruppo di abitazioni riqualificate per gli immigrati accanto a case indipendenti restaurate dove hanno fatto ritorno i ceti medi. La piazza è comune, utilizzata dai bambini e dalle famiglie dei due gruppi. Anche se le scuole sono visibilmente distinte⁸. In Germania, il programma «città sociale» (che, è vero, riguarda soltanto 17 quartieri) si è basato sulla messa a disposizione delle associazioni di abitanti dei quartieri di un *budget* consistente da utilizzare allo scopo di elaborare progetti per i quartieri stessi. In Gran Bretagna la vendita delle abitazioni sociali – molto avanzata, sebbene ne resti uno *stock* ancora importante nelle mani delle *local authorities* – presuppone un accordo degli abitanti su un programma generale di sviluppo del quartiere.

Che il quartiere possa rappresentare la scala di riferimento per discutere, pensare e decidere il rinnovamento di parte del suo territorio è non soltanto realizzabile, ma in procinto di diventare normale, ovunque tranne che in Francia, per il momento. Supponendo che una decisione possa essere presa in questo senso per colmare il nostro ritardo in questo ambito, non resterebbe che definire modalità organizzative adeguate rispetto al progetto di rinnovamento urbano da compiere. La formula delle *Community Development Corporations* americane è affascinante per la forza che conferisce agli abitanti del quartiere dal momento in cui si pongono in una prospettiva dinamica. Essa consiste in una struttura associativa il cui consiglio d'amministrazione, elettivo, deve essere composto per almeno il 51% da persone che abitano il quartiere. Le corporazioni si servono di *équipes* tecniche che elaborano i progetti, li negoziano con il Comune e si impegnano a reperire i fondi necessari presso banche e fondazioni per la loro realizzazione (Donzelot, Mevel, Mongin, 2005). Un siffatto margine di manovra è reso possibile solo dalla relativa caducità dei piani urbanistici della città dopo l'enorme spostamento dei ceti medi verso le *suburbs*. Le città erano da rifare, nel vero e proprio senso della parola, devastate fisicamente, decomposte socialmente. In Europa non siamo certo a questo punto, nemmeno lontanamente, in particolare in Francia dove il controllo politico del territorio è totale. Tuttavia possiamo immaginare l'esperienza di «laboratori urbanistici di quartiere» che riunirebbe, sotto gli auspici di un'associazione di quartiere, le competenze necessarie per proporre diverse forme di rinnovamento a partire dalle

⁸ Si sta pensando a Piazza del Pittore a l'Aja.

aspettative degli abitanti e dei rappresentanti politici. Resterebbe nelle loro mani la possibilità di decidere, *in fine*, sottoponendo al voto la scelta della formula da seguire.

5. «Ri-agglomerare la città», *democratizzandola*⁹

Cosa rimproverare alla formula del «governo a distanza» che si è imposta nell'ambito della *politique de la ville*? Sicuramente non il suo principio, se per quest'ultimo s'intende un intervento diretto minimo dello Stato nella sfera locale. La formula del governo centrale del locale¹⁰ si giustificava fintanto che i rappresentanti politici si comportavano da notabili in una Francia provinciale e immutabile, cosa assolutamente superata visto che i sindaci allo stato attuale si propongono come veri e propri manager che dispongono di *équipes* competenti. L'estinzione attualmente in corso della seconda formula, quella del governo per contratto¹¹, non è da rimpiangere. Essa non ha mantenuto le sue promesse. La sosteneva un'idea: quella dello stimolo reciproco tra *équipes* comunali e servizi locali dello Stato. Dal confronto tra le diagnosi delle due parti in causa dovevano nascere progetti nelle intenzioni conformi alle aspettative della politica nazionale, ma portati avanti dai rappresentanti politici a livello locale. È tuttavia progressivamente emerso che i servizi locali statali non avevano una capacità di diagnosi del territorio e ancor meno erano capaci di lavorare ad un progetto o ad un contro-progetto, al contrario dei rappresentanti politici che, per professione, conoscono approfonditamente il territorio e i suoi segreti. Gli agenti pubblici hanno la vocazione a riflettere le aspettative del governo e non a sviluppare una conoscenza del locale. Essi non sono attrezzati per questo e se lo fossero, sarebbero in situazione di rivalità con i rappresentanti politici, ne riprodurrebbero il potere, entrando in conflitto con loro, quindi sarebbero inutili. Il sotto-prefetto *alla città*, immaginato un tempo come il personaggio capace di sintetizzare le conoscenze dei servizi di settore e di utilizzarli utilmente nella negoziazione con i rappresentanti politici locali, è diventato, non appena ne ha avuta la possibilità, il sotto-prefetto *della*

⁹ L'espressione «ri-agglomerare la città» è di Olivier Mongin (2005).

¹⁰ Secondo l'espressione utilizzata da Renaud Epstein per qualificare il modello in uso negli anni '50 e '60.

¹¹ *Idem*. Vedi l'articolo di Renaud Epstein, 2005.

città: adatto a rappresentare lo Stato nelle cerimonie, per ricordarne le esigenze formali, ma assolutamente non nella posizione di co-produrre un progetto. La formula del governo a distanza s'impone per la sua economicità e dunque per la sua efficacia. Una sola responsabilità a livello locale: i rappresentanti politici, in misura proporzionale ad un'autonomia recentemente resa ancor più ampia, una latitudine di governo accresciuta in egual misura grazie a strumenti capaci di orientare i politici, di «guidare i loro comportamenti», come direbbe Michel Foucault, attraverso un sistema di penalizzazioni e ricompense, col favore di osservatori specializzati nel monitoraggio quantitativo dei risultati delle politiche condotte nelle zone svantaggiate.

Cosa rimproverare ad una formula di efficacia così superiore alle precedenti se non... la sua inefficacia rispetto al soddisfacimento delle aspettative del legislatore! La legge Sru, nella parte relativa alla costruzione di abitazioni sociali, è riuscita solo mediocrementemente sul piano quantitativo e ancor meno su quello qualitativo, ovvero di contribuire seriamente alla deconcentrazione della povertà. La legge sul rinnovamento urbano risponde ai casi più urgenti, non necessariamente a quelli più bisognosi; i responsabili della sua applicazione iniziano ad accorgersi che essa non è, come auspicato, uno strumento volto al miglioramento delle condizioni delle popolazioni beneficiarie. Essa è brutale e sembra voler indirizzare ai più poveri e alle minoranze, a torto o a ragione, il messaggio per cui «essi non sono adeguati per il Comune» che intraprende un'opera di rinnovamento, e che si vorrebbe farli sparire, come gli edifici che essi occupano, realizzando così un'operazione grazie all'altra.

Perché questa relativa inefficacia? Tutti i rappresentanti politici dei Comuni ragionano, in prima battuta, in funzione delle attese restrittive del proprio elettorato. Quanti sindaci preferiscono pagare l'ammenda prevista per quei Comuni che non raggiungono una percentuale appropriata di abitazioni sociali – anche se la denominazione ne risulta molto restrittiva, molto liberale – per paura di perdere il loro posto! Quanti politici utilizzano la legge per il rinnovamento urbano per offrire un'abitazione ai ceti medi che sono andati ad abitare fuori dal Comune pur continuando a lavorarci, rinviando ad ipotetici accordi con i sindaci vicini la questione di una sistemazione adeguata per gli immigrati che occupavano gli immobili destinati alla demolizione da due o tre generazioni? Questo egoismo comunale è inevitabile. Ma proprio per questo è stato previsto con le leggi Voynet, Chevènement e Sru, un meccanismo che stimola i Comuni appartenenti

allo stesso agglomerato ad unirsi per realizzare meglio gli obiettivi della *politique de la ville* facendo leva sull'offerta di numerosi vantaggi tra i quali il trasferimento ad enti intercomunali di competenze normalmente riservate ai consigli regionali e ai consigli generali.

La legislazione sull'intercomunalità sarà infruttosa? Non proprio! Essa ha in realtà avuto una chiara riuscita. A cinque anni dalla sua promulgazione, un'indagine dimostra che ha avuto un buon successo. Hanno visto la luce più di 800 gruppi intercomunali, sebbene si tratti più di una vittoria di Pirro che del raggiungimento di obiettivi (Estèbe, 2005). Sulle 350 aree urbane presenti in Francia, solo una cinquantina di esse ha trovato, attraverso questa formula, un principio di unità politica. Si tratta peraltro delle più piccole. Al contrario, la maggioranza relativa delle aree urbane vive sotto un regime di frammentazione, con in media più di quattro raggruppamenti (intercomunali, *n.d.t.*). E sono le più grandi. Ancor più grave: i raggruppamenti in questione si formano per affinità di reddito, riunendo i Comuni ricchi da un lato e quelli più poveri dall'altro. La riforma dell'intercomunalità non ha dunque prodotto i risultati attesi ma piuttosto il loro contrario, poiché i raggruppamenti istituiti sottolineano e rafforzano le differenze in materia di composizione sociale dei differenti Comuni dello stesso agglomerato.

Quale insegnamento trarre dal fallimento della legge sull'intercomunalità in materia di solidarietà a livello di agglomerato? È ipotizzabile riorientare l'azione in due direzioni. Supporre che il rafforzamento delle diversità sia sintomo di un'impossibilità di trattare le disuguaglianze territoriali su altra scala che non sia quella statale e fare in modo che la zonizzazione dei territori costituisca l'unico strumento di quest'azione. Oppure ritenere che, se una legge che intende ridurre le disparità tra Comuni perviene in realtà a rafforzarle, sia perché essa finisce fatalmente col sopravvalutare, invece di ridurre, il peso specifico del livello comunale, rivelando un metodo carente. La prima opzione sembra in contraddizione con le economie di potere e permette un'evoluzione verso una modalità di «governo a distanza» che fa apparire l'amministrazione classica come uno strumento di esercizio del potere troppo «costoso», troppo pesante per responsabilizzare efficacemente i rappresentanti locali sulle questioni urbane. Quanto alla seconda, essa presuppone che si possa realizzare un progresso democratico capace di contenere l'egoismo comunale di cui abbiamo visto gli effetti perversi con la cosiddetta «Legge Chevènement».

La relativa delusione che si è accompagnata alla legge sugli *Etablis-*

ments Publics de Coopération Intercommunale, Epci (enti pubblici di cooperazione intercomunale, *n.d.t.*) obbliga a prospettare seriamente la creazione di un «consiglio di agglomerato» eletto a suffragio universale come risposta alle eccessive concentrazioni di povertà, all'allargamento urbano, all'aumento del valore immobiliare nei centri di prestigio, portando alla loro *gentrificazione* che, oltre una certa misura, si auto-alimenta; in sintesi, fare dell'istituzione politica dell'agglomerato lo strumento per reagire alla «città a tre velocità». Se la democrazia urbana è davvero, come sostiene Jacques Lévy, «l'anello più debole della democrazia», perché non porvi rimedio nel modo più semplice possibile ovvero facendo della città reale, dell'agglomerato, un'entità completamente democratica, inglobando, dominando persino, i Comuni? Senza tuttavia sopprimerli o annichilirli poiché, da un punto di vista democratico, equivarrebbe a perdere da un lato ciò che si ottiene dall'altro. Vorrebbe dire perdere il senso del locale, in quanto l'agglomerato sarebbe vissuto in questo modo soltanto come espressione del globale, proprio come la mondializzazione. Questa osservazione ci ricorda che se la città è davvero un anello debole della democrazia, ciò è legato al fatto che essa non è una circoscrizione come un'altra, un pezzo di territorio come potrebbe esserlo il dipartimento o una regione, dunque un'entità definita dallo Stato per rendere più facile la sua amministrazione. La città è tutt'altro che facile, poiché per natura, per origine, essa si distingue dallo Stato che, certo, l'ha «catturata» come spiega Gilles Deleuze, ma non può impedirle di vivere, di ampliarsi, di farsi e disfarsi secondo una logica che perturba quella della divisione statale del territorio. La democratizzazione dell'agglomerato presuppone dunque l'analisi preliminare delle condizioni di applicazione di questo principio di unificazione, tenuto conto della specificità della città ma anche di ciò che ci si aspetta.

Come definire il territorio effettivo di un agglomerato dal momento che la città non è più circoscritta all'interno di mura che ne rappresentano i confini? Sarebbe opportuno, sicuramente, prendere in considerazione i Comuni limitrofi occupati dalle persone che lavorano in città o che sono dipendenti da essa e che si urbanizzano lungo la sua orbita. Ma fino a che punto? Cosa fare con quei Comuni in cui s'insedia chi fugge dalla città vicina, per vivere un'altra appartenenza e che non dipende direttamente dalla città per il lavoro o per lo svago? Cosa fare rispetto alla lottizzazione selvaggia dei Comuni rurali che deturpa il paesaggio della campagna ma che procura così tanta felicità alle famiglie che si stabiliscono «nella natura» per sfuggire ai rumori

urbani e per godere soltanto i vantaggi della città, facendo pagare all'insieme delle collettività, e dunque alla città, la crescita necessaria delle infrastrutture di trasporto? E ancora come «agglomerare» un fenomeno urbano come quello dell'Ile de France o la costa del Mediterraneo ininterrottamente urbanizzata da Nizza a Marsiglia?

Gli americani hanno fornito a queste domande una risposta che ha il merito della semplicità democratica, anche se soltanto questo. Essa consiste nel considerare che, risiedendo la sovranità negli individui e non nel territorio, quest'ultimo si comporrà o decomporrà in funzione delle decisioni degli abitanti e di pari passo con l'estendersi progressivo del territorio della città. Sono gli abitanti a decidere, votando, se annettersi alla città-centro o se formare un nuovo comune (si tratta del cosiddetto procedimento di incorporazione). Gli stessi abitanti di un quartiere della città-centro non sono privati di una tale possibilità di scelta poiché anch'essi possono separarsi attraverso un procedimento di scorporazione qualora ritengano di non essere trattati equamente dal comune. La tendenza attualmente in corso negli Stati Uniti è di fare comune. Essa spinge gli abitanti dei *suburbs* a preferire l'incorporazione all'annessione per non pagare il sussidio sociale destinato agli abitanti delle *inner cities*. Questa tendenza sta creando molti problemi alle *local authorities*, che cercano il mezzo e soprattutto il principio a partire dal quale ristabilire l'unità della città. Tutto ciò prova, se non altro, che la sola applicazione della democrazia nel rifiuto del territorio urbano effettivo, delle sue continuità, non può che agguingere problemi invece di risolverli.

Gli olandesi hanno adottato sulla questione dell'estensione urbana e della delimitazione delle entità elettorali un principio opposto, poiché tende a far prevalere la preoccupazione per il territorio sulla libertà delle persone, attraverso la preventiva determinazione di spazi legali per i nuovi insediamenti urbani. Per preservare il paesaggio rurale dalla «dottizzazione selvaggia», per salvaguardarne la qualità, ma anche per evitare le periferie informi attorno alle città-centri, sono individuate nuove aree territoriali, a relativa distanza dai centri in questione, verso le quali orientare l'urbanizzazione. Ne deriva un paesaggio urbano fatto di città a grappolo e un paesaggio rurale perfettamente conservato. Un'opzione di questo tipo concilia l'interesse per il territorio e quello per la democrazia, ma ha bisogno di essere adottata preventivamente. Essa può imporsi soltanto in un paese in cui il territorio rappresenta la ricchezza degli uomini, ciò che essi hanno strappato al mare e che si vietano ad ogni costo di sprecare.

Come concepire in Francia una modalità di delimitazione dell'unità politica di un agglomerato che possa evitare il difetto americano di eludere il territorio, senza per questo dover fare ricorso al modo olandese di farlo prevalere? Come tener conto del movimento della città nel suo processo di democratizzazione? Non si può contare sulla spontanea buona volontà dei politici, la legge Chevenement lo ha dimostrato con i difetti legati alla sua applicazione; né tanto meno sugli abitanti, gli americani ne forniscono la prova, né su un'azione autoritaria dello Stato, poiché ciò equivarrebbe a rimettere in discussione il decentramento. Rimane allora la soluzione che consiste nel riformulare completamente la legge sull'intercomunalità. Questa, infatti, sollecita ad oggi solo uno dei due aspetti propri di una logica di ricompense e penalizzazioni. Un governo a distanza intelligente non dovrebbe privarsi della possibilità di sanzionare la logica del club dei comuni ricchi prevedendo che i finanziamenti (così come le prerogative oggi spettanti ai consigli regionali o generali, ma che coinvolgono i rappresentanti politici delle città) non vengano accordati se non in misura proporzionale in primo luogo alla natura socialmente mista delle alleanze tra comuni e sulla base della loro decisione di eleggere dei «consigli d'agglomerato» a suffragio universale. Se proprio deve prevalere una logica utilitaristica, tanto vale essere coerenti.

Cosa ci si può aspettare dalla creazione di questi consigli d'agglomerato eletti a suffragio universale? Forse ciò permetterebbe di realizzare meglio localmente quello in cui lo Stato riesce meno bene a livello nazionale? Sarebbe come considerare la città un equivalente dello Stato, dunque commettere un errore circa la sua natura. Che le agglomerazioni possano avere una politica di sviluppo economico è innegabile, ma che queste possano redistribuire i redditi meglio dello Stato appare più che dubbio. I lavori di Laurent Davezies hanno dimostrato chiaramente che la ricchezza di un agglomerato può non essere legata alla sua *performance* economica se solo si tiene conto dell'importanza dei trasferimenti nazionali di danaro pubblico e privato effettuati nel quadro della solidarietà nazionale o dei consumi privati¹². I salari dei quadri, le spese dei pensionati residenti o dei turisti possono rendere un agglomerato del sud della Francia più ricco di una città che disponga di un polo tecnologico avanzato nella regione parigina. Lo stesso autore dimostra che una politica di redistribuzione finanziaria, organizzata a livello locale, è sempre poco significativa rispetto a

¹² Si può trovare un sunto dei lavori in Davezies, 2005.

quella realizzata a livello nazionale. Inutile, dunque, sognare di un'istituzione-agglomerato che possa ridurre seriamente le disuguaglianze tra gli abitanti.

Cosa possiamo attenderci allora dall'ente agglomerato se si esclude una maggiore redistribuzione? Che, come sostiene Thierry Oblet, l'agglomerato stesso possa intervenire sulle modalità più che sull'ammontare della redistribuzione e che le prime incidano fortemente almeno quanto il secondo, quando si tratta di fare società (Oblet, 2005). A livello di agglomerato, si può redistribuire in modo più pertinente, aiutare più efficacemente la popolazione meno abbiente. Si può mettere in opera ciò che prima veniva ricordato a proposito della mobilità sociale e del rinnovamento urbano: delle opportunità di lavoro per gli abitanti dei quartieri svantaggiati, una nuova concezione della *carte scolaire*, una distribuzione degli alloggi popolari maggiormente in sintonia con i bisogni e non solo con i criteri generali dell'art. 55 della legge Sru, un rinnovamento che sappia aprire la città, redistribuire positivamente gli abitanti degli immobili demoliti piuttosto che dirottarli verso dei Comuni non graditi o accatastarli in alloggi vacanti – e che sono tali non per caso! Da questo percorso ci si può aspettare soprattutto una «riagglomerazione» della città, poiché i luoghi ne usciranno collegati gli uni agli altri e le barriere abbassate. I luoghi, i quartieri, i Comuni hanno bisogno di esistere specificamente, ma allo stesso modo, di essere connessi, di aprirsi per fare città. Soltanto l'appartenenza comune ad una stessa identità democratica può permettere questa «liberazione» (Mongin, 2005) che evoca il senso originale della città, quello di un'emancipazione.

Riferimenti bibliografici

- Davezies L., 2005, *Vers une macroéconomie locale. Le développement local entre économie productive et présenteielle*, Rapporto alla Datar, agosto.
- Donzelot J., Mevel C. e Wyvekens A., 2003, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Le Seuil, Parigi.
- Donzelot J., Mevel C. e Mongin O., 2005, in Mongin O., *La condition urbaine*, Le Seuil, Parigi.
- Epstein R., 2005, *Gouverner à distance*, «Esprit», novembre.
- Estèbe P., 2005, *L'intercommunalité et les services*, Recherche Puca.

- Felouzis G. e Liot F., 2005, *Ecole, ville, ségrégation. La polarisation sociale et ethnique dans l'Académie de Bordeaux*, di prossima pubblicazione presso il Puf sotto il titolo *L'apartheid scolaire*.
- Guilly C., 2004, *La gentrification ou les avantages de la centralità*, intervento al seminario «Polarisation sociale de l'urbain», organizzato dal Plan urbanisme, architecture et construction (Puca), 15 dicembre 2004.
- Kirzbaum T., 2004, *Discrimination positive et quartiers pauvres: le malentendu franco-américain*, «Esprit», marzo-aprile, «*La ville à trois vitesses*».
- Mével C. e Condro S., 2005, *Marseille à vue d'oeil*, Ricerca Puca.
- Mongin O., 2005, *La condition urbaine*, Le Seuil, Parigi.
- Oblet T., 2005, *Gouverner la ville*, Puf, Parigi.
- Swinnen H., 2004, intervento al seminario «Polarisation sociale de l'urbain», organizzato dal Plan urbanisme, architecture et construction (Puca), 15 dicembre 2004.
- Tranb J., 2005, *Il rinnovamento urbano o come farla finita con i quartieri di habitat/insediamento sociale*, «Esprit», gennaio.

Il modello mediterraneo di *housing* e *welfare* e il caso di Roma

Silvia Lucciarini, Alberto Violante

RPS

Il saggio intende descrivere, attraverso una modellizzazione per sistemi di welfare, il percorso delle politiche abitative in Europa e gli attuali indirizzi oggi in atto. Le trasformazioni negli impianti di regolazione nazionale, il processo di integrazione europea, le profonde modificazioni socio-economiche e demografiche impongono una riflessione sull'emergere di nuove

problematiche che in potenza interessano fasce di popolazione diverse da quelle tradizionalmente coinvolte e espongono le classi medie al rischio di marginalità o vulnerabilità abitativa. Particolare spazio viene dedicato al caso italiano nel panorama dell'Europa mediterranea, con un approfondimento delle problematiche individuate nella città di Roma.

1. Introduzione

L'avanzamento del processo d'integrazione europea, da un lato, e lo sviluppo teorico e metodologico degli studi sui sistemi di *welfare* dall'altro, rendono urgente una ridefinizione comparata a livello europeo delle politiche abitative oggi in atto. Questo potrà servire ad illuminarne anche l'evoluzione più recente e il peso eventuale che su di essa ha avuto il livello europeo nella sovradeterminazione dei suoi indirizzi.

Un primo problema è che ricostruire lo stato dello studio di questo ordine di tematiche si presenta particolarmente difficile in Italia, non tanto e non solo per la sua relativa marginalità, quanto perché la divisione del lavoro accademico ne ha delegato lo studio per anni – eccetto poche eccezioni (Tosi, 1994) – alle discipline urbanistiche, dotate solitamente di un loro statuto autonomo all'interno delle facoltà di Architettura – istituzione che in Italia è più concepita come umanistica che sociale –, ritardando lo sviluppo di campi di ricerca interdisciplinari che potessero unire ad un taglio analitico rivolto alla pianificazione e all'applicazione pratica, uno sguardo maggiormente comprensivo degli effetti sociali. In altri paesi europei (Gran Bretagna, paesi nordici, Olanda) si è venuto costituendo con gli anni un campo di ricerca riconoscibile che ha come oggetto di ricerca i sistemi abita-

tivi e i cui confini attraversano politiche sociali, sociologia, geografia sociale e *planning*, dotato di luoghi di dibattito e strumenti condivisi. Gli ultimi anni hanno visto una certa vivacità di questi contributi, a partire dalla transizione sociale in atto e dai suoi effetti sulle tematiche abitative. Questo contributo si dividerà in due parti: la prima tenderà una collocazione delle politiche abitative italiane, dopo aver definito dei criteri di classificazione a partire da alcuni cenni al dibattito internazionale, e la seconda illustrerà alcuni dati empirici su Roma.

2. Politiche abitative a confronto: «il pilastro fragile» dei sistemi di welfare

Dopo gli anni in cui l'analisi dei diversi sistemi abitativi nazionali si riduceva alla ripartizione delle modalità di detenzione dell'abitazione (affitto o proprietà), si è andato affermando un approccio che voleva insieme superare il determinismo ritenuto implicito nelle analisi della teoria della rendita e recuperare la complessità della *fornitura dell'abitazione* (Ball, Harloe, Martens, 1990; Barlow, Duncan, 1988) dalla parte della produzione/offerta e non solo della domanda/consumo. Per fare questo, l'analisi deve prendere in carico un insieme di sistemi specifici di organizzazione e la loro regolazione: dal mercato fondiario, a quello dell'industria delle costruzioni, al sistema del credito. Tale complesso di variabili è ovviamente difficilmente sintetizzabile dentro una rigida tipizzazione; il massimo obiettivo realizzabile era pertanto una giustapposizione analitica destinata a descrivere senza spiegare i diversi casi, visto ognuno come il frutto di una specifica combinazione istituzionale. D'altra parte, gli autori che andavano strutturando gli studi di *welfare* come un campo di ricerca specifico che oltrepassasse la catalogazione dei livelli di spesa nei vari comparti, e investisse gli effetti della spesa pubblica sulla quantità e la modalità di partecipazione al mercato del lavoro, avevano a loro volta sottratto le politiche abitative dall'oggetto della comparazione tra i sistemi e i regimi di *welfare*¹. Troppo alto era sembrato l'intreccio con le altre variabili economiche e l'impiego infrastrutturale della spesa abitativa.

¹ L'ultimo intervento di Esping-Andersen sulle politiche abitative è precedente alla sua sistemazione dei regimi di *welfare* ed è teso a riconoscere l'impossibilità di trovare una matrice comune alle politiche abitative nordiche (1985).

Le ricerche con finalità comparative e di respiro internazionale però sottolineano l'apparente omogeneità dei provvedimenti di politiche abitative presi a partire dagli anni '80, che sembrano convergere nel passaggio di una quota sempre maggiore di nuclei familiari dall'affitto alla proprietà, nell'abolizione di ogni forma di calmiera legislativo sul mercato privato dell'affitto, nel contestuale passaggio dei sussidi pubblici dalla produzione al consumo, nella creazione di *vouchers* abitativi, e nella residualizzazione – in alcuni casi la scomparsa – dell'edilizia residenziale pubblica (Priemus, 1990; Priemus, Dieleman, 1997).

A partire da queste variabili, a qualcuno è sembrato intravedere un destino di sviluppo univoco per i sistemi abitativi che sarebbero stati contrassegnati dal mercato dell'abitazione di proprietà venduta in proprietà al nucleo familiare. L'ipotesi unilinearista ha avuto versioni sia liberali (Saunders, 1990) che critiche (Harloe, 1995), ma entrambe si fondano, da un lato, sull'analisi della mercificazione dei sistemi abitativi europei, visti soprattutto attraverso la lente dei casi anglosassoni dopo la stagione della demercificazione connessa allo sviluppo industriale, e, dall'altro, sull'assunto che all'interno di un regime capitalistico la casa sia sussunta irreversibilmente come merce. Le politiche abitative sembrerebbero destinate a soccombere dietro l'ipotesi residualista, che le vede destinate a rimanere a margine dei sistemi di *welfare*, concentrandosi sull'agevolazione e la defiscalizzazione dell'abitazione di proprietà. Alcuni autori hanno però rovesciato questa ipotesi (Kemeny, Lowe, 1998), sostenendo la persistenza di direttrici di sviluppo di tipo diverso che rispondono in maniera quantitativamente e qualitativamente differente a pressioni più o meno omogenee. Questo orientamento è riuscito ad emergere anche grazie ad alcuni risultati empirici finalizzati a testare ipotesi di medio raggio. I risultati più convincenti (Barlow, Duncan, 1994) hanno riformulato i diversi processi di costruzione e pianificazione in alcuni paesi europei, divisi tra processi più (Gran Bretagna) o meno (Francia) speculativi e governati (Svezia). Il livello di speculazione era dato dalla maggiore o minore presenza di libero mercato nei processi di costruzione e pianificazione, ricalcando in qualche maniera le tipologie sping-anderseniane. Quanto più speculativo (ovvero fondato sulla proprietà privata e non sussidiato da mutui fondiari) è il processo immobiliare, tanto più orientato alla vendita per proprietà privata sarà il prodotto, tanto più alto – e poco efficiente dal punto di vista della disponibilità delle abitazioni sul mercato abitativo – sarà il prezzo del prodotto.

Nello stesso quadro analitico, recentemente, si è potuto rilevare la so-

stanziale diversità dei sistemi abitativi e delle politiche abitative dell'Europa mediterranea (Allen e al., 2004; Hoekstra, 2005).

Questi sarebbero caratterizzati da un'alta percentuale di abitazioni in proprietà, una bassissima quota di edilizia residenziale pubblica, un'alta quota di seconde abitazioni per usi non primari, un'elevata contribuzione familiare nell'acquisizione della casa, e da un'elevata importanza dell'auto-promozione² legata non solo e non tanto all'abitazione su commissione sub-urbana tipica della *middle-class* inglese, ma ad una persistenza dell'auto-costruzione rurale e dell'auto-promozione abusiva. Queste quattro caratteristiche si accompagnano ad uno sviluppo fisico delle città ad alta densità solitamente intorno a centri riconoscibili, e concentrato quasi esclusivamente in altezza con scarsa presenza di case mono-familiari.

Questo ingenera uno strano modello, dove alla casa di proprietà non è necessariamente connesso un alto livello di reddito vista la sua diffusione tra la popolazione, e ai condomini multi-abitazioni non sono necessariamente associati scarsi livelli di soddisfazione abitativa (basso numero di metri quadri per abitante, assenza di servizi, ecc.); un modello abitativo frutto dell'assenza dei rigidi vincoli di pianificazione e dei tassi di costruzione intensi e costanti propri dei paesi a forte industrializzazione; un modello con un ruolo decisamente marginale delle politiche abitative soprattutto nel campo della promozione edilizia diretta, la quale avrebbe richiesto impieghi di spesa pubblica perché la sua realizzazione non si limitasse ad essere una copertura per fasce molto ristrette di disagio sociale incapaci di stare sul mercato. Torneremo su questo nel prossimo paragrafo spiegando come sia stato possibile a partire dal caso italiano. Questi importanti contributi corrono però due rischi: quello di replicare automaticamente tassonomie tarate per gli altri pilastri dei sistemi di *welfare* e di sottovalutare il ruolo che le politiche abitative stesse – o la loro assenza – hanno avuto nella produzione di determinati modelli abitativi. Cerchiamo ora di verificare la congruenza del caso italiano con l'ideal-tipo sopra tratteggiato e nel contempo sopperire a queste carenze.

2.1 Modello mediterraneo e strumenti comparativi

È abbastanza inutile elaborare una classificazione qualitativa, senza una riflessione sugli strumenti teorici che la sostengono. Non è possi-

² Quest'ultimo punto del tipo ideale non è però valido per la Spagna dove i tassi di costruzione sono molto alti e sostenuti dall'attività di grandi immobiliari.

bile parlare di un modello abitativo mediterraneo sovrappo-
 nendolo al modello di *welfare* derivato dalla classificazione di Esping-Andersen.
 Quest'ultima, infatti, si basava sui regimi di regolazione esito dei rap-
 porti di forza tra i vari gruppi sociali. La contesa del confronto era la
 demercificazione del lavoro come merce fittizia. La misura in cui que-
 sta riusciva connettendosi alla stratificazione sociale, generava come
 esito i vari tipi di *welfare* (Esping-Andersen, 1990). Anche se la scelta
 dell'abitazione ha importanti e durevoli conseguenze sull'occupazione
 non si può sostenere che l'oggetto delle politiche abitative sia la de-
 mercificazione del lavoro, anche se questo non vuol dire che ogni si-
 stema abitativo non si debba comporre in una coerenza più o meno
 stretta con i sistemi di *welfare* e la partecipazione al mercato del lavoro.
 I gruppi sociali che si confrontano in questo caso sono *proprietari e non*
proprietari, e l'oggetto della demercificazione è la terra con l'immobile
 ivi costruito³, che ne acquisisce tutte le caratteristiche posizionali. In
 questo caso demercificazione vuol dire offrire l'abitazione quanto più
 possibile a prezzo di costo de-valorizzando la quota della rendita sul
 prezzo dell'abitazione. Ecco perché le politiche abitative iniziano ine-
 vitabilmente dalle leggi sul regime di uso dei suoli e dalla misura in cui
 queste assegnano il diritto di gestione di una porzione dello spazio alla
 collettività. Il discorso sul regime di uso dei suoli è quindi essenziale,
 ed è il terreno d'intersezione che è stato a lungo indagato dagli urba-
 nisti negli anni '70 (Campos Venuti, 1967; Ferracuti, Marcelloni,
 1982). A valle vengono poi una serie d'interventi – di politiche abita-
 tive appunto – attuati al fine di azzerare una rendita fon-diaria già
 formatasi.

2.2 Sistemi di devalorizzazione della rendita

Per attuare la devalorizzazione della rendita è necessario controllare
 l'andamento dei prezzi reali delle abitazioni. Potendosi considerare il
 prezzo di un'abitazione la capitalizzazione della sua rendita potenziale
 (che si esprime attraverso l'affitto), la prima scelta è su come control-
 lare i prezzi degli affitti. Nella maggior parte dei paesi europei a parti-
 re dalla ricostruzione del secondo dopoguerra la strada intrapresa è
 stata quella di promuovere, grazie ai sussidi pubblici, uno *stock* di abi-
 tazioni in affitto, con lo scopo di offrire un affitto che maturasse il

³ Anche l'abitazione può essere intesa tuttavia come merce fittizia, come ha
 fatto notare la Nuova Sociologia Urbana (Logan, Molotch, 1987).

costo dell'abitazione in un tempo ragionevolmente lungo senza ottenere un guadagno che superasse i costi di gestione. Questo indeboliva il potere di monopolio dell'offerta privata di abitazioni in affitto costretta ad adeguarsi al prezzo fatto da quella pubblica. Secondo Jim Kemeny (1995) ci sono due alternative in questa strategia: l'una è la promozione e gestione interamente pubblica del processo da parte degli enti locali, che finisce per offrire abitazione ad un prezzo inferiore ai costi di produzione e manutenzione con l'effetto di un veloce deperimento del patrimonio, una stigmatizzazione di chi lo abita e la residualizzazione della sua fruizione a categorie sociali estremamente ristrette. Questo modello ha informato il modo di procedere della Gran Bretagna a partire dagli anni '80, ma anche dei paesi dell'Europa meridionale.

L'altra vede intervenire, accanto alla promozione di Erp⁴, associazioni, cooperative ed enti tra Stato e mercato, che in cambio di sussidi pubblici sono vincolati ad un'offerta calmierata. Questa solitamente, per prezzo e qualità non si rivolge esclusivamente agli strati inferiori della domanda, contribuendo ad allargare la popolazione che vive in affitto oltre quella che lo sceglie per l'incapacità di acquisto. Nella sostanza questa politica ha un effetto di costruzione sociale grazie alla quale l'affitto non è concepito come l'abitare dei poveri. In questo tipo di politica sono storicamente classificabili la Svezia (che viene considerato un paese universalista nella classificazione del *welfare*), ma anche l'Olanda e la Germania (che al contrario nella letteratura del *welfare* sono concepiti come paesi conservatori).

Vi sono anche delle politiche rivolte a soddisfare il proprio bisogno abitativo aiutando la capitalizzazione personale di una rendita attraverso l'acquisto dell'abitazione di proprietà⁵. Gli strumenti con cui si può ottenere lo scopo della garanzia dell'abitazione di proprietà generalizzata comprendono l'offerta di mutui fondiari a tasso scontato per

⁴ Edilizia residenziale pubblica: si intende con questo acronimo l'insieme degli interventi edilizi, promossi da amministrazioni centrali o locali dello Stato, volti a fornire abitazioni in affitto sottocosto la cui assegnazione è regolata da bandi pubblici per reddito. In Italia possono essere considerate Erp: Inacasa, Gescal, Iacp, e la gran parte del patrimonio pubblico di diretta proprietà degli enti locali.

⁵ In linea teorica, la garanzia a ciascuna della proprietà privata come valore d'uso, dovrebbe impedire lo sfruttamento dell'abitazione in proprietà come valore di scambio.

la costruzione o l'acquisto di abitazioni in proprietà⁶. In questo caso pur essendoci un effetto di residualizzazione dell'affitto vi è un qualche controllo del prezzo alla fonte, posto che la garanzia della soddisfazione del bisogno abitativo e i bassi *trend* demografici raffreddino il mercato fondiario preservandolo da aumenti speculativi dei prezzi. Questo è stato infatti un modello praticato in passato con qualche successo in paesi con deboli dinamiche demografiche e con una bassa densità relativa (Irlanda, Islanda e Norvegia).

Il principio dei sussidi all'affitto per gli inquilini che si è recentemente affermato come politica dominante di intervento nelle politiche abitative (Priemus, Kemp 2004), invece, non appartiene all'orizzonte del controllo del mercato – o devalorizzazione della rendita, come fin qui detto – bensì della socializzazione dei suoi costi.

Figura 1 - Strategie di demercificazione delle politiche abitative

Strategie	Devalorizzazione della rendita tramite la promozione pubblica e/ o sociale	Supporto pubblico alla proprietà della casa di abitazione – socializzazione della rendita	Sussidi all'affitto, pagamento pubblico della rendita
Paesi esempi	Inghilterra pre-Tatcher Paesi nordici Germania Olanda	Irlanda Islanda Norvegia	Usa Inghilterra post-Tatcher

2.3 Il caso italiano

Perché il caso italiano è coerente con quello degli altri paesi sud-europei? Come in Grecia, Spagna e Portogallo dopo la seconda guerra mondiale non venne intrapresa un'opera di ricostruzione che avesse come propulsore la promozione pubblica. In questa maniera tutti i paesi dell'Europa meridionale hanno un patrimonio pubblico che va dalle poche centinaia di appartamenti presenti in Grecia, che non ha mai intrapreso veri e propri piani di edilizia pubblica, al 5% sull'intero *stock* di abitazioni presente in Italia, passando da una percentuale che

⁶ In alcuni paesi – dal Giappone, alla Finlandia alla Francia – questo avviene grazie ad istituti di finanziamento specifici a questo preposti.

oscilla tra l'1 e il 3% in Spagna e Portogallo. Questa percentuale – ora in ribasso come in tutta Europa – non ha mai raggiunto cifre significative e ha sempre rappresentato una quota minoritaria anche dello *stock* degli appartamenti in affitto. Considerato che questo gruppo di paesi aveva una bassa percentuale di popolazione urbanizzata nel dopoguerra, e che in poco più di due decenni è rientrato in un *pattern* che li vede stare solo alcuni punti percentuali sotto i paesi con la maggiore percentuale di popolazione urbanizzata⁷, come è stata possibile la stessa urbanizzazione di massa senza una provvigione di edilizia pubblica, e la costruzione di un così largo patrimonio di proprietà privata familiare senza un largo accesso al credito?

Il caso italiano è – a questo proposito – abbastanza esemplare. Le politiche di controllo del prezzo di mercato sono sempre state affidate durante tutto il XX secolo e fino ancora alla metà degli anni '70 al blocco dei fitti e degli sfratti, provvedimenti a costo zero, ma che con un'inflazione sostenuta hanno avuto l'effetto di erodere significativamente il valore reale della rendita. Questa politica fu poi ereditata dalla l. 392/78 anche detta «equo canone» che legava il prezzo dell'appartamento ad un indice che seguiva il costo di costruzione del fabbricato, scoraggiando ogni aumento speculativo.

Dei regimi vincolistici non adeguatamente implementati creano doppi livelli: il primo fu quello tra le abitazioni più vecchie che mantenevano un valore accettabile e quelle nuove troppo costose per le famiglie che si affacciavano sul mercato abitativo; il secondo – dopo il varo dell'Equo Canone – tra gli appartamenti affittati legalmente secondo le norme contrattuali ed economiche stabilite dalla legge, e le abitazioni affittate in nero sul mercato informale. Per questo nel corso degli anni, già a partire dal decennio dei '60, la costruzione da parte di imprese private per l'affitto venne considerata un investimento insufficientemente redditizio perché soggetto – al di là del rendimento – ad ondate estemporanee di regolazione vincolistica.

Gli interventi di costruzione pubblica hanno seguito anch'essi ondate edificatorie. La prima del piano straordinario Ina-casa era localizzata nelle aree metropolitane a forte presenza industriale, là dove maggiore era la necessità di alloggiare le prime generazioni di classe operaia in-

⁷ Secondo il *World Urban Prospects* delle Nazioni Unite, nel 2000 in Spagna e in Italia la popolazione urbana era rispettivamente del 76% e 67% in linea con la Francia e Germania (75%), inferiore però ai paesi anglo-sassoni Uk (88%) e Usa (79%).

dustriale a impiego fisso e salario stabile; la seconda, gestita dagli enti locali attraverso gli Iacp (grazie alla l. 457/78 che ha permesso a questi enti di contare su una maggiore stabilità delle entrate) a partire dagli anni '70, andò invece a sanare la sovraurbanizzazione di alcune metropoli meridionali. Una delle ragioni della scarsa produzione pubblica fu che lo strumento di cui le politiche urbanistiche si erano dotate (la l. 167/62) era ambizioso, ma del tutto inefficace, poiché prevedeva l'esproprio e la costruzione su aree interamente pubbliche, per provvedere alla costruzione di interi quartieri popolari dotati di servizi primari; ma, in un regime dei suoli che, nonostante plurimi tentativi, non prevede mai l'esproprio non oneroso, tale piano era destinato a fallire. Nella pratica, l'assenza di edilizia sociale si deve anche alla mancata integrazione tra politiche abitative e urbanistiche, ma anche là dove i quartieri di edilizia popolare sono riusciti, l'ostilità delle politiche abitative italiane verso l'affitto si dimostrava nel dedicare una quota consistente – alle volte anche maggioritaria – di edilizia agevolata in proprietà. La differenza tra questa ultima tipologia e le cooperative edilizie sviluppatesi nel Nord Europa è che, in assenza di altri strumenti di supporto organici, lo sconto sui mutui fondiari è spesso divenuta una via privilegiata di accesso alla proprietà per settori sociali e categorie professionali (impiegati pubblici di basso rango).

A fronte di queste politiche abitative, l'abitazione in proprietà diventa un razionale strumento di sicurezza sociale in un clima culturale già in quella direzione orientato per il vicino passato rurale. Nei venti anni (1971-91) in cui il reddito medio inizierà a crescere, le abitazioni in affitto scenderanno di circa il 19% sul totale, aiutate anche dall'abbassamento dei prezzi degli immobili dovuto all'equo canone. Si spiega così il dilemma posto da Castles e Ferrera (1996), che identificavano un *trade-off* tra spesa sociale pensionistica e abitazioni di proprietà, che i paesi mediterranei sarebbero gli unici a non rispettare, presentando sia alti tassi di proprietà dell'abitazione sia un'alta spesa pensionistica. Tutto ciò senza neanche il supporto di un sistema creditizio che consentisse la dilazione dell'acquisto⁸. L'acquisto dell'abitazione di proprietà va considerato insieme una scelta orientata dalle politiche e una forma di risparmio (non di investimento) necessaria. In paesi ad alto livello inflazionistico l'azzeramento delle spese abitative in età avan-

⁸ In Italia la percentuale del debito per mutui sul Pil nel 1997 era del 7%, in Grecia del 6%, non così in Spagna che ha un indebitamento privato per mutui mediano rispetto alle percentuali europee.

zata si è reso necessario per poter supportare⁹ con l'offerta alle nuove generazioni di trasferimenti e una convivenza fino ad un'età relativamente alta.

Gli anni ottanta segnano soprattutto un progressivo «ritiro dello Stato» (Tosi, 1994, p. 37), che vede il sostanziale spostamento dalla promozione di interventi diretti a quella di interventi indiretti, e l'affermarsi di politiche di sostegno alla domanda piuttosto che di un aumento dell'offerta. Il progressivo abbandono dell'ottica socio-assistenziale, che aveva accompagnato la nascita dei programmi di edilizia residenziale pubblica, lascia ampio spazio al libero mercato. Gli anni novanta sanciscono questo cambiamento di prospettiva: da un lato, la legge 560/93, permette la vendita del patrimonio immobiliare degli enti pubblici, e contribuisce ad assottigliare l'offerta di alloggi accessibili per famiglie disagiate. D'altro lato, la legge 431/98 che sostituisce l'equo canone liberalizza gli affitti prevedendo un canale calmierato cui il locatario dovrebbe essere indirizzato tramite incentivi fiscali, ma che resterà residuale.

Questa situazione provoca un rialzo speculativo dovuto in parte alla domanda di case come bene d'investimento e non più di risparmio, mentre l'ingresso dell'Italia nell'unione monetaria fa crollare i tassi d'interesse. La scelta dell'acquisto diventa ancor più obbligata, visto che una rata del canone d'affitto diventa, soprattutto nelle aree metropolitane, più costosa di quella di un mutuo. In questo contesto l'accesso alla proprietà resta facilitato, però, solo dall'inedita facilità di accesso al credito, e quando la proprietà dell'abitazione diventa l'unico canale di soddisfazione abitativa, anche per classi sociali solitamente destinate all'affitto, in cui la generazione precedente non ha avuto accesso alla proprietà o ne ha avuto accesso solo parzialmente, il supporto familiare non è più sufficiente¹⁰. L'allungamento della vita ha ristretto

⁹ A prescindere dall'entità degli assegni pensionistici che in Italia resta adeguata solo per quei lavoratori che hanno partecipato in diversa misura al settore centrale del mercato del lavoro con una storia di regolarità contributiva (Paci, 1982).

¹⁰ Dei proprietari di casa che l'hanno acquisita fino al 1955 solo il 22,2% l'ha comprata sul mercato e ben il 53,1% la riceveva in eredità, tra quelli che l'hanno acquisita dopo il 1980 le stesse percentuali sono di 53,7% e 16,5%. Il che non esaurisce l'importanza della reciprocità. Si iniziano a vedere nuove forme di supporto familiare tra i gruppi sociali multi-proprietari come il dono che cresce dal 3,7% del gruppo dei proprietari di abitazione che la ha acquisita nel 1955-80 al 6,1% dell'ultimo ventennio. In aumento anche gli affitti intra-familiari nella

l'eredità come modalità di acquisizione diretta mettendo in difficoltà i gruppi sociali con scarse capacità di acquisto o di supporto familiare costretti a rivolgersi al mercato immobiliare.

Per finire, le politiche di controllo del mercato a costo zero, erano – e continuano ad essere nell'attuale emergenza abitativa – un palliativo che negli intenti si prefigge di controllare il soggetto privato esclusivamente con una prescrizione, ma senza avere né forza né strumenti di implementazione. Quello che è importante notare è che questa situazione fa sì che le famiglie proprietarie di seconda abitazione siano largamente il primo soggetto di offerta sul mercato dell'affitto, e che questa situazione si sia consolidata col contrarsi dell'offerta pubblica e degli investitori privati¹¹. La famiglia cioè diventa un soggetto essenziale anche nel suo ruolo di soggetto investitore in una logica tra consumo e risparmio, reciprocità e investimento.

3. Il disagio abitativo a Roma. Analisi e principali linee interpretative del fenomeno

Nel panorama nazionale Roma costituisce un caso emblematico del disagio abitativo nelle aree urbane. Roma è infatti una delle metropoli che più ha subito gli effetti sociali della trasformazione descritta nel paragrafo precedente.

I numeri del disagio abitativo a Roma, riportati dalla delibera del consiglio comunale del maggio 2005¹², tracciano un quadro ampio e vario del fenomeno e disegnano i confini di una città nella città: la popolazione interessata raggiunge circa le 100 mila unità e si concentra principalmente nelle categorie più vulnerabili quali anziani, disabili e stranieri. Le famiglie sotto sfratto esecutivo e sotto proposta di sfratto¹³ sono 11.167 (rispettivamente circa 2.000 e 9.000), per il 20% costituite da

cerchia dei parenti meno stretti saliti dall'1% al 3,5%. Nostre elaborazioni su dati indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia del 2002.

¹¹ Secondo la stessa fonte il 63% dei contratti di affitto è stipulato con privati singoli. Tra i contratti più vecchi (stipulati prima del 1978) questa quota è del 48%, fra i contratti degli ultimi 10 anni del 74%.

¹² Delibera del 23 maggio 2005 «Sulle politiche abitative e sull'emergenza abitativa nell'area comunale romana».

¹³ Per gli sfratti esecutivi ci si riferisce al periodo 1° Luglio 2003 - 30 Giugno 2004. I procedimenti di sfratto sono quelli proposti nell'anno 2004.

anziani e per il 5% da stranieri. Quelle in coabitazione o in sovraffollamento sono 21.000, di cui la metà è costituita da anziani e stranieri. In base ai fondi disponibili sono stati erogati 10.000 «buoni casa»¹⁴ annui, a fronte di 17.000 domande effettive (che vantano cioè i requisiti per l'ottenimento), delle quali circa tre su dieci di anziani e disabili e due su dieci di stranieri.

Anche gli studenti fuori sede vivono una condizione di forte disagio: se ne contano 82 mila, di cui 10.000 in possesso dei requisiti per accedere alle «case dello studente»¹⁵, che non raggiungono i 500 posti disponibili in tutta la capitale.

A questa situazione di dirompente emergenza abitativa si affiancano andamenti positivi del mercato immobiliare: una crescita del 4,7% del settore delle costruzioni nel 2004¹⁶, con una media di 1.500 alloggi l'anno dal 1998 al 2002, un aumento dei canoni di locazione che raggiunge il 90% e una esplosione delle compravendite, dovuta anche alla maggiore accessibilità dei mutui bancari, con un aumento del 10% delle famiglie proprietarie di un immobile nel decennio 1991-2001 (Caudo, 2005).

Possiamo attribuire a due ordini di fattori le determinanti di tali esiti: quelli dovuti a dinamiche dell'offerta e quelli derivati dalla trasformazione della domanda.

Per i primi, come già evidenziato nel paragrafo precedente, è profondamente cambiato il quadro dell'offerta di abitazioni accessibili per le classi meno abbienti, e in generale si osserva una maggiore difficoltà del ceto medio a reperire sul mercato alloggi a prezzi contenuti, in seguito all'aumento esponenziale dei canoni e alla via via minore partecipazione e messa a punto da parte dello Stato di politiche di *housing* sociale, da un lato, e di controllo alla liberalizzazione degli affitti, dall'altro. A Roma si osserva una pesante riduzione dell'offerta abitativa, in concomitanza con le dinamiche riscontrabili a livello naziona-

¹⁴ Ovvero un finanziamento per il canone di locazione di cui possono beneficiare coloro che rispondono a specifici requisiti, tra i quali la residenza nel Comune di Roma, la non attribuzione di altri sostegni per la casa e un'incidenza del canone sul reddito del 24% (per redditi annui imponibili non superiori a 11.620,28 euro) o del 30% (per redditi annui imponibili non superiori a 20.335,49 euro).

¹⁵ Alloggi messi a disposizione agli studenti con requisiti di merito e di reddito dagli enti per il diritto allo studio, per i riferimenti normativi si vedano la l. 390/91 e il d.p.c.m. del 9 aprile 2001.

¹⁶ Dati dell'Ufficio statistico del Comune.

le, ma soprattutto a seguito delle liquidazioni del patrimonio abitativo degli enti statali e parastatali. Questo *stock* abitativo costituiva una importante fetta del mercato immobiliare della capitale. Tale ricchezza era frutto degli investimenti di tali enti, che grazie alla favorevole condizione economica degli anni del *boom*, vantavano una certa liquidità. La scelta di investire in abitazioni contribuì a risolvere la crisi edilizia di sovrapproduzione verificatasi sul finire degli anni '60, che aveva visto nelle metropoli la propria area privilegiata, con una maggiore intensità proprio nel Comune capitolino. L'assegnazione di tali alloggi avvenne con una certa discrezionalità, e contribuì a formare un tipico modello abitativo. Si riscontra infatti una specie di offerta sociale, che non venne tuttavia gestita pubblicamente ma grazie a enti terzi, e che venne riservata prevalentemente al ceto impiegatizio medio basso, ovvero a quella popolazione che costituiva l'ossatura produttiva della capitale. All'immigrazione rurale che ha affollato i margini della città fino agli anni '70 era destinata invece una alta tolleranza per le pratiche di autocostruzione, per poi arrivare ad una certa sistematizzazione negli interventi di edilizia popolare della fine degli anni '70 e '80. Il filo conduttore delle politiche dirette e indirette per l'abitare è una certa tutela del «bene casa» per le fasce di popolazione a reddito medio basso. Anche l'assenza di politiche viene compensata con una certa accondiscendenza per le pratiche spontanee e anomale (Tosi, 1994), che scongiurarono per un rilevante numero di famiglie il pericolo di scivolare nell'esclusione abitativa.

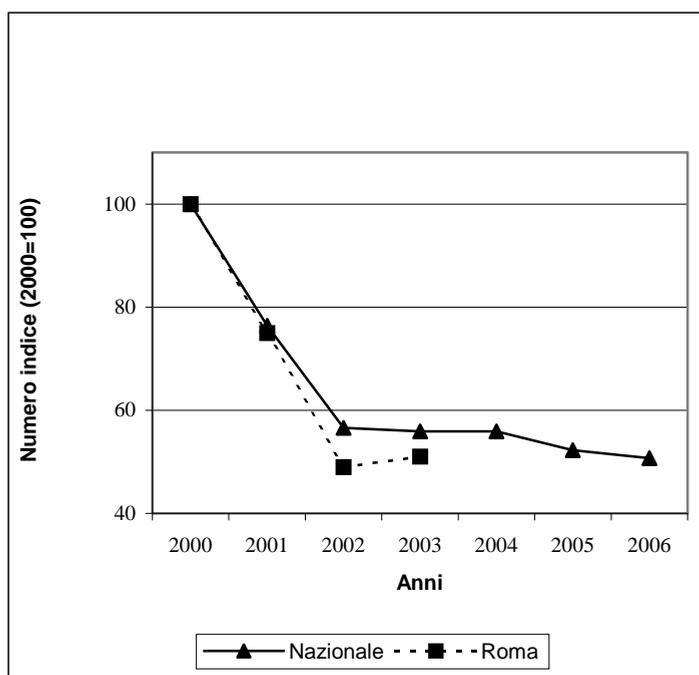
Se sul versante dell'offerta assistiamo a tali nuovi assetti, il lato della domanda presenta forti e vivaci elementi di novità. I macro processi che investono la nostra società dal punto di vista demografico (invecchiamento, movimenti migratori, calo della natalità, mobilità territoriale) e sociale (defamilizzazione, precarizzazione delle carriere lavorative) hanno determinato profonde trasformazioni nella domanda di abitazioni. A grandi linee, la richiesta si diversifica e aumenta in ragione delle dimensioni ridotte dei nuclei familiari rispetto a quelle del passato, con la comparsa di mononuclei costituiti da anziani o da *single* e dai separati e divorziati, nonché delle famiglie monogenitoriali. Gli stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria costituiscono una importante parte della domanda generale di alloggi, alla quale si accompagnano le coorti adulte autoctone, che tendono ad allungare la presenza all'interno del nucleo di origine anche a causa della difficile reperibilità di abitazioni. Da questo quadro emerge un progressivo peggioramento della condizione abitativa per le fasce deboli, ma non

solo: l'area del disagio non interessa più soltanto uno strato di popolazione dalle ridotte capacità reddituali, ma si allarga anche alle classi medie che sembravano, sino a pochi anni fa, maggiormente tutelate dinanzi ai rischi di marginalità o esclusione abitativa. Due fenomeni rilevanti, dalle conseguenze ancora incerte, che emergono da questo contesto sono il verificarsi di importanti spostamenti interprovinciali, con la localizzazione di un numero sempre maggiore di individui nei Comuni di prima e seconda corona delle aree metropolitane, con ricadute in termini di qualità di vita e di intensificazione della mobilità nei contesti urbani, e un generale indebitamento delle famiglie che spinte dalla necessità di reperire sul mercato un immobile, a fronte di una politica di agevolazioni fiscali e finanziarie nel contrarre mutui, preferiscono, potendo contare su un capitale iniziale, acquistare l'abitazione piuttosto che pagare alti affitti, destinandosi a pagare per gran parte della loro vita alti canoni mensili e riducendo il loro potenziale di acquisto e di spesa. Il risultato di tali processi può essere sintetizzato in una maggiore e generalizzata vulnerabilità sociale delle classi deboli e di quelle medie. Inoltre l'affermarsi di logiche speculative sugli immobili è incentivato anche dalla instabilità dei mercati finanziari e dal ritorno di capitali esteri che investiti nel mercato immobiliare hanno contribuito ad aumentare le dimensioni della speculazione.

Si osserva, sia a livello nazionale che romano, una progressiva diminuzione dei fondi a sostegno dell'affitto. Tale dinamica assume connotati rilevanti soprattutto nel biennio 2000-2002, quando il contributo arriva a ridursi di circa due terzi (cfr. fig. 2).

Il graduale disimpegno dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica accennato precedentemente, è testimoniato dalla diminuzione sostanziale delle risorse stanziare nelle diverse Finanziarie, che a livello nazionale registrano un progressivo calo e nel contesto capitolino segnalano una esile ripresa nel 2003. Il risultato di un assottigliamento di fondi di sostegno all'affitto così rilevante è un aumento nelle file dei potenziali aventi diritto e una riduzione degli effettivi beneficiari, stretti dall'esiguità degli aiuti e dall'impossibilità di affittare un immobile ai prezzi di mercato. Inoltre la graduatoria attribuisce il massimo del punteggio a coloro che hanno ricevuto uno sfratto esecutivo, facendo scivolare nella classifica coloro che, sebbene non in questa condizione, vivono ugualmente l'impossibilità di accedere ai canoni elevati del libero mercato.

Figura 2 - Fondo di sostegno all'affitto (art. 11 l. 431/98). Iscrizioni in Finanziaria



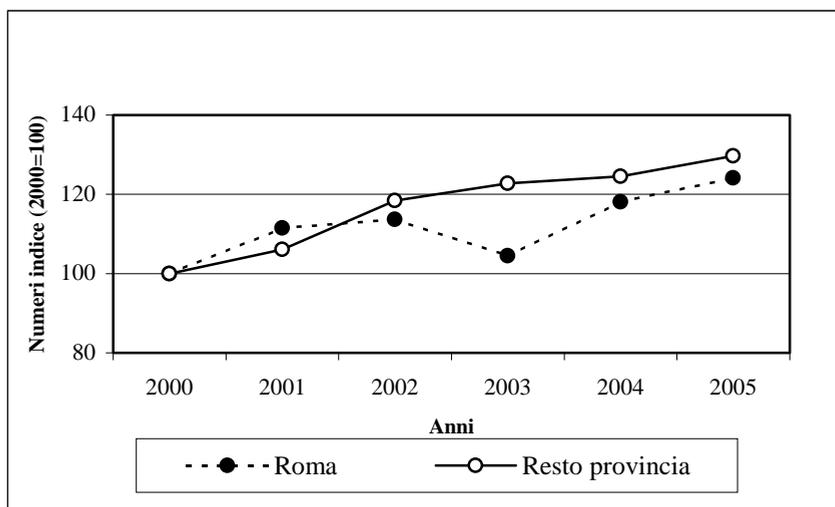
Fonte: Ns. elaborazioni su dati Omi - Agenzia del territorio 2006.

Come già accennato poco sopra, in questa condizione le famiglie sono incentivate da politiche di agevolazione finanziaria e fiscale a contrarre mutui per l'acquisto di un immobile. Date le condizioni di un mercato edilizio in forte rialzo, la localizzazione in ascesa è quella nei Comuni della provincia, dove i prezzi delle abitazioni sono più bassi e garantiscono una maggiore aderenza tra costo e dimensioni dell'immobile. Le transazioni annue (Ntn¹⁷) registrate dal 2000 al 2005 a Roma e nella sua provincia, mostrano come sino al 2001 la crescita delle compravendite fosse maggiore nella capitale, e come invece dal

¹⁷ Transazioni normalizzate annue, conteggiate per quota di immobile oggetto della transizione.

2002 sia la provincia a giocare un ruolo protagonista. Il picco discendente registrato nel 2003 nelle transazioni della capitale è frutto del cosiddetto «effetto Invim», imposta sull'incremento del valore degli immobili, la cui annunciata eliminazione ha bloccato, almeno formalmente, le transazioni in attesa dell'effettiva soppressione dell'imposta.

Figura 3 - Ntn del Comune di Roma e provincia

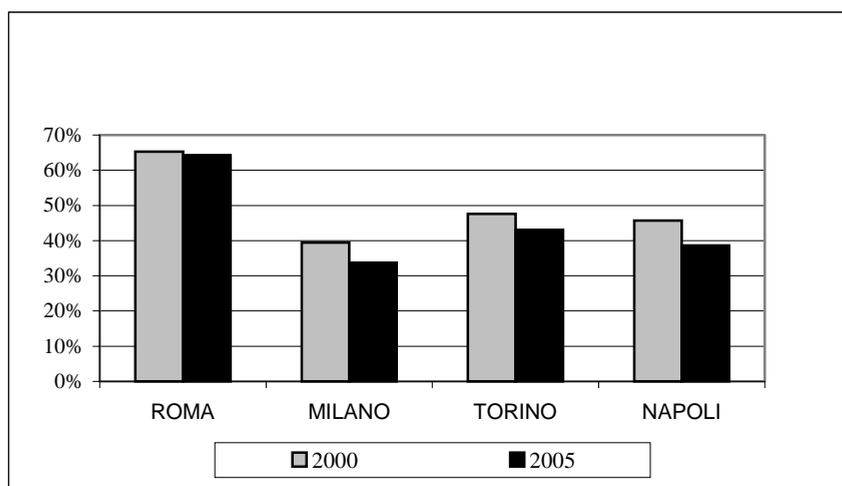


Fonte: Ns. elaborazioni su dati Omi - Agenzia del territorio 2005.

L'aumento della quota del mercato residenziale in provincia non è un fenomeno solo romano. Nelle principali città italiane si riscontra la stessa dinamica. A Napoli e Milano l'ammontare delle transizioni in provincia è aumentato in maniera più massiccia che nella capitale (cfr. fig. 4). Tale generalizzazione del fenomeno testimonia come l'inaccessibilità del mercato immobiliare nei Comuni metropolitani porti all'espulsione di consistenti fasce di popolazione in provincia. Questo non solo ha conseguenze, come già accennato, sulla mobilità inter-provinciale e sulla qualità della vita degli individui – nota è una forma

di disagio psico-fisico chiamata proprio «malattia del pendolare» – ma vista la portata del fenomeno, si osserva un allargamento dei confini: mentre prima erano quasi unicamente i Comuni di prima fascia i luoghi privilegiati di acquisto, ora si verifica un allargamento a quelli di seconda corona. È inoltre importante tener presente che la dotazione in termini di servizi e strutture per i cittadini dei Comuni della provincia è ben lontana a garantire prestazioni efficienti per una popolazione che, per i Comuni in maggiore espansione, si è negli ultimi anni più che triplicata.

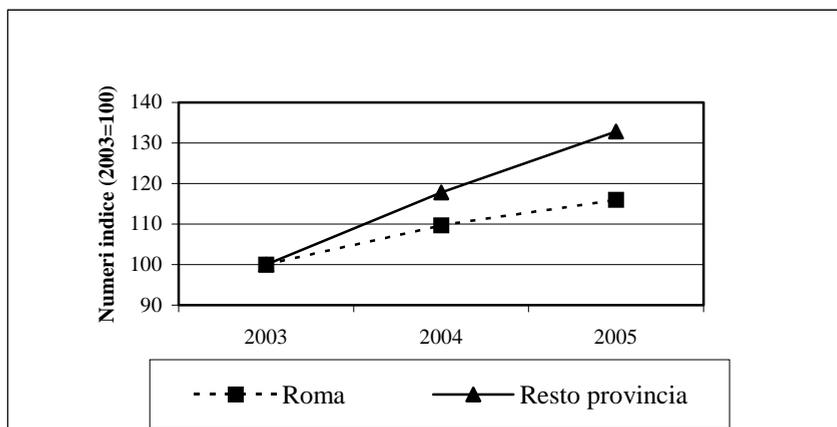
Figura 4 - Quota del mercato residenziale dei comuni metropolitani sul totale delle rispettive province



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Omi - Agenzia del territorio 2005.

In tale contesto il valore degli immobili della provincia non poteva non presentare degli andamenti crescenti: come si osserva nella figura 5, i prezzi medi per abitazione della provincia di Roma registrano dal 2003 al 2005 un aumento superiore al 30%, e tracciano un andamento più marcato rispetto a quello riscontrato nella capitale.

Figura 5 - Prezzi medi per abitazione



Fonte: Ns. elaborazioni su dati Omi - Agenzia del territorio 2006.

Questo implica una maggiore difficoltà nella reperibilità di alloggi a prezzi contenuti sia nel Comune capitolino che nel resto della provincia, e va ad aggiungersi come ulteriore elemento critico ad una già complessa questione abitativa, recentemente tornata in cima alle agende politiche anche per l'impatto che ha su fasce di popolazione prima considerate protette.

La problematica abitativa, per come si sta configurando nell'area metropolitana romana, sembra modificare la strategia di inurbamento delle classi medie e di quelle meno abbienti. Due sono gli effetti rilevanti di questo processo. Il primo è una distribuzione residenziale degli espulsi dalla città nei pressi delle arterie viarie principali, ovvero la «raggiera» delle consolari capitoline, nei piccoli Comuni situati lungo di esse. Tale dinamica oltre a pesare, come già accennato, sulla mobilità interprovinciale e sul rapporto dotazione - beneficiari dei servizi dei Comuni di prima e seconda fascia, contribuisce a mantenere una struttura dell'area urbana fortemente incentrata sugli spostamenti centro-periferia, a discapito degli indirizzi di policentrismo e *mixité* delle funzioni validati dall'ultimo piano regolatore. Il secondo effetto è una modificazione della popolazione residente all'interno della città consolidata. Roma, come del resto le principali città dell'Europa mediterranea, presenta sinora una certa eterogeneità socio-economica dei residenti nelle

diverse aree municipali, che era stata raggiunta paradossalmente proprio grazie all'assenza di pianificazione e agli alti tassi di proprietà, che tuttora legano indissolubilmente il ciclo residenziale a quello biologico. La progressiva inaccessibilità al mercato immobiliare potrebbe lentamente portare ad un rialloggiamento della popolazione in base al reddito e alla professione. Tali meccanismi di stratificazione urbana, come si è visto soprattutto nei paesi anglosassoni, possono generare dinamiche segregative e marginalizzanti nei confronti delle fasce più deboli: anziani, poveri, immigrati. Sembra quindi che la questione abitativa nella capitale investa non solo aspetti di sostenibilità sociale ed economica, ma incida profondamente anche sulla morfologia della città stessa.

4. Conclusioni

Nell'ottica di riportare l'analisi delle politiche abitative in un quadro teorico che ne rendesse sostenibile la comparabilità si è assunta la categoria della rendita come base per tracciare alcuni passaggi evolutivi delle politiche abitative in Europa. Il caso italiano sembra rientrare in un modello che lo accomuna ai paesi vicini dell'Europa mediterranea. Questo modello è connotato da un ruolo minimo dello Stato nella promozione diretta di edilizia residenziale pubblica. L'affitto sociale è stato pertanto riservato a fasce ristrette di popolazione con una bassa o nulla partecipazione al mercato del lavoro. Quelle che non accedevano alla proprietà sono state protette da un regime vincolistico (blocco dei fitti, equo canone) che tentava di limitare la rendita, senza però competere con l'offerta privata di abitazioni in affitto. L'offerta abitativa a prezzi di costo da parte di enti terzi, che ha incrementato l'*housing* sociale nei paesi con politiche abitative più universalistiche, non è mai stata presente in Italia, dove la cooperazione edilizia è stata solo marginalmente a proprietà indivisa e ha rappresentato soltanto un modo sussidiato di accesso alla proprietà per i ceti medi.

Il caso di Roma è su questo punto particolarmente interessante perché è stata la città in cui – vista la sua composizione sociale – il problema abitativo è stato affrontato spostando di volta in volta l'attenzione su singoli gruppi, categorie a rischio o emergenze sociali, senza un approccio globale. Ciò si evidenzia, in un primo momento, grazie all'uso particolaristico dell'edilizia cooperativa rivolta ai ceti medi, in seguito all'offerta di alloggi in affitto rivolta al ceto impiegatizio da parte degli enti previdenziali, e in ultimo all'edilizia pubblica per le

famiglie in emergenza abitativa. Non si dimentichi inoltre la tolleranza verso l'autocostruzione, che si è trovata periodicamente a sanare *ex-post* l'abusivismo di necessità di chi non riusciva ad accedere né al mercato né ai meccanismi particolaristici di copertura istituzionali.

Questa politica ha avuto due effetti: la proprietà come unica modalità di acquisizione abitativa e l'aumento dell'offerta abitativa da parte dei privati. In entrambi i casi – esattamente come nei sistemi di *welfare* – la famiglia e le reti di reciprocità assumono un ruolo fondamentale nella sostituzione dei meccanismi istituzionali di difesa sociale.

La forte crescita del mercato immobiliare mina il fragile equilibrio che si era costruito. Il ruolo chiave delle reti famigliari nell'acquisizione di un immobile sul libero mercato inasprisce le disparità per reddito e condizione sociale dei soggetti.

Il quadro sinora descritto compromette il basso livello di segregazione residenziale, tipica dei modelli sud-europei, frutto della combinazione tra strati di piccoli proprietari con diversa origine sociale e, prima della liberalizzazione del mercato immobiliare, di piccole quote di affittuari. Anche su questo secondo punto il caso romano risulta interessante, perché la sua morfologia abitativa è sempre stata orientata ad uno schema centro-periferia. Il mercato immobiliare sta portando ad una moderata de-urbanizzazione, ma soprattutto ad una sostituzione della popolazione all'interno della città edificata. La rendita differenziale che influisce sulla composizione sociale – dal centro ai Comuni metropolitani di prima e seconda fascia – non è parte di un modello abitativo sconosciuto ad altre città italiane ed europee. Eppure, i costi sociali di una città come Roma, da un territorio comunale così esteso e da una rete di trasporto così sbilanciata verso il mezzo privato, se, da un lato, stanno incidendo profondamente sulla qualità della vita di tutti i cittadini, dall'altro, paiono scuotere diritti sociali fondamentali, tra i quali l'abitare è premessa insostituibile.

Riferimenti bibliografici

- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T., Padovani L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Ball M., Harloe M., Martens M., 1990, *Housing and Social Change in Europe and Usa*, Routledge, Londra.
- Barlow J. e Duncan S., 1988, *The Use and Abuse of Housing Tenure*, «Housing Studies», vol. 3, n. 1 pp. 219-31.

- Barlow J. e Duncan S., 1992, *Success and Failure in Housing Provision European Systems Compared*, Pergamon Press, Oxford.
- Caudo G., 2005, *La questione abitativa a Roma*, «La rivista di architettura», n. 2.
- Campos Venuti G., 1967, *Amministrare l'Urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Castles F., Ferrera M., 1996, *Home Ownership and the Welfare State: is Southern Europe Different?*, «South European Politics and Society», vol. 1, n. 2, pp. 163-185.
- Esping-Andersen G., 1985, *Politics against Markets. The Socialdemocratic Road to Power*, Princeton University Press, Princeton NY.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity, Cambridge.
- Ferracuti G., Marcelloni M., 1982, *La casa: mercato e programmazione*, Einaudi, Torino.
- Ferrera M., Castles F., 1996, *Case e welfare state: le contraddizioni dei paesi sud europei*, «Stato e Mercato», n. 48.
- Harloe M., 1995, *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell Publishing, Cambridge, Usa.
- Hoekstra, 2005, *Is there a Connection between Welfare State Regime and Dwelling Type? An Exploratory Statistical Analysis*, «Housing Studies», vol. 20, n. 3, pp. 475-495, maggio.
- Insolera I., 1993, *Roma Moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Einaudi, (xi ed.), Torino.
- Kemeny J., 1995, *From Public Housing to Social Markets*, Routledge, Londra-New York.
- Kemeny J., Lowe S., 1998, *Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence*, «Housing Studies», vol. 13, n. 2, pp. 161-76.
- Kemeny J., 2001, *Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship*, «Journal of Housing and Built Environment», vol. 16, pp. 53-70.
- Kleinmann M., 2002, *The Future of European Union Social Policy and its Implications for Housing*, «Urban Studies», vol. 39, n. 2, pp. 341-52.
- Logan J., Molotch H., 1987, *Urban Fortunes the Political Economy of Place*, Berkeley University of California Press.
- Paci M., 1982, *La struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Priemus H., 1990, *Housing Policy in The Netherlands: Changing Priorities*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 14 (1990), n. 4, pp. 687-697.
- Priemus H. e Dieleman F., 1997, *Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe - Introduction*, «Housing Studies», n. 12, pp. 421-425.
- Priemus H., Kemp P., 2004, *The Present and Future of Income-related Housing Support: Debates in Britain and the Netherlands*, «Housing Studies», vol. 19, n. 4, pp. 653-68.
- Saunders P., 1990, *A Nation of Home Owners*, Unwin Hyman, Boston.
- Tosi A., 1994, *Abitanti*, Il Mulino, Bologna.

Politiche della casa. Ottiche adottate, aspetti inevasi e spunti prospettici

Anna R. Minelli

RPS

Il saggio rappresenta un contributo per ricostruire il profilo storico della politica per la casa in Italia, a partire dalle prime azioni pubbliche per rilevare, definire e affrontare il problema del disagio abitativo. La questione ha importanti connotazioni ideologiche, ed è stata affrontata con strumenti distributivi come

regolativi. Si segnalano alcune questioni irrisolte e non facilmente risolvibili – la conoscenza puntuale del disagio abitativo, la difficile gestione del patrimonio pubblico, i limiti all’espansione delle città – e il nocciolo duro del problema: la duplice natura della casa, quale bene economico e bene sociale al tempo stesso.

1. Introduzione

La casa di abitazione è un bene primario, un’esigenza che viene soddisfatta dalle famiglie impegnando quote rilevanti del proprio reddito, sia per pagare canoni di affitto che per ripianare il debito contratto, mediante mutui, per il suo acquisto: nei paesi europei queste quote vanno dal 15 al 30% del reddito familiare. Spesso la domanda di alloggi è più alta dell’offerta, i prezzi relativi – soprattutto nelle aree urbane – sono alti e in aumento, esiste un problema cronico di famiglie sotto sfratto, e le cronache indicano nella qualità dell’abitare uno dei fattori critici della pace sociale.

Nozioni elementari di microeconomia classica insegnano che quando domanda e offerta si incontrano si forma anche il prezzo relativo al prodotto che viene scambiato. In presenza di elementi di disequilibrio,

- ♦ una domanda più bassa dell’offerta può portare a un prezzo di scambio che non copre i costi di produzione;
- ♦ una domanda più alta dell’offerta può invece portare un cospicuo rialzo dei prezzi, fino a quando i produttori non vedranno una convenienza nell’aumentare l’offerta stessa.

In ognuno dei casi portati ad esempio, comunque il mercato ritrova un punto di equilibrio. E nel settore dell’edilizia residenziale le cose sono andate, e stanno tuttora andando, secondo le modalità di questo

parsimonioso modello: salvo che la domanda, che peraltro si è differenziata nel tempo e per aree, si è anche da tempo scissa in domanda solvente e non solvente. Quando la domanda solvente è aumentata, anche l'offerta lo ha fatto, ma talvolta non è stata sufficiente, sia per l'esistenza di una serie di vincoli endogeni al problema (la disponibilità di aree edificabili, ad esempio) sia a causa di limiti posti dall'esterno in via autoritativa (vincoli urbanistici e costruttivi): in questi casi il mercato ha trovato equilibrio con l'aumento dei prezzi delle abitazioni. La domanda insolvente ha invece potuto incontrare, e limitatamente, una risposta solo dal mercato politico, nel momento in cui, almeno in parte, è stato riconosciuto alla casa un carattere di «bene sociale», ovvero di problema di natura collettiva.

Lo Stato (il potere pubblico di ogni paese) ha pertanto adottato politiche per affrontare il disagio abitativo, come altri problemi posti dai processi di modernizzazione, mediante misure volte a governare questo insoddisfacente andamento del mercato: ha così redistribuito le risorse economiche esistenti, con trasferimenti in denaro, offerta diretta di beni e servizi, regolazione di rapporti contrattuali, politiche fiscali. In Italia, dove per decenni tali interventi sono stati caratterizzati da accentramento, solo in parte scalfito dal trasferimento a Regioni e governi locali di compiti di implementazione, è la politica «nazionale» a poter essere qui analizzata, ché la periferia non ha avuto spazio nel processo di adozione di strumenti regolativi, e le risorse di finanza locale, in gran parte derivata, non hanno consentito finora politiche concretamente autonome. Certamente sono osservabili differenze anche consistenti tra aree territoriali: tradizione e cultura amministrativa di Comuni e Iacp possono aver favorito l'efficacia dell'azione rivolta all'edilizia sociale, così come le rispettive percentuali di abitazioni in proprietà e in locazione sono maggiormente equilibrate nei contesti urbani.

Come ogni altra politica pubblica, quella per la casa non può essere ricostruita mediante la sola elencazione degli atti normativi – di finanziamento o di regolazione – che pure ne costituiscono parte rilevante, né con l'individuazione degli obiettivi che (talvolta, ma non sempre) i vari governi hanno esplicitato, nel tentativo di contemperare il bene sociale – la casa come diritto da tutelare – con il valore economico dell'edilizia residenziale. In questo saggio non è possibile dare conto della molteplicità di azioni e strumenti utilizzati per governare il mercato delle abitazioni, vista anche la natura «trasversale» di questa politica, che ha impatti sull'economia e viene intersecata dalle politiche fi-

scali: la via obbligata di scegliere un preciso angolo visuale porta qui ad esaminare lo stato del problema «casa», così come percepito in diversi momenti storici a partire dall'unità d'Italia, in relazione al contesto politico ed economico di ogni periodo, cercando di descrivere che cosa è stato fatto, e quali si possono considerare nodi irrisolti o questioni critiche *tout court*.

2. *La politica della casa nel tempo*

Le condizioni che fanno emergere il bisogno di abitazioni – urbane – sono quelle che si collegano al mutamento economico e produttivo di un paese: in Italia, queste iniziano a modificarsi a partire circa dal 1880 (con molto ritardo, quindi, rispetto ad altri paesi europei). Alcune ricerche parlamentari dell'epoca fanno conoscere le condizioni di miseria, malattia, sottanutrizione di una popolazione che, per il 78% analfabeta, vede nell'emigrazione (circa due milioni di italiani di ogni regione espatriano negli ultimi vent'anni dell'800) una speranza di miglioramento; il censimento del 1901 conta circa 34 milioni di abitanti.

È con Giolitti che avviene un vero sviluppo industriale, con un reddito nazionale che nel periodo cresce complessivamente del 50%. Sono già iniziati fenomeni di inurbamento, parte dovuti a insediamenti industriali, parte ai servizi; parte anche allo sviluppo delle amministrazioni pubbliche, che portano almeno verso i capoluoghi di provincia i funzionari e gli impiegati del nuovo Stato unitario; la Roma ministeriale conosce un nuovo boom demografico dopo lo stillicidio secolare dovuto a malattie endemiche, degrado, malgoverno papale. L'industria edilizia è in grande sviluppo, chiamata a fornire immobili ad uso residenziale, di lavoro e rappresentanza (uffici pubblici, banche, assicurazioni) mentre le grandi opere pubbliche impegnano forti investimenti. Qualche buona intenzione di risanamento del tessuto urbano, per migliorare la vita delle classi più deboli, poco si nota nella prima serie di estesi scempi di centri storici.

Le condizioni di scarsità delle costruzioni e dei suoli rispetto alla domanda favoriscono l'espandersi delle città al loro esterno, ma certo inducono anche un consistente aumento di valore del costruito già esistente (o delle aree da questo occupato non funzionalmente) e delle aree interessate dallo sviluppo edilizio.

¹ Per un lavoro che descrive più ampiamente gli strumenti e gli attori di tale politica, offrendone qualche interpretazione politologica, cfr. Minelli, 2004.

La popolazione urbana – residente in Comuni con più di 20 mila abitanti – che nel 1861 era il 19,6% del totale, nel 1881 è già cresciuta al 23,7%, arrivando nel 1911 al 31,3%. Più in particolare, pur mantenendosi elevato il numero di abitanti delle città che erano stati capoluoghi importanti nei regni precedenti (Napoli, Palermo, Roma) gli incrementi maggiori avvengono nelle zone di più rapida industrializzazione (Milano 600.000 abitanti, Torino 415.000; Piccinato, 1987).

Anche a livello locale le giunte – sia socialiste sia moderate – avviano inchieste sulle condizioni abitative, ma solo alcune delle prime intervengono concretamente a favore del miglioramento delle abitazioni popolari: nei primi anni del secolo il cosiddetto «socialismo municipale» si impegnò sia in interventi diretti per l'erogazione di servizi – mediante aziende municipalizzate – e per la costituzione di un demanio pubblico di aree edificabili e di alloggi, sia in operazioni di sostegno a varie iniziative cooperative.

Il primo disegno organico per un intervento dello Stato in tutto il territorio nazionale² è la legge n. 254 del 1903 (nota come legge Luzzatti dal nome del suo proponente, economista, ministro dell'Agricoltura, industria e commercio). Il meccanismo fondamentale previsto dalla legge era il prestito: lo Stato si limita ad autorizzare determinati soggetti a concedere prestiti ad altri per la costruzione di alloggi popolari, da destinare alla locazione o alla vendita a prezzi calmierati.

I soggetti prestatori dei capitali sono le Opere pie, le Casse di risparmio, gli istituti di credito e risparmio, le imprese di assicurazione e i Monti di pietà. I soggetti cui la legge attribuisce il ruolo di svolgere l'attività materiale della costruzione sono le cooperative edilizie e di abitazione, le società di mutuo soccorso, gli istituti autonomi, le Opere pie, le Aziende municipali, oltre ai Comuni. I destinatari degli alloggi sono i cittadini con un reddito inferiore a quello prefissato di 3.500 lire annue, il che induce a individuarli nelle categorie degli impiegati, operai, salariati, piccoli esercenti e altre classi assimilabili a queste: soggetti certamente non agiati, ma in grado di sostenere il pagamento di un affitto regolare o di accumulare risparmio.

Lo Stato non vuole intervenire direttamente nel settore, pur ritenendolo meritevole di interesse e sostegno pubblico, e il governo dell'epoca non intende, d'altro canto, lasciare ai governi locali socialisti la

² In merito all'edilizia popolare come responsabilità pubblica si erano già espressi alcuni Stati preunitari: il Granducato di Toscana nel 1831 e 1841, il Ducato di Modena nel 1853, il Ducato di Parma nel 1856 (Ornaghi, 1986).

possibilità di ricavare consenso elettorale per il tramite delle assegnazioni di alloggi: la soluzione è la creazione di una nuova figura di soggetto pubblico, l'Istituto autonomo per le case popolari (IACP). Istituti che possono emettere, a norma di legge, obbligazioni pari al capitale versato, e più facilmente possono ottenere prestiti da tutti gli enti autorizzati a finanziare le società che costruiscono case popolari ed economiche. Lo Stato concorre al pagamento degli interessi su questi prestiti³.

C'è comunque un'altra questione da risolvere, quella del valore speculativo delle aree edificabili: il governo provvede nel 1904, con una legge che istituisce un'imposta sulle aree pari all'1%, e nel 1907 riconfermando l'imposta e triplicandone il valore. Fortemente contrastate dai proprietari fondiari, queste misure vennero in realtà scarsamente applicate: ma è interessante notare come lo Stato sia intervenuto a colpire (almeno simbolicamente, ché in anni più recenti incontrerà forti ostacoli a promulgare leggi in materia, e ad ottenerne l'applicazione) la rendita fondiaria. Questo esito non fu dovuto tanto all'opportunità di socializzare un fenomeno inevitabilmente connesso alla crescita delle città, quanto al tentativo di non lasciare che il capitale, tanto necessario per finanziare lo sviluppo industriale, si orientasse verso la più attraente rendita speculativa dell'espansione urbana (Piccinato, 1987).

Nonostante l'intento del governo centrale di togliere spazi d'intervento diretto ai Comuni, molti di questi – quelli che avevano già mostrato volontà e capacità di azione in campo residenziale – si affrettarono a farsi promotori della creazione degli Istituti per le case popolari, delegando loro l'attuazione di programmi edilizi e conferendo talvolta la stessa proprietà e la gestione del patrimonio edilizio pubblico esistente.

Con lo scoppio del primo conflitto mondiale, l'intervento statale si configura anche con strumenti regolativi: inizia una pratica di blocco parziale dei fitti, consueta anche negli altri paesi in guerra; blocco che dopo Caporetto sarà generalizzato, nonostante l'opposizione dei proprietari immobiliari, e che nel dopoguerra tenderà ad essere confermato o ripreso come provvedimento d'urgenza per condizioni di disagio abitativo.

Il testo unico del 1919 (vedi nota 3) oltre a sostituire alcune disposi-

³ Con la legge Luzzatti inizia una lunga serie di interventi legislativi dello Stato nella materia che, con l'emanazione nel giro di trent'anni di ben tre testi unici – nel 1908, nel 1919 e nel 1938 – diverrà uno dei settori più complessi per numero di leggi, pur mantenendo l'impostazione della legge originaria.

zioni contenute nelle leggi precedenti, sancisce, con caratteri di stabilità, l'ingresso nella legislazione della tutela di interessi particolari, limitati e settoriali. Compaiono così enti e soggetti di natura tutta particolare: l'Istituto cooperativo per le case degli impiegati dello Stato in Roma, la Società cooperativa per le case degli impiegati salariati e pensionati dello Stato, mutilati e invalidi di guerra ecc., il cui scopo è quello di soddisfare il bisogno della casa per alcune specifiche categorie di persone, individuate sulla base della qualifica professionale o di situazioni personali. Pertanto, anche dal punto di vista dei beneficiari, l'accento si sposta da una qualificazione di tipo sociale (i meno abbienti) ad una di tipo personale (i mutilati, gli invalidi, ecc.) o categoriale (gli impiegati statali, che la classe politica già iniziava a trattare con particolari favori a fini di consenso; Melis, 1996).

L'avvento del fascismo influenzerà in modo abbastanza marginale la politica della casa fino ad allora perseguita: la tendenza già presente nel sistema di gratificare particolari categorie (già iniziata da Giolitti nei confronti degli impiegati statali) si consolidò e ampliò in una compiuta «corporativizzazione» (Scotti, 2001). Il governo fascista, tuttavia, anche per le sue divisioni interne, continuò ad oscillare tra provvedimenti orientati a favorire la proprietà e i proprietari, e misure per non scontentare quella parte della sua base sociale che risentiva comunque degli alti costi degli alloggi urbani; in un momento in cui le case private in affitto rappresentavano il 93,5% dell'offerta, con il r.d. n. 563 del 1934 si dispose infatti una generale e obbligatoria riduzione dei fitti del 12%, e un divieto di aumenti per 3 anni (Bortolotti, 1978). L'Italia esce sconfitta dalla seconda guerra mondiale, e gli aiuti del Piano Marshall (European Recovery Program) saranno dedicati alla ricostruzione del paese. 45 milioni di abitanti vivono in soli 35 milioni di vani, salvo occupare anche abitazioni improprie quali solai, cantine, grotte, baracche. La legge 43 del 1949 avvia un programma settennale (che sarà poi riconfermato per uno stesso periodo) di costruzioni per i lavoratori, finanziato da prelievi sui salari, pagati dai lavoratori stessi e dagli imprenditori, nonché da un contributo dello Stato commisurato all'ammontare complessivo di questo gettito. Denominato Ina-casa (in quanto si appoggia alle strutture dell'Istituto nazionale di assicurazioni⁴) questo programma costituirà la base dell'edilizia economica –

⁴ L'esecuzione dei lavori fu generalmente affidata a imprese di piccole dimensioni e rilevanza locale, coerentemente con uno degli obiettivi della legge: l'incremento dell'occupazione (Preite, 1979).

non più solo popolare – degli anni successivi, arrivando a finanziare la costruzione di alloggi per la generalità dei cittadini e non solo per le categorie che vi contribuiscono in un’ottica di mutualità. Saranno erogati sussidi anche per le abitazioni rurali, molte delle quali risalenti al 1600, e prive dei più elementari servizi; le esigenze abitative, non ancora risolte da 80 anni di politiche per la casa, vengono stimate nel 1954 come dell’ordine di 9 milioni di vani, da costruirsi nell’arco di 5 anni, con un investimento complessivo – da parte di privati e Stato – di 3.800 miliardi⁵. Il censimento Istat del 1961 rilevò un investimento maggiore (4.283 miliardi) e la nuova costruzione di quasi 9 milioni di vani: ma l’intervento dello Stato – diretto e indiretto – rappresentò soltanto il 20% di questa realtà, a fronte di un previsto 50%, e il più consistente coinvolgimento privato fu orientato a costruzioni di maggiore pregio, da collocare su un mercato in espansione, e non per soddisfare le esigenze individuate dalle previsioni governative (Fattinanzi, 1963).

L’insieme degli interventi distributivi dello Stato, distinti per azione diretta (l’edilizia popolare sovvenzionata) o indiretta di sostegno (l’edilizia agevolata) continua e procede con modalità e strategie complessivamente incoerenti: da un lato, si tende a privilegiare la casa in proprietà (anche quando costruita con fondi totalmente pubblici e assegnata con piani di riscatto; oppure agevolata tramite sostegno al credito per gli acquirenti (l. 715/1950): d’altronde, uno slogan lanciato dalla Democrazia Cristiana nel periodo della Costituente suonava come «meglio proprietari che proletari»); dall’altro lato, si liquida il patrimonio edilizio faticosamente costruito per l’affitto (d.p.r. 2/1959, che continua la tradizione di vendita del r.d.l. n. 386/1926, mirante a recuperare così risorse da reinvestire; Perulli, 2000). Con l’esaurimento dei Piani Ina-casa⁶ si avvia l’inefficace e inefficiente esperienza Gescal (l. 60/1963): il nuovo Piano decennale, finanziato dalla liquidazione del patrimonio Ina-Casa e da contributi dei lavoratori (0,35% del salario), dei datori di lavoro (0,70% delle retribuzioni erogate) e

⁵ Le previsioni sono contenute nel piano Vanoni (così impropriamente noto) per la politica del reddito: si stima quel fabbisogno totale per l’eliminazione di abitazioni improprie (1 milione di vani) e di coabitazioni (2,4 milioni); per far fronte all’incremento demografico (1,5 milioni) e al rinnovo del patrimonio edilizio (5,1 milioni); per ridurre il sovraffollamento delle stanze (3 milioni).

⁶ Le ambizioni del piano si ridussero in realtà alla provvisione di soli 335 mila alloggi in quattordici anni.

dello Stato (4,30% dell'ammontare delle ritenute, più il 3,20% del costo delle abitazioni costruite) si sostituisce al precedente con l'obiettivo di costruire case per lavoratori, sotto il controllo del Ministero dei Lavori pubblici.

La scarsa operatività del piano Gescal (1963-73) e delle sue strutture centrali di attuazione, segnalata da più parti già nel corso di svolgimento dei suoi compiti (Monterastelli, 1967) e a qualche anno di distanza (Preite, 1979) è confermata definitivamente dal fatto che ancora nel 2000 esistevano cospicui fondi non spesi, trasferiti poi ai vari Iacp locali⁷.

Mentre le migrazioni interne nel paese spostano milioni di persone verso i centri urbani del nord – che nel 1971 alloggiavano il 31% della popolazione italiana – la Gescal mantiene il proprio capitale in depositi, e ne usa 1.800 miliardi per fini non propri (Preite, 1979); la protesta per il disagio abitativo culmina con lo sciopero nazionale per la casa del novembre 1969, quando il governo ha già stanziato ulteriori finanziamenti per abitazioni popolari.

Così gli anni '70 si aprono con una legge di riforma della casa – la legge 865/1971 – che viene accolta abbastanza favorevolmente sia dagli

⁷ Vanno ricordate tuttavia almeno due ragioni dell'insuccesso del programma: innanzitutto vari Comuni hanno nel frattempo accumulato ritardi nel predisporre i piani di zona previsti dalla legge 57 del 1962, piani necessari per l'avvio di piani e progetti di edilizia popolare: in parte perché la facoltà di esproprio che la legge urbanistica n. 1150 del 1942 pure concedeva alle autorità locali veniva scarsamente esercitata (fu utilizzata infatti solo nel 3,5% dei 25 mila casi di acquisizione di aree – Properzi, 2001); in parte la tendenziale inerzia dei Comuni va fatta risalire anche ai ritardi e alle incertezze relative ai finanziamenti dal centro, che sconsigliavano l'avvio di lavori per le opere di urbanizzazione primaria delle aree di possibile localizzazione degli interventi; la vittoria elettorale democristiana del 1948 ha segnato l'inizio di un periodo di espansione anche dell'attività edilizia, che toccherà il culmine fra il 1958 e il 1964 (con investimenti privati che rappresentano mediamente il 63,5% degli investimenti in abitazioni); la disponibilità delle imprese a concorrere per la concessione di appalti pubblici è per questo assai scarsa, e motivata anche dai costi massimi per le costruzioni approvati dal Cipe a valori non più adeguati ai costi reali. E ancora non è risolta la questione del regime dei suoli, a sua volta collegata con la pianificazione urbanistica e territoriale: nel 1964 il ministro Sullo (Dc) aveva presentato un progetto, comprensivo di interventi distributivi, nonché regolativi per il regime dei suoli e la possibilità di acquisizione di aree edificabili alla proprietà pubblica: il progetto venne affossato per le resistenze di interessi economici ben rappresentati (le imprese costruttrici e la speculazione fondiaria soprattutto).

operatori pubblici che dagli interessi privati (imprese edili – che nel 1967 avevano visto calare bruscamente il volume delle costruzioni –, cooperative di abitazione, associazioni di inquilini e assegnatari): la legge si propone di riordinare soprattutto la gestione del settore di parte pubblica. Si avvia lo scioglimento della miriade di enti (ben 63) con competenze particolari in materia edilizia, (mentre i ministeri che fino ad allora si occupavano di costruzioni per i propri dipendenti vengono esclusi dalla politica dell'edilizia residenziale); si istituisce un Comitato per l'edilizia residenziale – Cer – presso il Ministero dei Lavori pubblici, che provvederà alla programmazione e al coordinamento degli interventi e del loro finanziamento, in stretto collegamento con il Cipe. Il provvedimento risente del clima proprio della stagione della programmazione, e la recentissima istituzione delle Regioni – peraltro non ancora operative – costituisce un'opportunità per un riordino e un coordinamento anche per gli interventi locali. Si formulano criteri e limiti per la formazione dei prezzi delle aree edificabili, che verranno poi dichiarati incostituzionali da una pronuncia della Corte (la n. 55) nel 1980.

I provvedimenti legislativi adottati, i finanziamenti messi a disposizione, le capacità assai carenti degli apparati pubblici dell'implementazione, il favore nei confronti dell'edilizia in proprietà in quanto volano economico, tutto concorre ad esasperare la questione abitativa. L'affollamento delle città si è ulteriormente accentuato, e non solo nel triangolo industriale; le richieste delle organizzazioni sindacali si fanno pressanti; il regime di blocco dei fitti e dei contratti, punitivo per i proprietari, è dichiarato incostituzionale in quegli anni da ben due sentenze della Corte. Il governo, nell'ambito di un patto di programma con i partiti dell'arco costituzionale – il periodo è quello della cosiddetta «solidarietà nazionale» – raggiunge nel 1978 in Parlamento il consenso sufficiente per rilanciare la politica pubblica per la casa lungo due direttrici: l'una, distributiva, per la quale si formula un nuovo piano decennale per l'edilizia pubblica (l. 457/1978); l'altra, ancora regolativa, che instaura il regime dell'equo canone, con la l. 392/1978 che estende a tutti i contratti di locazione (sia in corso che quelli nuovi, a differenza dei precedenti blocchi che riguardavano i fitti esistenti, ma ne esentavano le nuove locazioni) parametri di valutazione degli alloggi locati e criteri di fissazione dei canoni.

Analoghe esperienze in altri paesi europei avevano già mostrato il rischio che le misure regolative avessero effetti perversi sul mercato e sulla soddisfazione delle esigenze delle famiglie: il sistema abitativo fu

infatti investito dai comportamenti adattivi e oppositivi dei proprietari di case (spesso piccoli proprietari, che agli effetti redistributivi della decurtazione della rendita attesa, o del rientro dell'investimento in caso di vendita⁸, aggiungevano il costo della mancata disponibilità del bene casa, talvolta acquistato per future esigenze familiari) che ove e non appena possibile ritirarono gli alloggi dal mercato delle locazioni. Ci furono richieste di procedimenti di sfratto (peraltro molto lunghi e quasi mai per sola cessazione dei termini, ma per comprovate esigenze personali o familiari), case tenute sfitte, appartamenti locati con contratti temporanei (ad uso foresteria, reale o solo formalmente tale, o per studenti, all'epoca non tutelati). E ancora, contratti ad equo canone doppiati da consistenti somme integrative, mensili o *una tantum* per accedere all'alloggio; disdette del contratto, firmate senza data dall'inquilino e consegnate prima della firma del contratto formale; appartamenti messi in vendita non appena liberati. Va da sé che diminuirono, quasi fino a cessare, gli interventi di ordinaria manutenzione delle case, contribuendo a degradare un patrimonio edilizio in larga parte già vecchio. Lo spostamento degli investimenti immobiliari verso il consumo opulento delle seconde case, già iniziato nei primi anni '70 per l'aumento dei redditi e per la bassa redditività degli alloggi in locazione (Mortara, 1975) sembrò accentuarsi con l'emanazione di questa legge (Coppo, 1995).

3. La legge 431/1998

Si è dato tanto spazio alla ricostruzione delle vicende più antiche della politica per la casa, perché è questa eredità (*policy legacy*) ad aver condizionato l'andamento della *policy* negli anni seguenti, lo stile degli interventi, la assai ridotta quota di alloggi pubblici in affitto (circa il 3,7% nel 2002, in confronto al 18% della Francia e al 21% del Regno Unito; dati Eurostat).

L'azione pubblica in Italia ha visto un uso preferenziale di politiche regolative con effetti redistributivi, e nel caso di interventi distributivi,

⁸ Sul mercato il valore di un immobile occupato veniva, e viene tuttora, decurtato di un 30% circa (questa valutazione è confermata dal rapporto 2000 del Cresme, dove su questa base si giustifica la previsione di uno sconto del 30%, appunto, sul valore di mercato delle abitazioni degli enti previdenziali pubblici, la cui dismissione è stata avviata con d.lgs. n. 104/1996).

il soddisfacimento di interessi corporativi fino a tutti gli anni '60; una preferenza anche ideologica per le case in proprietà (gran parte degli alloggi pubblici sono stati dati «a riscatto» piuttosto che in locazione), e un utilizzo del patrimonio abitativo come risorsa (prelievo fiscale dai privati – cfr. ad esempio l'Ici, Imposta comunale sugli immobili – e vendita degli alloggi pubblici per fare cassa).

Con questa *legacy*, la legge 431 del 1998 rappresenta un ragguardevole cambiamento pur nella continuità della responsabilità pubblica verso la regolazione socio-economica.

Elemento caratterizzante della legge 431 è la previsione di due possibili «canali» per le locazioni:

- 1) le parti concordano liberamente un canone secondo le condizioni di mercato; la legge fissa solo la durata del contratto, pari a quattro anni. Alla fine di questo periodo il proprietario può rientrare in possesso dei locali solo qualora dimostri una necessità, abitativa o commerciale, del loro utilizzo per sé o per propri familiari in linea retta; oppure intenda intraprendere lavori di integrale ristrutturazione; qualora abbia comunque intenzione di vendere l'alloggio (non avendo altri immobili che quello in cui risiede) e il conduttore avrà diritto di prelazione all'acquisto. Qualora queste condizioni non sussistano, il contratto viene automaticamente rinnovato per altri quattro anni, ma alla fine di questi la disdetta può essere data comunque; una particolare protezione è accordata a inquilini portatori di handicap, ultrasessantacinquenni, disoccupati o in cassa integrazione.
- 2) le parti sottoscrivono un contratto le cui condizioni sono preventivamente fissate da appositi accordi che intervengono fra associazioni degli inquilini e dei proprietari, e che nel determinare i canoni d'affitto tengono conto della situazione di mercato esistente a livello locale. In questo caso la durata dei contratti è di tre anni, rinnovabili di diritto per altri due qualora il proprietario non intenda rientrare in possesso dell'abitazione con le motivazioni già previste per il primo canale.

Un'altra novità è rappresentata dagli incentivi fiscali offerti ai contraenti – locatori e inquilini – per vari scopi:

- ♦ gli inquilini appartenenti a particolari categorie di reddito, definite con proprio decreto dal Ministro dei Lavori pubblici, possono detrarre l'ammontare dell'affitto a decorrere dall'anno 2001 (incentivo a far emergere contratti non registrati, o registrati per una cifra inferiore al reale);

- ♦ a tutti i proprietari spetta una detrazione forfetaria del 15% a fini Irpef sui redditi da fabbricati, allo scopo di incentivare la loro immissione sul mercato delle locazioni;
- ♦ ai locatori che accettano contratti convenzionati – il secondo «canale» predisposto a fini di raffreddamento dell'inflazione e di equità sociale – spetta un'ulteriore detrazione del 30% dell'affitto, ancora a fini Irpef, mentre le amministrazioni comunali sono invitate a ridurre l'aliquota di prelievo Ici sugli immobili locati in convenzione.

Viene confermato, rifinanziato annualmente con la legge finanziaria, e ripartito mediante delibera Cipe il «Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione», la cui gestione è affidata alle Regioni; la continuità col passato è rappresentata dalla sospensione degli sfratti, per 6 mesi a decorrere dalla data di pubblicazione della legge, nei Comuni ad alta tensione abitativa (sospensione riconfermata per ultrasessantacinquenni o handicappati gravi privi delle risorse sufficienti ad accedere ad altra locazione; cfr. d.l. n. 240 del 13/09/04).

4. I nodi irrisolti

I contratti in convenzione rappresentano un cambiamento di rotta nella politica della casa: c'è assunzione di responsabilità pubblica nel regolare i rapporti privati fra locatore e inquilino, offrendo un ragionevole sistema di convenienze ad entrambi; i costi dell'intervento non sono più concentrati su una sola categoria di cittadini (i proprietari, come successe con l'equo canone) ma sono in capo alla fiscalità generale.

Rispetto alla regolazione con effetti redistributivi, la legge 431 è un compromesso fra diverse definizioni del problema casa, che hanno portato destra e sinistra partitiche a due diversi teoremi, e relativi corollari:

- ♦ la casa è un bene economico: suoi corollari sono il necessario investimento di un capitale, e la remunerazione del capitale impiegato;
- ♦ la casa è un servizio sociale: essendo per sua natura volto a soddisfare un diritto – dichiarato tale per decisione politica e collettiva – un suo corollario è la sua garanzia mediante l'adozione di misure pubbliche.

Entrambi i teoremi sono tuttavia privi di un corollario: a quello della sinistra manca il riconoscimento della casa come immobilizzo di ri-

sorse economiche e finanziarie che vanno remunerate, e la misura di tale remunerazione non deriva da considerazioni di equità ma dalle condizioni del mercato (l'esistenza di impieghi più redditizi per il capitale, o un'offerta del bene casa adeguata alla domanda). Al teorema della destra, che pure riconosce l'esistenza e il peso del mercato, non si è affiancato il corollario dell'utilizzo di uno strumento proprio del mercato, ovvero l'incremento dell'offerta di alloggi pubblici in affitto. Posto che una nuova politica per la casa preveda un sostanzioso finanziamento per la costruzione di alloggi economici da dare in affitto, restano tuttavia alcuni nodi irrisolti:

a) La rilevazione del disagio abitativo

Varie indagini sociologiche rilevano che il disagio abitativo si manifesta come incapacità economica delle famiglie spesso in concomitanza (cause o effetti) di una serie di inadeguatezze sociali, ambientali, psicologiche, affrontabili con politiche (programmi, interventi) integrati e ad ampio spettro, per venire incontro a problemi che si presentano come un insieme complesso di esigenze, *defaillances*, devianze (Saraceno, 2002; Saraceno, 1998; Negri, Saraceno, 1996)⁹.

Identificati gli aspetti critici da affrontare, resta il problema metodologico – e straordinariamente concreto – degli indicatori del fenomeno: le indagini sul fabbisogno abitativo, che pure si basano su vari indicatori (il reddito familiare, le previsioni socio-demografiche, ecc.) tengono conto anche delle domande non soddisfatte per l'assegnazione di alloggi pubblici. Il dato è certamente interessante di per sé – rilevazione di una domanda – ma se utilizzato come indicatore di disagio abitativo, si presenta chiaramente viziato dal fatto che le domande vengono presentate sulla base del possesso di requisiti precisi, che sono normativamente determinati¹⁰.

⁹ La situazione è già abbastanza preoccupante così: ma di recente è emerso un nuovo concetto, forse più inquietante, quello di vulnerabilità (Ranci, 2002). Con questo si intende identificare un'area fluttuante di disagio, in cui possono incorrere famiglie che vedono improvvisamente mutare le proprie condizioni familiari (separazioni, figli) di lavoro (disoccupazione), condizione abitativa (sfratto) che hanno effetti sul loro livello di reddito. Il possesso di una casa o di un patrimonio consentono di affrontare un periodo di perdita del lavoro, e favorire il rientro in una situazione di «normalità», ma anche questa nuova sindrome complessa di disagio richiede interventi pubblici.

¹⁰ La politica della casa costituisce risposta alla domanda che già si presenta dif-

Credenze ideologiche sottostanno ai progetti di rilevazione stessi; i dati rilevanti del problema dipendono infatti dalla sua definizione sociale e politica, e l'individuazione delle cause si rifà a elementi teorici e cognitivi, a loro volta privilegiati secondo i *bias* esibiti dai decisori pubblici¹¹. A questo si aggiunga che il settore della casa sembra soffrire di una carenza informativa, che ostacola anche la valutazione degli interventi, come nel caso del numero di contratti in convenzione, che darebbe una misura del successo di questa misura.

b) La gestione degli immobili pubblici

L'implementazione delle politiche di offerta diretta (edilizia sovvenzionata) e di sostegno all'abitazione (edilizia agevolata) ha mostrato inadeguatezze di vario genere: dalla lungaggine delle procedure, che ha rallentato l'erogazione delle agevolazioni – quali l'individuazione delle aree edificabili, l'attivazione degli appalti, l'assegnazione dei pochi alloggi costruiti – fino ai costi interni delle attività amministrative (difficoltà che in parte dovrebbero essersi ridotte con il trasferimento di compiti alle Regioni). Uno degli obiettivi della politica per la casa – la disponibilità di abitazioni per le famiglie a basso reddito – è stato

ferenziata sia in termini di classe – sociale e di reddito – sia di localizzazione territoriale. Ma in certa misura questa politica contribuisce a creare la domanda stessa in termini quantitativi e qualitativi. Un governo può infatti identificare un *target* preciso per il proprio intervento, limitato per poterlo soddisfare efficacemente, magari a scapito di sostegni meno mirati e più diffusi: è questo il caso di interventi pubblici di *social housing* in senso stretto, in cui i destinatari sono quelle famiglie che non sono in grado né di accedere ad un'abitazione di proprietà, né di sostenere il prezzo degli affitti sul libero mercato. Nel fare questo – non consideriamo nel presente argomento la questione degli strumenti prescelti per raggiungere questo obiettivo – il potere pubblico fisserà i criteri di eleggibilità per accedere alla provvidenza prevista. Tali criteri non possono essere neutrali: rispecchieranno piuttosto sia le credenze valutative del disagio abitativo – chi «merita», e con quali prove dei mezzi, di ricevere un sostegno – sia, anche, cognitive del fenomeno, che già non si presenta di facile rilevazione. Se infatti l'indicatore delle esigenze abitative è costituito dalle domande per l'assegnazione di un alloggio pubblico (cfr. Cer, 1984) o di un sussidio per l'affitto, le domande stesse esistono e sono compilate appunto sulla base dei criteri che individuano gli aventi diritto – a normativa esistente – ad accedere al beneficio previsto.

¹¹ «Ogni politica pubblica è la prova testimoniale di una teoria del cambiamento sociale» (Meny, Thoenig, 1996, p. 115).

raggiunto in misura molto limitata. Parte di queste carenze è da attribuirsi anche alla gestione degli immobili pubblici, per due ordini di ragioni. Da un lato, c'è un'amministrazione del patrimonio in secca perdita economica, che ha tolto risorse alla manutenzione e a nuove costruzioni; dall'altro lato, si osserva il non conseguimento degli effetti redistributivi che avrebbero comunque giustificato il prezzo politico degli affitti. Il controllo sul mantenimento dei requisiti per avere diritto alla casa pubblica è stato intermittente e, probabilmente anche per la difficoltà di dare esecuzione a eventuali sfratti, poco praticato; tuttavia secondo l'Aniacap 120.000 occupanti al 1994 non ne avevano in realtà più diritto, per il solo superamento dei limiti di reddito previsti, per non parlare dei passaggi dell'originario contratto ad altri soggetti che non sempre mantengono le caratteristiche di eleggibilità esibite dal primitivo assegnatario. E si segnalano anche casi – non quantificati – di assegnatari di alloggi pubblici che hanno la proprietà di appartamenti poi dati in locazione (Fontana, 1995). Anche il livello di morosità degli inquilini è alto, nonostante i canoni siano nettamente al di sotto anche di quelli ad equo canone per alloggi comparabili.

c) I limiti alla crescita del costruito

Le città continuano a rappresentare poli di attrazione residenziale, ma parte della domanda si rivolge sempre più verso le periferie per il prezzo più abbordabile degli alloggi, o per la ricerca di una migliore qualità della vita. Mano a mano che ci si rivolge verso periferie ancora più esterne il costo dei terreni edificabili – quando la morfologia del territorio lo consente – diminuisce, ma intervengono fattori che limitano l'espansione edilizia: se la città-madre continua a essere il centro del sistema, questo significa tempi sempre più lunghi di viaggio per i pendolari, investimenti nei sistemi di viabilità e dei trasporti, riduzione delle aree coltivabili, inquinamento; fra i territori dei diversi Comuni non c'è più soluzione di continuità, e cambiano le stesse modalità di governo delle nuove aree metropolitane.

Contemporaneamente si sono aperte alcune opportunità: aree industriali o militari, ormai interne alle città, vengono dismesse e ridisegnate, a fini di fruizione collettiva culturale o ambientale, ma sono soprattutto recupero e ristrutturazione dell'esistente i fenomeni rilevanti per l'aumento dell'offerta abitativa. Si portano anche avanti sperimentazioni di vario genere, per affrontare il cambiamento dei problemi abitativi: ad esempio, forme di collaborazione pubblico-privato

per recuperare al mercato alloggi sfitti – spesso degradati – nelle aree urbane; e si danno incentivi (quando non opera autonomamente il mercato) per ricavare piccoli appartamenti per *singles* da grandi abitazioni commisurate alle famiglie di un tempo, con più generazioni nella stessa casa.

Riferimenti bibliografici

- Bortolotti L., 1978, *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti, Roma.
- Cer, 1984, *La domanda di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e la potenzialità della struttura attuativa: gli Iacp*, Roma.
- Coppo M., 1993, *Stato, evoluzione e politiche del sistema abitativo*, «Edilizia popolare», n. 230/231.
- Fattinnanzi E., 1963, *L'industrializzazione nell'edilizia: problemi e proposte*, Atti della Conferenza nazionale sull'industrializzazione nell'edilizia, Roma.
- Fontana G., 1995, *Intervento*, in *Documento Cnel*, Roma.
- Melis G., 1996, *Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993*, Il Mulino, Bologna.
- Meny Y., Thoenig J.C., 1994, *Le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Minelli A., 2004, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Monterastelli G., 1972, *Il finanziamento dell'edilizia per abitazioni in Italia*, in F. Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova.
- Mortara C.A., 1975, *Venti anni di edilizia pubblica in Italia*, «Economia pubblica», n. 2/3.
- Negri N., Saraceno C., 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ornaghi L., 1986, *Origini e natura «politica» dell'intervento pubblico per l'edilizia abitativa: le case popolari ed economiche*, in *La casa di abitazione fra normativa vigente e aspettative*, Giuffrè, Milano.
- Perulli G., 2000, *Casa e funzione pubblica*, Giuffrè editore, Milano.
- Piccinato G., 1987, *La nascita dell'edilizia popolare in Italia: un profilo generale*, «Storia urbana», n. 39.
- Preite M., 1979, *Edilizia in Italia*, Vallecchi, Firenze.
- Properzi P., 2001, *Dai quartieri Ina-casa alle politiche urbane*, in Aniacap, *50 anni di abitazioni sociali*, Edizioni Edilizia popolare.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Saraceno C. (a cura di), 2002, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Carocci, Roma.
- Scotti P., 2001, *Istituti per le case popolari: un secolo di edilizia pubblica*, in Aniacap, *50 anni di abitazioni sociali*, Edizioni Edilizia popolare.

Criteri di accesso all'edilizia sociale: le agenzie regionali e il patrimonio abitativo comunale

Simone Ombuen

Il confronto fra l'analisi della provvidimentazione regionale in materia di edilizia sociale e alcuni elementi emergenti nella ridefinizione delle politiche sociali nazionali consente di comprendere e misurare lo spazio concreto di esercizio per un più avanzato livello d'integrazione fra politiche di sostegno ai bisogni abitativi e più generali politiche di produzione del welfare locale. L'autore analizza il livello di diversificazione dei contesti

regionali e si sofferma, in particolare, su alcune differenze che, se contribuiscono a rendere il quadro complesso, non sempre trovano riscontro in una lettura del quadro locale o della mutata realtà sociale. Si evidenzia così una distanza fra la concezione universalistica del livello centrale e la concretezza della diversificazione del reale, e, di conseguenza, crescenti contraddizioni e disparità fra piano nazionale e condizioni territoriali/amministrative.

1. L'allocazione istituzionale delle politiche di edilizia sociale nel nuovo quadro sussidiario

Nel corso della XIII legislatura (1996-2001) si compie una grande trasformazione in materia di politiche per l'edilizia residenziale pubblica a destinazione sociale, con il trasferimento alla competenza regionale della maggior parte delle residue competenze statali, attraverso due grandi insiemi di provvedimenti: da un lato, le leggi n. 59 e 127 del 1997, cosiddette Bassanini dal nome dell'allora ministro per la Funzione pubblica, rese operative attraverso il d.lgs. n. 112/1998, dall'altro, la riforma della seconda parte della Costituzione inizialmente definita in Commissione Bicamerale, e poi entrata in vigore a seguito di referendum con il nome di l. cost. n. 3 del 2001.

Sul piano dei contenuti, il d.lgs. n. 112/1998 (*cf.* appendice) si manifesta come il provvedimento che ha introdotto in Italia i contenuti del federalismo a costituzione invariata e già anticipa nella sostanza ciò che poi la riforma costituzionale renderà evidente anche a livello di legislazione quadro.

Cogliendo l'occasione della coincidenza temporale con la scadenza del secondo piano decennale previsto dalla l. n. 457/1978, il decreto smonta completamente il quadro della programmazione centrale in materia di edilizia residenziale pubblica per come era stato da ultimo definito con legge Ferrarini-Botta (l. n. 179 del 1992) e la conseguente serie di delibere Cipe della primavera 1994, e abolisce definitivamente le trattenute sulle buste paga dei lavoratori dipendenti, i cosiddetti contributi Gescal, strutturati dalla l. n. 60/1963, che hanno costituito il motore finanziario dell'intervento pubblico nel settore delle politiche abitative, e nello scorcio dell'ultimo decennio di applicazione per tutte le politiche per la città.

È con l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 che il ruolo dello Stato in materia di politiche abitative si contrae definitivamente, a favore dell'azione delle Regioni¹.

È proprio grazie al chiarimento del ruolo statale nelle politiche abitative conseguito con il nuovo testo costituzionale, ormai relegato a livello di legislazione-quadro di principi e dal punto di vista operativo a soli interventi speciali, e al trasferimento degli oneri di corrente programmazione al sistema delle Regioni (pur deprecabilmente senza un

¹ Nella riforma costituzionale gli unici titoli che restano allo Stato per intervenire nelle materie di politiche abitative sono contenuti in pochi articoli:

– art. 117, c. 2, lett. *m*: «Lo Stato ha legislazione esclusiva nella [...] determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»;

– art. 117, c. 3: «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] governo del territorio; [...] Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»;

– art. 119, c. 5: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»;

– art. 120, c. 2: «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

coerente e congruente trasferimento di risorse finanziarie) che a partire dal 2001 si avvia a livello centrale la possibilità di una riflessione sul nuovo ruolo per le politiche di edilizia residenziale pubblica. Riflessione che segnala oggi alcune accelerazioni e su cui torneremo in chiusura di questo contributo.

2. I criteri di accesso all'edilizia sociale nella provvidimentazione regionale

A partire dal d.p.r. n. 616/1977 sino ad anni recenti, la legislazione delle Regioni si è mossa all'interno di gradi crescenti di libertà, man mano che ad esse veniva lasciato il compito di definire e governare lo spazio degli universalismi regionali dei diritti sociali di abitazione. Come accaduto anche in altri settori, lo sviluppo delle legislazioni regionali è risultato in linea di larga massima meno limpido delle politiche concrete. Per lo più ciò è da addebitare al fatto che mentre i compiti organizzativi e programmatici erano da tempo esercitati dalle Regioni sia centralmente, all'interno del Comitato per l'edilizia residenziale, che nelle diverse realtà territoriali, le funzioni legislative, fatte salve le Regioni a statuto autonomo, erano di nuovo esercizio, fra l'altro con uno spazio specifico spesso compresso e invaso dalla legislazione nazionale.

Il quadro della normativa vigente in materia, a trent'anni di distanza, appare oggi assai variegato e differenziato, e merita, anteriormente ad una sua valutazione – sia pur sintetica come permette lo spazio qui concesso – una trattazione analitica che consenta di individuare i termini principali dei problemi in campo².

Gli elementi che vengono presi in considerazione riguardano solo alcune regioni, individuate come più significative³, anche in considera-

² L'analisi di dettaglio che segue è stata condotta a partire da una lettura delle sinossi approntate dall'avvocato Laura Grassia, assegnista di ricerca di Federca-sa, nel quadro di una ricerca nazionale la cui sintesi si riporta negli allegati quadri sinottici.

³ Le Regioni prese in considerazione sono le seguenti: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto. Quanto alle Regioni Molise e Valle d'Aosta e alle Province di Bolzano e Trento, la relativa dimensione è stata considerata non sufficientemente significativa.

zione del fatto che i maggiori problemi di emergenza abitativa si riscontrano nelle zone di più forte urbanizzazione del paese.

Per quanto attiene nello specifico alla legislazione di livello regionale vigente, al 31 marzo 2006 gli atti normativi principali successivi al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, risultano essere in tutto relativi a 15 enti con potestà legislativa su un totale di 21, mentre sono ancora in attesa di un provvedimento di pieno recepimento le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia e Veneto. Fra di esse solo la Puglia ha una legge dell'84, mentre le altre sono coperte da provvedimenti emessi nel biennio '96-97.

Assumendo invece come *Landmark* l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione si nota che solo in 5 casi su 21 (Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Trento, Umbria) le nuove leggi sono state varate entro il nuovo regime costituzionale, cioè a materia di competenza regionale esclusiva, fatte salve alcune attribuzioni nazionali.

2.1 I requisiti necessari all'assegnazione

I requisiti necessari a poter aspirare alla assegnazione di un alloggio di Erp richiedono un primo livello di riflessioni. Se in tutte le legislazioni regionali il primo requisito è, omogeneamente, la cittadinanza italiana o di stato estero con il quale sia vigente un accordo che parifichi i rispettivi diritti dei cittadini, in alcuni casi (Emilia-Romagna, Friuli V.G., Lazio) è richiesta anche la carta di soggiorno.

Un secondo elemento di differenziazione è dato dall'elezione della residenza o dallo svolgimento di attività lavorative. In alcuni casi è necessario che tali condizioni siano realizzate nel Comune o nell'ambito territoriale a cui sono riferiti i bandi/concorsi di assegnazione; in altri casi è sufficiente che si realizzino nell'ambito della medesima Regione; in altri casi ancora (Abruzzo, Campania, Lazio, Emilia-Romagna) è sufficiente che ciò avvenga sul territorio nazionale.

In particolare per cittadini extracomunitari, Umbria e Veneto prevedono che l'attività lavorativa sia svolta nel Comune o nell'ambito territoriale oggetto del bando per almeno tre anni solari prima della data di indizione.

Un ulteriore elemento di valutazione dei requisiti di accesso è la disponibilità o la titolarità di diritti su altro alloggio, che è, come è ragionevole, in linea di massima esclusa. Sono però molto variegate le definizioni di tale esclusione. Si va dalla condizione esclusiva totale su

tutto il territorio nazionale (Marche) a quella sul territorio regionale (Lombardia), alla riduzione di tale esclusione solo se l'alloggio è di caratteristiche dimensionali adeguate alle esigenze, alla limitazione sul valore dell'alloggio, la cui rendita catastale deve essere inferiore a quella di un alloggio adeguato ricompreso nell'area territoriale oggetto del bando (Basilicata); o con rendita catastale non superiore a 3,5 di quella di immobili di categoria A2 nella zona ove è ubicato l'alloggio di eventuale assegnazione (Piemonte); o ancora di valore locativo inferiore a quello di alloggio adeguato interno all'area territoriale di bando (Liguria); o invece di valore non superiore a 100 milioni di lire (Lazio); o infine il cui 6% della rendita catastale annua non sia superiore ad una pensione minima Inps (Veneto).

Un altro elemento di esclusione dal diritto a chiedere un alloggio in assegnazione, generalmente indicato nelle legislazioni regionali, è la assegnazione precedente di altre forme di sostegno alle necessità abitative; tale esclusione però se in quasi tutta Italia vale sia per assegnazioni di alloggi che per finanziamenti, nelle sole Regioni di Abruzzo e Campania è ristretta alle sole assegnazioni di alloggi. Anche la clausola che esclude chi, pur avendo già avuto un alloggio in assegnazione, lo ha rilasciato o ceduto, non ha la medesima copertura in tutta Italia, visto che non ha valore in Emilia Romagna, Friuli V.G., Umbria.

Un importante elemento di discriminazione fra gli aventi diritto ad assegnazioni è stabilito nel *reddito disponibile*, che è un vero indicatore sintetico della condizione sociale complessiva. Anche in questo caso però il requisito di ammissibilità della condizione reddituale viene accertato secondo una molteplicità di profili fra di loro differenziati ma non chiaramente riportabili alla appartenenza ad uno specifico contesto socioeconomico regionale presunto come omogeneo al suo interno e diverso da altri.

Infatti, se da un lato i livelli di reddito massimo (pur con significative oscillazioni fra i 15 mila euro dell'Umbria e i 30mila euro dell'Emilia Romagna) del tutto comprensibilmente non sono uguali – a rispecchiare la differenziazione delle condizioni sociali e reddituali nei diversi contesti regionali –, non si capisce invece perché di volta in volta vengano assunti come riferimento il reddito convenzionale (Calabria), il reddito massimo rivalutato Isee calcolato ai sensi del d.lgs. 109/1998 (Emilia Romagna), uno specifico Isee per l'edilizia residenziale pubblica (Lombardia), l'obbligo aggiuntivo che il reddito sia per più dell'80% prodotto come da lavoro dipendente (Liguria), o il reddito complessivo familiare (le altre Regioni).

Ancora, non è ben chiara la motivazione che porti ad escludere in via preliminare dalla assegnabilità occupanti abusivi di alloggi Erp solo in Piemonte, Toscana e Veneto, mentre nelle altre Regioni tale esclusione non viene esercitata in via pregiudiziale.

2.2 Le procedure di assegnazione

In tutte le realtà regionali la *procedura* tipica di assegnazione è un bando o un concorso pubblico.

La *periodicità* di indizione delle procedure concorsuali, che è anche un buon indicatore della permeabilità effettiva del sostegno abitativo e per alcuni aspetti della sua integrabilità in politiche welfaristiche di più ampio respiro, è per lo più almeno biennale (in Lombardia almeno semestrale e in Toscana almeno quadriennale, nelle Marche a periodicità non fissata).

Le graduatorie formate sulla base degli esiti di bandi o concorsi sono poi aggiornate periodicamente per verificare la permanenza o meno dei requisiti soggettivi ed oggettivi dei richiedenti e per riformulare le graduatorie, a partire dai criteri fissati nel bando e sulla base delle variazioni intercorse. La periodicità di tali aggiornamenti, appoggiata a volte da bandi integrativi, è per lo più biennale (ma annuale in Campania, mentre nelle Marche alla fine del biennio la graduatoria scade e basta, così come in Lombardia ma su periodicità semestrale), ma in varie Regioni la periodicità è lasciata alla discrezione del gestore (Lazio, Liguria, Piemonte, Sicilia, Veneto).

L'*ambito territoriale* di riferimento è il singolo Comune (Lazio, Lombardia, Umbria, Veneto) o un gruppo di Comuni riuniti o meno in ambito territoriale esplicitamente riconosciuto, definito su base volontaria dai comuni afferenti o individuato sulla base di una programmazione di livello regionale o a scala provinciale.

Il *gestore* del bando o concorso è, a seconda dei casi, il singolo Comune, il Comune maggiore dell'ambito, l'insieme dei Comuni o l'Iacp competente.

Le *commissioni* (unificate o distinte fra commissioni di valutazione di ammissibilità delle domande e commissioni per la formazione delle graduatorie) hanno una composizione molto varia. È quasi sempre presente un magistrato (salvo che in Toscana) e uno o più rappresentanti del Comune/i interessato/i (il sindaco o un funzionario), rappresentanti delle associazioni (o dei sindacati) degli inquilini o degli assegnatari. Appaiono invece in modo episodico rappresentanti dell'Anci

regionale (Veneto) o con esso concertati (Puglia), come pure rappresentanti delle associazioni sindacali più rappresentative di livello nazionale (Basilicata, Piemonte, Puglia) o regionale (Marche) o dei sindacati del lavoro dipendente di livello regionale (Abruzzo). In Umbria non ci sono commissioni, ma i punteggi vengono assegnati in modo automatico e coerente rispetto al bando-tipo regionale.

La legislazione prevede che all'interno dei bandi vengano individuati specifici *criteri di preferenza* ovvero che in sede di formazione di graduatorie si provveda a graduatorie speciali miranti al sostegno a specifiche categorie di soggetti o di forme di disagio. La legislazione vigente prevede in quasi tutte le Regioni almeno uno o due di tali criteri, ma talora essi sono anche cinque o sei. Un elenco aperto, rappresentativo ma non del tutto esaustivo, dei beneficiari di tali preferenze, tratto dai testi della legislazione regionale vigente, è il seguente:

- ♦ anziani, anziani disoccupati, *over 60*, *over 65*;
- ♦ disabili, handicappati motori;
- ♦ emigranti di ritorno, emigrati, rifugiati, profughi;
- ♦ famiglie con particolari esigenze, giovani coppie, nuove famiglie;
- ♦ famiglie unigenitoriali, nuclei monogenitoriali;
- ♦ *single*, giovani assistiti;
- ♦ gravi esigenze abitative, particolari esigenze abitative,
- ♦ lavoratori dipendenti;
- ♦ sfrattati;
- ♦ esigenze speciali, particolari categorie sociali, speciali categorie;
- ♦ recupero convenzionato di alloggi vuoti.

In molte delle Regioni analizzate la legislazione prevede altresì che si provveda alla formazione di vere e proprie *riserve* nella formazione delle graduatorie finalizzate alla gestione delle assegnazioni. Una riserva è in realtà una graduatoria speciale riservata a una specifica categoria di soggetti o di disagi, che può accedere direttamente ad una certa quantità del monte-alloggi disponibile.

Le riserve si distinguono fra limitate, cioè esercitabili entro determinati limiti per lo più espressi in percentuale del monte alloggi disponibile a bando, e illimitate, legate ad altri fattori.

Le riserve limitate sono in linea generale classificabili in due grandi gruppi: quelle presenti in più Regioni e quelle specifiche di singole realtà. Fra le prime si riscontra una riserva dell'8-10% relativa all'assegnazione di alloggi a famiglie di dipendenti delle forze dell'ordine (causale solo talvolta legata a cause di servizio), del resto ridondante rispetto alle previsioni dell'art. 95 del d.p.r. 616/77 che lasciava la

competenza relativa agli alloggi di servizio per le forze dell'ordine all'intervento statale esclusivo. In molte Regioni appare anche una riserva variabile fra il 15 e il 50% destinata a particolari emergenze di tipo abitativo; fa eccezione la Liguria, che prevede emergenze solo in caso di calamità naturali, per le quali prevede la gestione commissariale.

Quanto alle riserve originali, si segnalano varie motivazioni: per emigrati (Basilicata 5%, Friuli V.G.) o per migranti di ritorno (Umbria), per l'accoglienza di profughi (Toscana), una misura per la realizzazione di case protette per casi di violenza familiare (Calabria), per esigenze di recupero del patrimonio, igieniche o urbanistiche (Abruzzo, Friuli V.G., Lazio, Sardegna, Umbria), per gravi esigenze di livello comunale (15% in Umbria, legato alla condizione di grave rischio sismico di quella Regione), per emergenze da sfratti (Sardegna, Toscana). Va tuttavia segnalato come non essendovi una definizione restrittiva del concetto di emergenza, le specifiche chiamate causali possano essere comunque inserite abbastanza liberamente all'interno dei decreti di dichiarazione dello stato di emergenza abitativa.

Un ultimo profilo di analisi di dettaglio è quello relativo alla determinazione dei criteri per l'assegnazione dei punteggi massimi nelle graduatorie. Tutte le Regioni analizzate distinguono i criteri fra soggettivi e oggettivi, legati a circostanze di fatto.

Fra i *criteri soggettivi* alcuni criteri tornano fra le legislazioni regionali, pur con variazioni.

Ad esempio la presenza di *handicappati o disabili* porta al vertice delle graduatorie in modi differenziati. Semplice presenza di disabili (Basilicata, Lombardia, Veneto); solo nel caso di due o più handicappati (ma senza definizione della percentuale di invalidità) in Calabria; solo in caso di handicappati motori al 100% in Umbria; disabilità con impedimento lavorativo al 100% e con indennità di accompagnamento nelle Marche. In altre Regioni ancora la presenza di tali criteri viene demandata alle commissioni comunali, senza particolari prescrizioni, mentre in Liguria i criteri sono fissati unitariamente a livello regionale.

Un secondo elemento che ritorna è la presenza di *fattori di criticità* nella struttura del nucleo familiare: come la numerosità, oltre 6 componenti in Abruzzo e Basilicata; o la monogenitorialità (Toscana).

Un terzo elemento è legato alla *struttura del reddito* familiare: canone dell'affitto corrente superiore al 50% del reddito familiare (Friuli V.G.), reddito familiare inferiore alla pensione sociale (Puglia) o non superiore al 20% del limite di ammissibilità (Umbria).

Fra gli *altri elementi* che danno accesso ai punteggi massimi nelle gra-

duatorie si segnalano infine l'appartenenza a nuclei familiari terremotati (Basilicata), l'aver pagato i contributi ex Gescal per almeno 10 anni (Veneto) o 20 anni (Piemonte), l'anzianità in graduatoria (Veneto, che segnala l'esistenza di una vera patologia nei tempi di assegnazione). Quanto ai criteri oggettivi, essi risultano più omogenei. Vi si riscontrano, variamente applicati, la residenza in baracche o alloggi impropri (a volte per un minimo di due anni), la presenza di sfratti esecutivi, di sfratti non per morosità, di nuclei provenienti da sgomberi forzosi per pubblica utilità o risanamento edilizio, la mancanza totale di alloggio da almeno un anno, il sovraffollamento (4 o più a vano), il pensionamento di dipendente pubblico che godeva di alloggio di servizio.

3. Alcune valutazioni critiche

Dall'analisi di dettaglio emergono vari spunti di riflessione.

Quanto ai profili reddituali e patrimoniali implicati, che riguardano sia l'eventuale patrimonio a disposizione che il reddito familiare, spicca l'elevato grado di diversificazione da contesto a contesto, a segnalare come le politiche regionali siano andate più orientandosi al sostegno di condizioni di disagio e povertà relativa, che non di indigenza assoluta⁴.

Quanto alla periodicità dei bandi di assegnazione, per lo più biennali o quadriennali, essi si riferiscono ad una realtà sociale pensata come stabile e stanziale, tipica della fase taylorista dell'organizzazione sociale, e oggi largamente smentita (Agostini, 2006) dal crescente tasso di mobilità metropolitana delle forze di lavoro, che chiede una maggiore flessibilità d'offerta, sia sul piano quantitativo che su quello delle tipologie di alloggi e delle modalità di utilizzo. Non è un caso che sia proprio la Lombardia, il contesto regionale a maggiore dinamicità delle forze di lavoro, a presentare anche i termini temporali più ravvicinati (semestrali) per l'indizione dei bandi.

Dal punto di vista della dimensione territoriale le varie Regioni hanno scelto approcci diversi. In alcuni casi i bandi sono svolti a livello di ambito territoriale complesso, di livello sopracomunale, mentre in altri i bandi si svolgono a livello di singolo Comune. Su ciò influisce la dimensione dei Comuni, che come è noto è molto differenziata sul ter-

⁴ Del resto anche il rapporto tra Isee e accesso agli altri servizi a domanda individuale fa riscontrare un amplissimo ventaglio di differenziazioni, come ha ben mostrato l'indagine pubblicata su «Il Sole 24 Ore» del 31 gennaio 2006, pp. 2-3.

ritorio nazionale, sia in termini di dimensione territoriale che di dimensione demografica (Ombuen, 2006). Ancora, troppe Regioni offrono una programmazione organizzata su base territoriale per singoli Comuni, quando invece è ormai chiaro che le unità territoriali di riferimento sono molto più ampie⁵.

Probabilmente, nella prospettiva di una convergenza fra *welfare* abitativo e accompagnamento alla mobilità del lavoro gli aspetti di gestione coordinata all'interno dei sistemi locali del lavoro sono destinati a crescere, con una crescente considerazione delle componenti costitutive del radicamento territoriale dei sistemi locali (Vinci, 2005). Da questo punto di vista la scelta di ancorare il diritto ad essere ammessi a partecipare ai bandi all'esercizio lavorativo nel medesimo Comune, e talvolta per più anni precedenti, appare francamente anacronistica, quando non tesa a far salve specifiche aspettative locali. Basti traguardate questo tema ai sempre più vasti territori della metropolizzazione, entro i quali il ciclo d'integrazione della singola giornata lavorativa investe nella vita di una crescente quantità di abitanti un numero sempre maggiore di Comuni (si vive in uno, si lavora in un altro, si fa la spesa in un terzo, e così via).

Quanto alla definizione dei soggetti portatori di disagio sociale, e quindi degni di sostegno abitativo, alla genericità e indeterminatezza degli elenchi previsti dalla legislazione regionale fa riscontro sovente una puntigliosa opera di precisazione a livello regolamentare che, pur doverosa, finisce per distrarre dalla concretezza del disagio sociale percepito dai soggetti per trasferire l'intero rapporto fra istituzioni welfaristiche e soggetti sul piano della formale certificazione del possesso dei requisiti.

Una osservazione merita il tema delle riserve, per lo più destinate a fronteggiare emergenze abitative di fatto pressoché perenni; l'ampiezza di tali riserve, inizialmente modesta e via via cresciuta, consentendo di sovrapporre alle graduatorie ordinarie altri criteri di precedenza, pur pienamente legittima ha finito per accrescere il senso di incertezza fra i richiedenti (nulla nuoce alla democrazia più dell'incertezza nell'esercizio di diritti) e aumentare i comportamenti discrezionali degli amministratori. Non è un caso che in Liguria in caso di

⁵ L'Istat e lo stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia utilizzano per le analisi territoriali i sistemi locali del lavoro (Sll), aggregazioni di Comuni di livello sub o interprovinciale. Cfr. <http://www.istat.it/ambiente/contexto/>.

emergenza la relativa gestione sia opportunamente sottratta agli organi ordinari e affidata a commissari.

In linea più generale, dalla lettura della dispersione e della casualità dei criteri di formazione del *welfare* abitativo emerge con particolare forza ed evidenza il grado di relevantissimo *disallineamento* raggiunto nella formazione delle politiche lungo lo sviluppo delle autonomie regionali (Ranci, 2006). Esso è di certo causato da fenomeni fisiologici e per qualche aspetto persino virtuosi di diversificazione dei modelli di *welfare* per adattamento alle condizioni locali. Tuttavia è chiaro quanta distanza vi sia ormai fra la concezione universalistica che ha dato origine al *welfare* e la concretezza della diversificazione del reale. Si manifestano così crescenti contraddizioni fra elementi universalistici contenuti nei contratti nazionali e condizioni territoriali ed amministrative crescentemente divergenti.

Nella descrizione delle condizioni fondamentali di attrazione per i movimenti migratori gli studiosi di sociologia pongono l'offerta di lavoro e la qualità dei sistemi di *welfare*, nella loro interazione. Da questo punto di vista, i contesti locali competono tra loro nel richiamare forze di lavoro proprio attraverso la qualità del possibile intreccio fra occasioni lavorative e sistemi di sostegno al disagio sociale, di cui gli *incomers* possano usufruire. In particolare, la competizione fra sistemi welfaristici (Ombuen, 2002) non avviene tra modelli d'offerta, ma tra condizioni d'integrazione dal lato della domanda, tra servizi e sostegni dei quali gli utenti possano usufruire.

Occorre qui segnalare una contraddizione; se si assume che la definizione delle politiche di sostegno alla domanda abitativa delle fasce sociali più deboli sia affidata ai singoli contesti regionali⁶, e a quel livello integrata con le altre forme di sostegno al disagio sociale, le singole risposte regionali situano i livelli di sostegno alle realtà della sofferenza sociale per come si esprime. Nelle realtà nelle quali il mercato del lavoro funziona in modo efficiente e consente in tempi non troppo lunghi l'accesso a livelli di reddito soddisfacenti, il sostegno è volto soprattutto alla fase transitoria di inserimento; al contrario, nelle aree, soprattutto del Mezzogiorno, nelle quali esiste un diffuso fenomeno

⁶ Così come prevede lo spirito costituzionale ispirato al principio di sussidiarietà, ma anche a ben vedere la stessa carta costituzionale originaria che ben prevedeva sin dall'origine la costituzione delle Regioni, poi arrivata solo negli anni '70 a causa della storica arretratezza nella formazione delle istituzioni repubblicane, ancor oggi venate di varie fragilità.

di precarietà lavorativa, l'azione di sostegno si rivolge in modo prioritario alla salvaguardia delle fasce in stato di povertà estrema.

Nel *welfare* europeo i principali mezzi d'integrazione sociale sono visti nel lavoro e nel relativo reddito, nella famiglia, nella possibilità di avere a disposizione un alloggio e nell'appartenenza ad un contesto identitario territoriale. Il contesto territoriale a sua volta rappresenta un mezzo d'integrazione di livello superiore, giacché entra come fattore localizzativo nel lavoro (come sistema locale del lavoro – sia dal lato mercato del lavoro che come occasione di formazione e ri-formazione continua), nella disponibilità di un alloggio (come ambito territoriale di assegnazione di alloggio Erp), nelle possibilità di accesso a beni pubblici essenziali (servizi pubblici, ambiente, istituzioni) e ad occasioni di socializzazione, scambio e consumo. È sulla base di queste considerazioni che più che scorporare il *welfare* abitativo dall'azione di governo del territorio per integrarlo alle altre politiche sociali, secondo un orientamento oggi emergente, sembrerebbe più ragionevole, anche se certo più complesso, integrare governo del territorio e politiche sociali sulla scala locale, e attrezzare l'intervento statale al suo compito sussidiario di sostegno ai sistemi locali tramite azioni di recupero del ritardo di sviluppo, agevolando la modulazione dei sistemi welfaristici locali ai variabili caratteri delle domande sociali.

Nel momento in cui il modello welfaristico sta mutando da un approccio standardizzato all'erogazione di prestazioni di base verso un modello di *welfare to work*, di accompagnamento nelle diverse condizioni di vita e di lavoro, la struttura del *welfare mix* tipica di ogni contesto e di ogni specifica fase della dinamica socio-economica sarà caratterizzata da tratti e forme d'integrazione di volta in volta diverse, attente alla struttura delle domande più che all'omologazione dell'offerta, e sempre più lontane dalla definizione di minimi universalistici inderogabili di scala nazionale.

Va inoltre considerato che il testo costituzionale vigente (né sul punto è attualmente in discussione alcuna ipotesi di riforma) si riferisce non a caso a *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e che sono lo spazio specifico della legislazione statale esclusiva. Non è cioè compito statale definire i contenuti specifici in termini di servizi materialmente erogati, quanto i livelli di prestazione complessiva che nella loro integrazione i servizi e le occasioni offerte (dallo Stato, dagli enti locali, mutualisticamente, dal terzo settore, dal privato, ecc.) debbono garantire (Ombuen, 2003). Ci si riferisce evidentemente alla definizio-

ne di una sorta di cittadinanza sociale, questa sì universalistica secondo la latitudine tipica dell'intervento statale. Tale lettura è confermata dal fatto che dal punto di vista operativo lo spazio costituzionale riservato allo Stato è invece (art. 119, c. 5) quello di *interventi speciali mirati a obiettivi specifici* (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona) e operati per determinati *contesti* territoriali (in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni).

Quanto ai rapporti fra politiche di assegnazione e politiche territoriali, va notato come una delle principali fonti di contraddizioni delle passate stagioni di politiche di sostegno ai bisogni abitativi è stata la indicazione di concentrare in ambiti specifici e delegati, i quartieri di edilizia residenziale pubblica, tutte le forme di sofferenze e di disagio, a causa dei meccanismi che, sulla base di una concezione puramente quantitativa e patrimoniale del sostegno, nelle graduatorie portavano a dare un maggior punteggio ai casi di disagio sociale estremo (devianze, ex detenuti, disoccupati cronici, portatori di handicap, tossicodipendenti, ecc.). Con in più lo sgradevole effetto che tali soggetti, sempre i primi ad avere l'assegnazione, erano anche quelli ai quali veniva chiesto di «fondare» i sistemi di relazione sociale e di vicinato nei nuovi quartieri via via realizzati; e la diretta conseguenza di infinite vandalizzazioni, furti, appropriazioni indebite, senso di insicurezza e degrado. Assumere questa osservazione dovrebbe portare a modelli d'intervento assolutamente diversi dal passato, miranti a nuovi modi di integrazione diffusa senza ghetti, e basati operativamente⁷, secondo principi di sostenibilità sociale, sulla richiesta a chi si fa promotore di ampliamenti e riqualificazioni dei contesti insediativi di farsi carico all'interno delle nuove realizzazioni di quote di edilizia destinata a funzioni sociali, anche a tempo determinato (es. i primi otto anni). Ma certo non ingolfando ulteriormente i sistemi insediativi italiani di quartieri monofunzionali destinati alla gestione del disagio sociale, dei cui fallimenti i patrimoni immobiliari degli enti territoriali e le periferie italiane sono già colmi.

Un punto di grave criticità di tutto il sistema di gestione della residenza sociale è costituito dalla crisi che in molte Regioni affligge gli ex Istituti autonomi per le case popolari (Iacp/Ater), generato dalla problematica gestibilità della condizione di concentrazione spaziale del disagio sociale che i passati modelli insediativi hanno generato. Le re-

⁷ Cfr. in merito il nuovo piano urbanistico di Firenze.

centi politiche di riequilibrio dei bilanci, afflitti da gravi insolvenze dell'Ici nei confronti dei Comuni⁸, sono spesso basate su dismissioni delle parti più semplicemente cedibili del patrimonio, con la conseguenza di generare una ulteriore concentrazione dei casi ingestibili all'interno del patrimonio degli enti. A fronte di tale andamento, si assiste ad una manovra i cui termini principali sono oggi la presentazione del recente d.d.l. del ministro per la Solidarietà sociale Ferrero e il decreto che dispone blocco delle dismissioni da parte degli Iacp/Ater. Un momento di ripresa delle riflessioni di fondo sul modello welfaristico e dell'abitazione sociale in Italia a cui questo scritto ambisce a contribuire.

Riferimenti bibliografici

- Agostini L., 2006, *Nuovi soggetti nella società liquida*, «Gli argomenti umani», n. 7, luglio-agosto, Editoriale Il Ponte, Milano.
- de Leonardis O., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, Ediesse, Roma, pp. 137-147.
- Ombuen S. (a cura di), 2002 *Welfare e riqualificazione urbana*, «Urbanistica Dossier» n. 44, Inu Edizioni, Roma.
- Ombuen S., 2003, *Politiche urbane e perseguimento dell'interesse pubblico nel nuovo ambiente sussidiario*, in Karrer F., Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Officina Edizioni, Roma.
- Ombuen S., 2004, *Gli attori locali dell'innovazione sociale*, in Mazzoli G. (a cura di), *Il welfare come leva dello sviluppo locale*, suppl. al n. 1 di «Innovazione Sociale», Fondazione P. Manodori, Reggio Emilia.
- Ombuen S., 2006, *Tratti strutturali dei comuni italiani*, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal territorio 2005*, Inu Edizioni, Roma, pp. 77-85.
- Ranci C., 2006, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, «La Rivista delle Politiche sociali», n. 1, Ediesse, Roma, pp. 127-135.
- Ricci M., 2006, *La frammentazione delle politiche di edilizia sociale*, «Urbanistica Informazioni», n. 207, Inu Edizioni, Roma, pp. 41-42.
- Stufara D., 2006, *Questione abitativa: la posizione delle Regioni*, «Urbanistica Informazioni», n. 207, Inu Edizioni, Roma, pp. 33-35.
- Vinci I. (a cura di), 2005, *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.

⁸ Per l'Ater del Comune di Roma il debito dell'Ici a dicembre 2005 ammonta a oltre 520 milioni di euro, a cui sono da aggiungere i circa 400 milioni di debiti bancari (da dpefr 2007-2009, Regione Lazio, luglio 2006, p. 138. cfr. <http://www.regione.lazio.it/binary/web/economia/DPEFR%202007%20%202009%20definitivo.1151674157.pdf>).

Appendice.

D.lgs. n. 112/1998, Titolo III - Territorio ambiente e infrastrutture; Capo II - Territorio e urbanistica; Sezione III - Edilizia residenziale pubblica

Articolo 59. Funzioni mantenute allo Stato

1. Sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi:
 - a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali;
 - b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
 - c) al concorso, unitamente alle Regioni e agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale;
 - d) alla acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; a tali fini è istituito l'Osservatorio della condizione abitativa;
 - e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Articolo 60. Funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali

1. Sono conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'articolo 59 e, in particolare, quelle relative:
 - a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore;
 - b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore;
 - c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione;
 - d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana;
 - e) alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Articolo 61. Disposizioni finanziarie

1. Dal 1° gennaio 1999 sono accreditate alle singole Regioni le disponibilità esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo sulle annualità corrisposte dallo Stato alla sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa depositi e prestiti, relativamente ai limiti di impegno autorizzati:

- a) dagli articoli 36, 37 e 38 della legge 5 agosto 1978, n. 457;
 - b) dall'articolo 9 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 febbraio 1980, n. 25;
 - c) dai commi quarto ed undicesimo dell'articolo 1, dai commi undicesimo e dodicesimo dell'articolo 2 e dall'articolo 21-quinquies del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94;
 - d) dal comma settimo dell'articolo 3 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito con modificazioni dalla legge 5 aprile 1985, n. 118;
 - e) dal comma 3 dell'articolo 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67;
 - f) dal comma 1 dell'articolo 2 della legge 17 febbraio 1992, n. 179.
2. A decorrere dal 1° gennaio 1998, sono versate alle Regioni secondo la ripartizione effettuata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), le annualità relative ai limiti di impegno autorizzati:
 - a) dagli articoli 36 e 38 della legge 5 agosto 1978, n. 457;
 - b) dall'articolo 9 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 febbraio 1980, n. 25;
 - c) dai commi quarto e undicesimo dell'articolo 1 e dal comma 12 dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94;
 - d) dall'articolo 3, comma settimo, del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118;
 - e) dal comma 3 dell'articolo 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67.
 3. L'erogazione dei fondi di cui all'articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, attribuiti a ciascuna Regione, il cui versamento è stato prorogato dall'articolo 22 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e dall'articolo 3, comma 24, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è effettuato dalla Cassa depositi e prestiti su richiesta delle Regioni, nei limiti delle disponibilità a ciascuna Regione attribuite.
 4. Le Regioni possono utilizzare le eventuali economie sulle annualità di cui al comma 2 e, per esigenze di cassa, effettuare anticipazioni sul fondo di cui al comma 3, per far fronte agli oneri derivanti da quanto previsto dalle seguenti disposizioni:
 - a) articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 1992, n. 498;
 - b) articolo 13, comma 8, della legge 24 dicembre 1993, n. 537;
 - c) articolo 38 della legge 23 dicembre 1994, n. 724;
 - d) articolo 1, comma 60, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.
 5. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, e 3 del presente articolo si applicano ai rientri di cui alle lettere e) e f) dell'articolo 13 della

legge 5 agosto 1978, n. 457, nonché a quelli dell'articolo 18 della legge 17 febbraio 1992, n. 179.

6. Le risorse finanziarie relative alle funzioni conferite con il presente decreto legislativo sono devolute alle Regioni contestualmente alla data del trasferimento, con corrispondente soppressione o riduzione dei capitoli di bilancio dello Stato interessati.
7. Le risorse statali destinate alle finalità di cui all'articolo 59 vengono determinate annualmente nella legge finanziaria, sentita la Conferenza unificata.

Articolo 62. Riordino e soppressione di strutture

1. Nell'ambito del riordino di cui all'articolo 9, è ricompresa, in particolare, la sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica della Cassa depositi e prestiti.
2. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono soppressi, contestualmente all'avvenuto trasferimento delle competenze, secondo le modalità di cui all'articolo 63 del presente decreto legislativo: a) il Comitato per l'edilizia residenziale pubblica (Cer) presso il Ministero dei lavori pubblici e il relativo comitato esecutivo; b) il Segretariato generale del Cer e il centro permanente di documentazione.

Articolo 63. Criteri e modalità per il trasferimento alle Regioni

1. La competente amministrazione dello Stato propone alla Conferenza Stato-Regioni, di cui all'articolo 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59, i criteri, le modalità e i tempi per il trasferimento delle competenze alle Regioni. Raggiunta l'intesa, sono attivati accordi di programma tra la competente amministrazione dello Stato e ciascuna Regione per rendere operativo il trasferimento stesso, tenendo conto della necessità di garantire l'efficacia delle procedure in essere.
2. In ogni caso l'intero processo di trasferimento deve completarsi entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

Articolo 64. Patrimonio edilizio

1. Con successivo provvedimento legislativo verrà definito l'assetto del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, fatto salvo quello di proprietà degli enti locali.

Il processo di acquisizione della casa fra risparmio e sicurezza della vecchiaia. Una proposta

Stefano Patriarca¹

Il contributo illustra una proposta per una nuova strumentazione finanziaria finalizzata a sostenere l'acquisto di abitazioni, o la loro manutenzione, utilizzando come «leva» finanziaria il valore del patrimonio immobiliare esistente appartenente alle generazioni più anziane. Partendo da alcune considerazioni sulle caratteristiche di base degli assetti del mercato immobiliare e finanziario nel nostro paese, viene prospettata l'ipotesi di uno strumento finanziario che consenta di «scontare» in anticipo il valore totale o parziale dell'appartamento di proprietà di anziani, senza perderne il possesso, e finalizzandone l'utilizzo all'acquisizione di prime case per gli eredi, alla ristrutturazione

e manutenzione della casa di abitazione, all'incremento di redditi pensionistici particolarmente bassi. La proposta parte dalla constatazione che attualmente in Italia vi sono solo due strumenti che consentono di realizzare il valore degli immobili prima del trasferimento ereditario senza perderne il possesso: il trasferimento della nuda proprietà e il prestito ipotecario vitalizio, che tuttavia presentano numerosi limiti. Lo strumento proposto potrebbe invece avere un ruolo importante nella politica della casa, specie se si decidesse di convogliare su di esso una parte degli incentivi che attualmente vengono erogati dalla Regione e dagli enti locali al fine di contenere l'onere per interessi.

1. Le esigenze

Uno dei paradossi dell'assetto del risparmio e del patrimonio del nostro paese è quello costituito dalla contemporanea presenza di una notevole quantità di risparmio accumulato in attività finanziarie, ma soprattutto in attività immobiliari e una relativa «penuria» di redditi e/o di beni immobili disponibili per le giovani generazioni. Un altro elemento particolare è costituito dalla situazione di quegli anziani che

¹ Per l'elaborazione del *paper* l'autore si è avvalso di importanti suggerimenti e contributi di un gruppo di lavoro appositamente costituito da Lega delle Autonomie e Abitare Anziani e dei preziosi suggerimenti del prof. Giovanni Abbate.

possiedono la casa di abitazione di un valore medio alto, (ad esempio nei centri storici delle città o abitazioni che hanno avuto, per specifiche situazioni del mercato immobiliare, forti rivalutazioni) ma che disponendo di redditi da pensioni bassi o medio bassi, riescono a far fronte con difficoltà alle proprie esigenze come alla necessità di interventi di manutenzione dell'abitazione o di ristrutturazione legate all'esigenza di adattare l'abitazione alle mutate condizioni fisiche (es. barriere architettoniche ecc.).

È opportuno ricordare come in Italia il livello complessivo del risparmio accumulato in termini di attività finanziarie e immobiliari sia più alto rispetto a quello medio europeo, squilibrio che aumenta in modo evidente se si considera il rapporto ricchezza/reddito. A questo fenomeno non è estraneo ovviamente il livello del debito pubblico che determina un risparmio accumulato di entità superiore a quello degli altri paesi, e la rilevanza del debito pensionistico. Ma la specificità italiana non è solo determinata dal peso dell'indebitamento pubblico, ma anche dalla quota superiore rispetto a quella di altri paesi di valore del patrimonio immobiliare complessivamente disponibile per le famiglie. Gli studi della Banca d'Italia hanno evidenziato in modo chiaro come tale contesto sia ulteriormente aggravato dalla presenza di forti squilibri distributivi di tale «ricchezza» (ad una sempre più diseguale distribuzione del reddito si accompagna una ricchezza la cui distribuzione tra le famiglie è ancora più diseguale).

Ma un'altra caratteristica tipica della nostra realtà è quella costituita da uno squilibrio anche «generazionale»: il valore del patrimonio immobiliare cresce al crescere dell'età del proprietario, anzi si incrementa al crescere dell'età in maniera esponenziale. Ciò non solo per l'ovvia ragione che l'acquisizione di patrimonio immobiliare diventa possibile per le famiglie al crescere del risparmio accumulato e quindi dell'età e dei redditi. L'aumento della vita media determina un ulteriore elemento di spinta alla crescita del patrimonio immobiliare. Infatti il trasferimento generazionale della casa di residenza avviene ad un'età sempre più alta sia del proprietario che trasferisce il bene sia dell'erede che lo acquisisce determinando una discrasia tra necessità dei giovani di abitazione e disponibilità del bene. Si pensi che tre decenni fa, in presenza di una speranza di vita media di 75 anni e un'età media per la nascita del primo figlio di 25 anni (nel 1970 per le donne erano circa questi i valori), il trasferimento generazionale della casa avveniva con un'età dell'erede di 50 anni, che ha a sua volta un figlio dell'età di 25 anni. Attorno al 2010 con una speranza di vita di 85 anni il trasfe-

rimento generazionale avviene a 60 anni dell'erede, con un nipote del proprietario di 35 anni. È evidente come in questa ultima situazione la disponibilità patrimoniale del bene, per la terza generazione sia assolutamente sfasata rispetto alle necessità: infatti all'età dell'erede diretto (60 anni) la probabilità che questo abbia acquisito la proprietà di una casa è molto alta (oltre il 70%), mentre l'eventuale disponibilità del patrimonio per la terza generazione avviene a 35 anni, lasciando scoperta la necessità di abitazione proprio negli anni iniziali di ingresso sul mercato del lavoro e di costruzione di nuclei familiari (25-35 anni), nei quali meno della metà delle persone ha l'abitazione in proprietà. Inoltre, l'accentuarsi di fenomeni di riduzione dei redditi nei primi 5-10 anni di ingresso sul mercato del lavoro, dovuto al peggiorare delle condizioni del mercato del lavoro per i giovani (precarizzazione), determina una situazione particolarmente critica per l'accesso alla casa proprio nel periodo più complesso che dovrebbe coincidere con il periodo di costruzione di nuovi nuclei familiari. Gli strumenti finanziari e normativi che possono affrontare questo nodo sono attualmente pochi, carenti di efficacia e pieni di criticità. Essi sono infatti sostanzialmente due: la cessione della nuda proprietà e il prestito ipotecario vitalizio (recentemente introdotto nella Finanziaria 2006). Il primo strumento ha un utilizzo molto basso proprio a causa delle sue rigidità: l'anziano che volesse cedere la nuda proprietà dovrebbe trovare un compratore disposto ad acquisire un immobile a possesso differito e dovrebbe alienare tutto l'immobile anche se le sue esigenze finanziarie fossero inferiori a quel valore. In tal caso la «spoliazione» nei confronti dell'erede sarebbe totale e irreversibile.

Il prestito ipotecario vitalizio è già presente invece in altri paesi (*reverse mortgage*) con schemi però molto più duttili e trasparenti rispetto a quelli vigenti in Italia sulla base della norma contenuta nella Finanziaria 2006. La forma scelta dal legislatore, e attualmente realizzata da alcuni intermediari finanziari, è densa, come vedremo in seguito, di criticità e rischi tali da rendere facile la previsione di un suo sostanziale fallimento a fronte delle «fantasmagoriche» ipotesi di espansione prefigurate dal governo e da molti commentatori all'atto della promulgazione della norma.

2. Le linee guida della proposta

Partendo da queste considerazioni, la proposta che qui si illustra è quella di *introdurre uno strumento finanziario che ha l'obiettivo di «anticipare»*

fino a 15-20 anni la disponibilità del valore dell'immobile posseduto dalla prima generazione alle generazioni successive o al medesimo proprietario, senza che il proprietario ne perda la disponibilità fino al suo decesso, momento nel quale dovrà essere saldato il debito contratto dagli eredi.

Si tratterebbe di una sorta di operazione di «sconto» del valore dell'immobile che costituirà l'eredità, anticipandone l'utilizzo finanziario.

L'utilizzo di questo *anticipo finanziario del valore dell'immobile* potrebbe essere finalizzato a tre scopi principali:

- ♦ consentire l'acquisto di un'abitazione ad un erede²;
- ♦ consentire la disponibilità finanziaria per l'adattamento alle mutate esigenze, la manutenzione e il recupero del patrimonio abitativo dell'anziano³;
- ♦ consentire la disponibilità di un flusso finanziario aggiuntivo al fine di integrare bassi livelli pensionistici e di reddito.

3. Lo strumento finanziario da introdurre: la rendita ipotecaria vitalizia

3.1 Il prestito ipotecario vitalizio: uno strumento da modificare

La Finanziaria 2006 ha introdotto il *prestito ipotecario vitalizio*. Tale strumento è costituito da un prestito restituibile al decesso del contraente a valere sul valore della casa di abitazione.

Tale normativa, varata dal precedente governo, introduce in Italia un dispositivo già esistente in altri paesi, ma con caratteristiche tali che la sua attuazione avrebbe pesanti conseguenze negative su coloro che volessero utilizzarlo. Non a caso tale provvedimento ha provocato forte contrarietà e opposizione da parte delle associazioni sindacali dei pensionati e dei consumatori, a causa della sua elaborazione che non si cura di tutelare in modo adeguato il contraente di tale prestito ipotecario vitalizio, esponendolo a rischi di grande rilievo. Non viene considerato il fatto che si opera su una platea di possibili utilizzatori, gli anziani, con limitata disponibilità di reddito e in condizioni di bi-

² In questo caso si «anticiperebbe» tutto o parte del valore della casa ad un erede diretto di età attorno a 45-55 anni o ad un erede di seconda generazione di 20-30 anni.

³ Tale necessità particolarmente sentita, specie nei centri storici, potrebbe essere un motore finanziario importante per sostenere operazioni ampie di riqualificazione, manutenzione e recupero del patrimonio abitativo.

sogno, che dovrebbe essere maggiormente tutelata nei confronti del contraente forte (gli istituti finanziari)⁴. Sembra, infatti, che l'unica preoccupazione del legislatore sia stata di legittimare il Piv, autorizzando la possibilità della capitalizzazione composta degli interessi (particolarmente onerosa per l'utente) e la concessione di tale prestito anche agli intermediari finanziari, oltre che alle aziende e istituti di credito.

Gli aspetti più negativi del prestito ipotecario vitalizio, così come disciplinato dalla Finanziaria varata nel 2005, e che rischierebbero di portare a rilevanti e lucrose cessioni di abitazioni agli istituti finanziari, sono indicati in nota⁵, ma la criticità che appare più evidente è quella

⁴ Questo elemento ha portato la stessa Abi e le maggiori banche ad essere prudenti nell'operare su tale strumento.

⁵ Le contraddizioni e le distorsioni di tale normativa (peraltro presente già nei paesi anglosassoni con utilizzi scarsi e comunque non certo comparabili con le previsioni entusiastiche fatte in Italia al momento dell'introduzione dello strumento in Finanziaria) si possono così riassumere.

La caratteristica specifica di questo dispositivo, che interviene su una fascia particolarmente «debole» della popolazione (anziani in condizioni di bisogno che hanno necessità di ricorrere a forme di mutuo) avrebbe avuto necessità di una definizione normativa diversa. Sia la forma che la sostanza dell'intervento normativo, molto circoscritto, sembrano largamente inadeguate sia a garantire i possibili utenti di tale strumento sia a sostenerne l'espansione utile. La preoccupazione per tale (volutamente) lacunosa cornice normativa si accresce se si pensa che per la stessa attuazione della previsione di legge occorrerebbe un ulteriore intervento normativo che disciplini o quanto meno chiarisca numerosi aspetti dell'istituto, a partire dalle forme di escussione della garanzia immobiliare. Senza tale intervento è dubbia e in qualche modo pericolosa l'espansione di tale strumento. La normativa negli altri paesi è molto più attenta alla tutela di coloro che utilizzano tale dispositivo e ha portato anche il sistema creditizio e finanziario a dotarsi di strumenti di regolazione a garanzia di una sua corretta utilizzazione. Peraltro l'esperienza degli altri paesi, specie Usa e Gb, evidenzia che lo sviluppo effettivo di tale provvedimento è molto al di sotto delle previsioni. Uno degli elementi più critici nell'esperienza internazionale è proprio quello dei costi accessori che finiscono con l'incidere in modo eccessivo e tale da rendere antieconomico e oneroso l'utilizzo di tale tipo di prestito (assicurazione immobile, accensione ipoteca, ecc.). Aspetto particolarmente negativo di questo intervento normativo appare anche l'autorizzazione all'esercizio di tale forma di prestito da parte degli intermediari finanziari. Almeno per una fase iniziale di «rodaggio» dello strumento, sarebbe opportuno limitare tale autorizzazione alle sole aziende e istituti di credito. Andrebbe inoltre prevista la possibilità che il prestito possa essere erogato in una pluralità di forme: sotto forma di

che prevede come sola possibilità la concessione di un prestito in unica soluzione con la capitalizzazione annua composta degli interessi (anatocismo consentito) e il rimborso integrale in unica soluzione al decesso: questo meccanismo non fa che aumentare il debito in modo esponenziale.

3.2 *La rendita ipotecaria vitalizia*

Si tratta perciò di introdurre anche in Italia lo strumento già presente in altri paesi, alle seguenti condizioni:

- ♦ finalizzarlo ad una specifica politica della casa e del sostegno ai redditi;
- ♦ modificare in modo rilevante la normativa introdotta;
- ♦ determinare un livello agevolato dei tassi di interessi applicati e vicino a quello dei titoli del debito pubblico di lungo periodo;
- ♦ prevedere un intervento delle amministrazioni locali e regionali di sostegno e promozione per un utilizzo virtuoso dello strumento;
- ♦ definire in via pattizia con le istituzioni finanziarie che vorranno operare in tale mercato, specifiche condizioni.

Vi è da sottolineare come l'intervento normativo è indispensabile su alcuni aspetti, ma l'attuale legislazione consentirebbe già oggi l'introduzione di forme adeguate dello strumento finanziario.

La modifica più rilevante da operare è quella di prevedere non solo

rendita, oppure sotto forma di un'apertura di credito, o ancora sotto forma di un mix di capitale/rendita/apertura di credito. Uno degli aspetti più negativi dell'ipotesi attualmente normata è quello che prevede la capitalizzazione annua composta degli interessi e il rimborso integrale in unica soluzione. Tale elemento, unito con la capitalizzazione composta degli interessi, fa aumentare il debito in modo esponenziale. Non a caso le percentuali di valore dell'immobile indicate da Finanza attiva sono molto basse (20% valore immobile a 70/75 anni) poiché ci si rende conto del rapidissimo aumento del debito. Un esempio: chi prendesse un mutuo equivalente al 20% della propria abitazione a 70 anni, considerando la speranza di vita media, se il tasso fosse attorno al 7% il debito ammonterebbe al decesso ad un capitale pari a quasi 3 volte quello preso in prestito e pari cioè al 60% del valore dell'abitazione. A tale carenza non può essere opposta l'ipotesi che vi è sempre la possibilità di accendere una rendita vitalizia mediante l'accensione di uno specifico contratto con un'assicurazione, con il pagamento di un premio unico anticipato, poiché questo non farebbe che aumentare ulteriormente l'onere dell'operazione, duplicando i margini di intermediazione e i relativi costi.

l'erogazione di un prestito con capitalizzazione annua restituibile in unica soluzione, ma anche quella che potremmo chiamare una *rendita ipotecaria vitalizia*: un prestito rateale che determinerebbe un debito futuro circa dimezzato rispetto all'ipotesi precedente in quanto gli interessi decorrerebbero dall'erogazione effettiva delle rate.

In tal modo l'anziano contraente avrebbe, a fronte di una rendita mensile da lui stabilita, un debito da restituire al suo decesso, costituito dalla somma delle rate più gli interessi, debito che sarebbe saldato dagli eredi a valere sul valore dell'immobile; tale debito potrebbe coprire una quota uguale o inferiore al valore dell'immobile⁶.

Ovviamente è determinante sul livello del debito futuro il tasso di interesse che viene applicato su tale operazione. Si tenga conto che, con un tasso di interesse al 4%, una rendita vitalizia mensile decorrente a 70 anni di età pari a 100 euro mensili genera un debito al decesso di 30 mila euro circa; al 7%, genererebbe un debito di 45 mila euro circa.

4. La proposta per il sostegno dell'acquisto di case ai giovani: il mutuo immobiliare per il trasferimento generazionale (Mig)

Ma vediamo come l'introduzione della *rendita ipotecaria vitalizia* potrebbe essere di aiuto ad un'operazione di sostegno dei giovani per l'acquisto di case di abitazione.

- ♦ L'anziano proprietario di casa accenderebbe d'intesa e insieme agli eredi una rendita ipotecaria vitalizia di un ammontare tale da generare un debito al suo decesso inferiore al valore della casa di abitazione, e cederebbe la rendita all'erede, rimanendo proprietario e utilizzatore dell'immobile.
- ♦ Il giovane che fosse futuro erede in tutto o in parte del un patrimonio immobiliare contrarrebbe un mutuo immobiliare per acquisto abitazione, compensato in tutto o in parte dalle rate mensili generate dal prestito contratto dal titolare dell'immobile oggetto della futura eredità.
- ♦ L'istituto di credito erogherebbe l'importo del prestito acceso con il mutuo e compenserebbe (in tutto o in parte) la rata del mutuo con la rendita ipotecaria vitalizia accesa dal proprietario a favore dell'erede.

⁶ Per produrre un debito non maggiore del valore dell'immobile andrebbe ovviamente graduata in maniera opportuna la rata del prestito.

- ♦ Al decesso del proprietario, l'erede dovrebbe saldare il debito maturato sulla rendita ipotecaria vitalizia che cesserebbe, permanendo ovviamente il mutuo sulla casa acquistata.

In altre parole, si costruisce un meccanismo tale da consentire di «anticipare» il godimento dell'abitazione da parte del giovane in quanto gli consente di utilizzare anticipandolo, in tutto o in parte, il valore dell'immobile che costituirà la sua eredità senza che questo implichi l'alienazione dell'immobile, e che continua ad essere di proprietà fino al trasferimento ereditario del parente proprietario⁷.

Ad esempio: si ipotizzi la necessità di ottenere per l'acquisto della prima casa da parte di un giovane un mutuo di 200 mila euro; ad un tasso del 5% (vicino alla media degli attuali tassi sui mutui trentennali) esso genera una rata di rimborso mensile di 1.005 euro mensili per 35 anni. Un importo che può risultare decisamente elevato per un giovane o una giovane coppia all'inizio del percorso lavorativo. Tale rata però, nello schema che presentiamo di Mig, sarebbe in parte compensata dalla rendita vitalizia ipotecaria accesa, ad esempio, da un titolare di immobile di 70 anni di 748 euro che genererebbe appunto un debito futuro (considerando la speranza di vita media) di 200.000 euro al tasso del 5%.

In tal modo gli effetti complessivi dell'operazione sarebbero i seguenti:

- ♦ a fronte di un mutuo di 200.000 euro necessario per l'acquisto dell'immobile, il giovane erogherebbe mensilmente 256 euro (saldo tra 1.005 e 748);
- ♦ al momento del trasferimento ereditario dell'immobile sul quale è stata accesa la Riv, supponiamo dopo 15 anni, l'onere costituito dalla Riv ammonta a 200.000 euro che potranno essere restituiti alienando (in tutto o in parte) una delle due case che a quel momento saranno di proprietà dell'erede (o la prima casa ereditata o quella acquisita con il mutuo);
- ♦ una volta saldato tale debito la rata del mutuo si eleva a 1005 euro al mese.

In definitiva tale operazione consente la riduzione radicale dell'onere del mutuo per i primi 15-20 anni di erogazione.

Ma vi è un altro aspetto da sottolineare. È vero che l'onere dell'ope-

⁷ Ovviamente non è indispensabile che il titolare dell'immobile sul quale attivare la rendita ipotecaria vitalizia e il giovane siano legati da vincoli di parentela, potendosi determinare diritti ereditari parziali e/o totali anche tra soggetti non parenti.

razione è costituito dagli interessi sul mutuo e sulla rendita ipotecaria vitalizia, ma occorre considerare anche la rivalutazione monetaria del valore dell'immobile. Qualora questa fosse equivalente al tasso di interesse applicato sulla rendita ipotecaria vitalizia, l'onere dell'operazione finanziaria sarebbe nei fatti o azzerato o in parte compensato da tale rivalutazione.

5. Una proposta per le amministrazioni locali e regionali

Lo strumento finanziario sopra indicato può essere un importante elemento per una politica di intervento mirata delle amministrazioni locali e regionali sulla casa. Infatti la promozione, la regolazione e sorveglianza, e anche l'incentivazione all'utilizzo di uno strumento del genere nelle città, specie nei grandi Comuni, potrebbe essere una leva importante per aiutare a risolvere il problema della casa per le giovani generazioni, ma anche quello della disponibilità finanziaria per gli interventi di manutenzione e recupero.

Infatti, in tal modo, si utilizza per le esigenze attuali il valore (anticipato) del patrimonio immobiliare esistente che funge da leva finanziaria senza che i proprietari siano costretti a venderlo.

In tal modo si aiuta un trasferimento generazionale del patrimonio abitativo o anche processi di manutenzione e recupero nei centri storici. Le amministrazioni locali potrebbero promuovere apposite convenzioni con grandi istituti di credito al fine di costruire proposte di rendita ipotecaria vitalizia (Riv) e di mutuo immobiliare per il trasferimento generazionale (Mig) regolate, a tassi adeguati, con sistemi di informazione trasparenti, delle quali lo stesso ente locale potrebbe farsi promotore al fine di coinvolgere e tutelare una fascia di utenza particolarmente debole. Non solo, ma l'ente locale potrebbe incoraggiare tale forma di trasferimento generazionale regolando la fiscalità sulla casa al fine di incrementare tali operazioni. Le stesse amministrazioni regionali (ma anche locali) potrebbero intervenire per sostenere con opportune incentivazioni una politica di tassi agevolati al fine di stimolare un processo di aumento delle disponibilità finanziarie di coloro che devono acquistare o mantenere una casa, ovviamente determinando rigide condizioni di accesso a tali incentivazioni (finalità, caratteristiche di reddito e dell'abitazione, del nucleo familiare, ecc.).

Vi è da sottolineare, infine, come l'introduzione di un meccanismo trasparente e conveniente di trasformazione dei valori immobiliari in

rendite godibili nel periodo di pensionamento agevolerebbe un risparmio immobiliare anche a fini previdenziali, potendosi convertire in caso di necessità i valori degli immobili nei quali si vive in «rendite aggiuntive» alla pensione; in considerazione anche del fatto che l'investimento immobiliare, rispetto alle altre forme di investimento a finalità previdenziale, non determina rendimenti inferiori (anzi) e soprattutto consente di risparmiare e contemporaneamente godere di un bene, la casa, che è tra i primi drammatici problemi delle giovani generazioni.

Le politiche della casa in un'ottica comparativa

Fabrizio Plebani

La gran parte degli studi comparati sulle politiche per la casa prende in considerazione, come unità d'analisi, gli Stati nazionali. Mettere a confronto le politiche attuate nei vari paesi è certamente utile per la comprensione dell'uso fatto degli strumenti a disposizione dei policy makers. Di certo lo Stato nazionale è l'unità d'analisi più appropriata in vista di un ingresso a pieno titolo degli studi sull'housing in quelli che affrontano le origini

e le evoluzioni dell'impalcatura del welfare state. Il presente contributo si propone di suggerire l'utilità di un'unità d'analisi subnazionale nello studio della politica per la casa; specialmente se l'approccio utilizzato è quello di politiche pubbliche. Naturalmente qualsiasi scelta comporta benefici e costi. In questo caso, verranno evidenziati quelli che comporta l'analizzare la politica per la casa in ambito urbano.

1. Introduzione

La centralità del bene casa nel dispiegarsi dei progetti di vita di qualsiasi individuo appare evidente e scontata. Tale importanza è per altro testimoniata anche dalla rilevante porzione di reddito che le famiglie impegnano per soddisfare i bisogni dell'abitare. Allo stesso modo, «l'industria edilizia è da sempre considerata uno dei settori portanti dell'intero sistema economico» (Minelli, 2004, p. 29), tanto che «non stupisce che da tempo gli economisti si siano chiesti se tale formidabile leva sia stata utilizzata in senso anticongiunturale e per governare l'economia» (Minelli, 2004, p. 31). La rilevanza di questo settore di *policy*, dovuta al ruolo che le compete nello sviluppo economico di ogni paese e all'importanza del bene che viene ad offrire, non si è però tradotta in una adeguata attenzione da parte degli studiosi europei del *welfare*. Condizioni simili possono essere rinvenute anche nella letteratura americana, laddove gli interventi che definiscono la politica per la casa possono essere considerati mezzo per lo sviluppo economico, costola dei sistemi di *welfare* piuttosto che strumento per lo sviluppo di comunità (Shlay, 1995; Allen Hays, 1995). Anche per questi motivi,

l'appartenenza di questo *policy field* alla famiglia dei *welfare state studies* è sempre risultata problematica e l'ambivalenza di questo settore di *policy* ne è la conseguenza. Negli studi seminali sul *welfare state* (Wilensky, 1979; Esping-Andersen, 1990) la politica per la casa era rimasta esclusa dalle verifiche empiriche proposte. Le ragioni dell'esclusione vanno ricercate negli enormi problemi di misurazione che questo settore sembra esibire (Wilensky, 1979): da una parte, la povertà di dati disponibili e, dall'altra, le complesse interrelazioni tra la politica per la casa e altri settori di *policy* (che rendono difficile isolare problemi e *outcomes* di questa politica). In realtà, le difficoltà di misurazione affliggono in misura simile anche gli altri pilastri del *welfare state* (sanità, educazione e assistenza sociale), non meno di quello che è oggetto di questa analisi (Kemeny, 1992).

Le ragioni per l'esclusione di questo settore di *policy* dai *welfare state studies* sono in realtà collegate anche nella mancanza di teorizzazione prodotta dai ricercatori di *housing* che ha reso meno appetibile il tema per gli studiosi di *welfare*. Gli studiosi di *housing*, soprattutto quelli che sposano un approccio comparato, sembrano aver prestato scarsa attenzione al *framework* teorico che guida i loro lavori e che l'approccio comparativo avrebbe permesso di testare (Oxley, 2001). Una maggiore attenzione e parsimonia nell'utilizzo del metodo comparato sembra rinvenibile in una serie recente di contributi¹.

Molto rari sono stati i contributi che hanno cercato di analizzare la politica per la casa attraverso un approccio di politiche pubbliche, ancor più rari sono stati i tentativi, all'interno di tale approccio, di adot-

¹ Tre sono stati i percorsi battuti dai *comparative housing studies* (Kemeny, 1998): il primo, approccio particolaristico, si è caratterizzato per la descrizione accurata degli *outputs* dei mercati delle abitazioni in vari paesi senza il tentativo di legare tali condizioni a qualche teorizzazione in grado di collegare tali *outputs* a delle variabili esplicative; enfatizzando le differenze tra paesi e dunque suggerendo il fatto che ogni paese va da sé (da cui l'etichetta di approccio particolaristico). Una seconda strada è stata quella, concettualmente opposta alla prima, che suggeriva l'esistenza di forze in grado di guidare i mercati delle abitazioni verso una struttura comune (approccio universalista); le differenze tra paesi erano da considerarsi come variazioni e/o deviazioni temporanee da un unico modello. Infine un terzo approccio, identificato da Kemeny come «teorie di medio raggio» si situa a metà strada tra i due precedenti e si concentra sulla costruzione di tipologie di sistemi di *housing*. Sembra essere questo ultimo approccio il più adatto a far rientrare a pieno titolo la politica per la casa nei più sviluppati studi sul *welfare state*. In tal senso, il maggior contributo, con riferimento alla situazione dei paesi sud-europei, sembra essere quello di Allen e al. (2004).

tare il metodo comparato². Affrontare lo studio della politica per la casa adottando un approccio di politiche pubbliche significa mettere al centro dell'attenzione un problema collettivo e considerare le azioni e le non azioni messe in campo da attori pubblici e privati al fine di risolverlo (Capano e Giuliani, 1997). In altre parole, la politica pubblica viene ad essere considerata processo e sezionata al fine di evidenziarne gli elementi costitutivi (Regonini, 2001) e, al limite, ipotizzare il riconoscimento dell'esistenza di una sorta di prevalenza di un elemento sugli altri. In questo senso, la definizione del problema risulta decisiva nella limitazione e nella identificazione dell'oggetto d'indagine. Definire la politica per la casa come «l'insieme di azioni pubbliche mirate a governare il mercato delle abitazioni in un paese» (Minelli, 2004, p. 25) permette di considerare e analizzare l'utilizzo dell'ampio *range* di strumenti a disposizione dei *policy makers* in questo settore di intervento pubblico. Se l'obiettivo è quello di governare il mercato delle abitazioni, il problema collettivo cui tale politica vuole porre rimedio è direttamente collegato agli *outcomes* di tale mercato percepiti come problematici. O meglio, qualora il mercato sia soggetto a forti squilibri la politica per la casa si propone di correggerli e riportare gli *outcomes* del mercato verso livelli più desiderabili. Tale distinzione è importante per due motivi derivanti da due *bias* di cui soffrivano gli studi classici, soprattutto quelli comparati, sui sistemi di *housing*. Innanzitutto il fatto di far coincidere la politica per la casa con ciò che fa lo Stato (ignorando il ruolo di altri attori) e, in secondo luogo, il fatto di aver fatto coincidere *in toto* il ruolo dello Stato con l'utilizzo degli strumenti diretti della politica per la casa, ignorando una buona parte degli strumenti utilizzati o utilizzabili dai *policy makers* (Minelli, 2004).

Una definizione simile è quella proposta da Allen e al. (2004). Il riferimento è, in questo caso, all'azione pubblica definita come l'offerta di risorse che possono essere usate dalle famiglie per migliorare la loro qualità di vita. Un concetto che ricomprende da una parte il riconoscimento del ruolo di attori non solo pubblici in questo settore di *policy*, e dall'altra, il superamento della sovrapposizione tra politica per la casa e offerta pubblica di alloggi, riconoscendo i meccanismi che in-

² Il filone degli *housing studies*, in Europa, è stato principalmente oggetto di interesse per architetti ed economisti. Più rari i contributi di stampo sociologico o politologico. Il contributo politologico di maggior rilievo, in riferimento al contesto italiano, è sicuramente Minelli (2004).

fluenzano l'impegno dei diversi attori (o istituzioni) nei diversi contesti (nel caso specifico, il ruolo della famiglia nei paesi sud-europei).

La maggior parte degli studi sulla politica per la casa ha avuto come unità d'analisi lo stato-nazione. Tutto ciò ha permesso di ricollegare (attraverso un percorso faticoso e, ad ora, non completo) gli *housing studies* all'area del *welfare research*, ma, allo stesso modo, ha significato una perdita di informazione rilevante, che un'unità d'analisi sub-nazionale potrebbe evitare. L'obiettivo di questo contributo vuole essere quello di suggerire l'importanza dello studio della politica per la casa anche adottando un'unità d'analisi sub-nazionale, che si riferisca alle aree urbane. Verranno esposte motivazioni circa la presunta fecondità di tale livello d'analisi per un approccio di politiche pubbliche. La prima ha a che fare con le caratteristiche del problema collegato alla politica e che, come già ricordato, rappresenta il *focus* dell'analisi delle politiche pubbliche. La seconda ragione è il risultato di alcune evidenze empiriche (di studi economici) che portano a definire spazialmente l'estensione dei mercati dell'abitazione. Il terzo motivo sta nella crescente importanza del ruolo degli attori locali, pubblici e privati, in questo settore di *policy*. Naturalmente questi argomenti risultano essere in qualche modo collegati tra loro. Ad esempio, l'assegnare competenze ai livelli locali di governo si giustifica con la località del mercato delle abitazioni; così come la diversità degli squilibri evidenziati nei contesti urbani (sia rispetto a quelli rurali ma anche rispetto a diverse aree metropolitane) è forse dovuta all'esistenza di mercati abitativi funzionanti su scala regionale.

Tutto ciò rafforza la convinzione circa la fecondità e l'importanza dell'unità d'analisi urbana al fine di comprendere alcune dinamiche che, focalizzando l'attenzione sullo Stato-nazione, rischiano di passare inosservate. L'utilizzo di questo livello di analisi potrebbe aiutare a rispondere a domande di ricerca che, pur se importanti, rimarrebbero inevase qualora l'unità d'analisi rimanesse unicamente lo Stato-nazione³.

³ Le domande di ricerca che possono essere affidate ad un disegno della ricerca simile sono ovviamente diverse da quelle trattate utilizzando lo Stato-nazione come riferimento comparativo. Ci si potrebbe chiedere in che modo diversi contesti locali reagiscono allo stesso stimolo (politica) proveniente dal livello centrale. Oppure cercare di spiegare alcune regolarità nelle politiche per la casa che si riscontrano in aree metropolitane appartenenti a paesi diversi.

2. *Le peculiarità delle aree urbane*

Analizzare una politica pubblica significa innanzitutto destinare la massima attenzione al problema (percepito come) collettivo che si vuole risolvere con la politica pubblica adottata (Regonini, 2001). Appare evidente come il problema derivante da un qualche tipo di squilibrio nel mercato delle abitazioni che comporta la presenza di *outcomes* indesiderati, assuma caratteri diversi all'interno di uno stesso Stato. Certamente la linea di divisione più evidente è quella tra aree urbane e aree rurali. In fin dei conti, l'esigenza di trovare un alloggio diviene problema di rilevanza collettiva nel periodo di industrializzazione e urbanizzazione, con lo spostamento di ampie parti di popolazione dalle aree rurali a quelle urbane, passando dall'agricoltura all'industria o al terziario. Questi due fenomeni, invariabilmente collegati, portano a concentrare in alcune aree (urbane) la domanda e l'offerta delle abitazioni (Minelli, 2004). È chiaro come il problema casa sia caratterizzato spazialmente. In questo senso, analizzare la politica per la casa prendendo in considerazione gli Stati-nazione comporta qualche costo in termini di profondità d'analisi. Nei diversi contesti sub-nazionali gli squilibri si presentano in maniera differente, così come le soluzioni considerate praticabili non sono simili o comunque non hanno effetti simili. Soprattutto in sede di valutazione, l'utilizzare dati che non differenziano tra aree urbane e aree rurali può portare a fraintendimenti. Molti problemi caratterizzano solo le aree urbane così come molti degli strumenti implementati a livello nazionale sono stati pensati per risolvere problemi che interessano le aree urbane⁴.

Di certo le aree rurali hanno dei problemi da affrontare (in termini soprattutto di deterioramento degli immobili), ma è altrettanto vero che le aree urbane sono gravate da altri tipi di squilibri. Del resto, se il tentativo di trovare un minimo comune denominatore tra le politiche per la casa dei paesi sud-europei si fonda «sulla relativa assenza dell'intervento statale diretto nella soluzione dell'acuto problema abitativo generato dalla urbanizzazione» (Allen e al., 2004, p. 67), appare chiaro come le azioni che rientrano nel concetto di politica per la casa siano da riferirsi più ad un problema presente nei contesti urbani che non in quelli nazionali *tout court*. Pur essendo in molti paesi il diritto alla casa un diritto costituzionalmente riconosciuto o comunque concepito in termini universalistici, il problema casa si annida in certe aree piuttosto che in altre.

⁴ La maggior parte dello *stock* abitativo pubblico è localizzato nelle aree urbane.

In rapporto alle aree rurali, le aree urbane mostrano alcune peculiarità nella produzione e allocazione del bene *housing* che ne caratterizzano gli effetti: in primo luogo, la limitata disponibilità di spazio fisico da destinare alla costruzione di nuove abitazioni. In altre parole, la presenza di vincoli strutturali per l'offerta di nuove abitazioni comporta due conseguenze: innanzitutto aumenta il valore delle poche aree disponibili e, secondariamente, rende possibile l'aumento di offerta abitativa esclusivamente (o quasi) attraverso interventi di ristrutturazione.

In secondo luogo, la maggiore eterogeneità nella composizione della domanda di alloggi. Ad esempio, prestare attenzione al fatto che i fenomeni migratori si concentrano nelle aree urbane, oppure che determinate categorie, come gli studenti, si concentrano praticamente solo in queste aree, permette di riconoscere la presenza di questo nuovo tipo di domanda in certe aree (urbane) piuttosto che in altre (rurali).

In terzo luogo, il maggiore equilibrio tra le diverse modalità di godimento del bene casa (affitto/proprietà) anche se spazialmente caratterizzata all'interno delle città (Allen e al., 2004). Tale caratteristica rivela, in qualche modo, le peculiarità del sistema urbano quando è la politica per la casa ad essere oggetto d'indagine e riflette, allo stesso modo, alcune peculiarità della domanda di casa in questi contesti.

Tali differenze non sembrano essere secondarie. Molte sono intrecciate tra loro. Di certo contribuiscono a localizzare nelle aree urbane gli squilibri più acuti del mercato delle abitazioni. Ad esempio, restando nel campo di studi sulla politica per la casa, Ambrose suggerisce che «le differenze negli standard e nelle possibilità di vita appaiono all'interno di diverse aree amministrative regionali (ma anche nazionali) piuttosto che tra di loro» (Ambrose, 1994, p. 17). L'agglomerare dati e presentarli facendo riferimento ad un'area molto ampia fa perdere agli stessi dati parte del loro significato. L'obiettivo dell'autore è quello di capire le origini e i meccanismi che rafforzano le differenze (in termini di qualità e possibilità in campo abitativo, lavorativo ed educativo) tra tre diverse aree urbane inglesi. Identificando attori e interessi coinvolti nei processi dello sviluppo urbano, il tentativo è quello di collegare tali disparità all'importanza di attori politici nell'arena di queste *policies* (Ambrose, 1994). Al di là degli obiettivi del contributo, ciò che preme rilevare è il fatto che l'area urbana venga considerata come unità d'analisi attraverso cui è possibile cogliere e mostrare alcuni dei meccanismi che, a livello locale, possono spiegare differenze tra aree metropolitane.

Con riferimento al caso italiano, pur riconoscendo le differenze esistenti tra le varie aree urbane⁵ sono stati individuati alcuni caratteri che accomunano queste aree e che le identificano come i contesti in cui il mercato delle abitazioni possa tendenzialmente produrre squilibri. In primo luogo, la notevole stabilità della struttura urbana. Nonostante le ipotesi sulla crisi delle città (tra la seconda metà degli anni '70 ed i primi '80) è da evidenziare come, in realtà, tali processi abbiano avuto effetti distributivi (in termini economici e demografici) non tra città e periferie, ma all'interno delle singole aree urbane (Coppo e Cremaschi, 1994). In secondo luogo, il sistema delle aree urbane, dal dopoguerra alla prima metà degli anni '90 «ha concentrato in sé tutta la crescita demografica e, virtualmente, tutto lo sviluppo economico del paese» (Coppo e Cremaschi, 1994, p. 67). Anche negli anni più recenti, anche se l'andamento generale del mercato abitativo ha seguito le medesime traiettorie nelle diverse aree, va sottolineata l'esistenza di profonde differenze tra i risultati che il mercato produce nelle diverse aree metropolitane italiane. Le differenze tra i vari mercati regionali sono visibili sia in termini di *outputs* (livello dei prezzi) che a livello di *outcomes* e dunque l'incidenza delle spese per la casa sui diversi livelli di reddito (Indovina, 2005).

3. *Le dimensioni dei mercati abitativi*

Prendendo per buona la definizione di politica per la casa proposta da Minelli e cioè, la politica per la casa come l'insieme di azioni mirate al governo del mercato abitativo, non possono essere ignorate alcune delle caratteristiche che rendono tale mercato così particolare. Tali specificità vengono suggerite dalle numerose analisi economiche di questo mercato. Il mercato in questione si occupa di far incontrare domanda e offerta di un bene particolare. L'abitazione è un bene complesso, riposa in una determinata porzione di spazio, è costoso da

⁵ Tali differenze sono dovute all'antico processo di urbanizzazione che ha caratterizzato il nostro paese nonché alle marcate differenze territoriali che lo caratterizzano. Il risultato di tali processi è una decisa disomogeneità delle aree urbane italiane, soprattutto in termini abitativi e in particolare per quanto riguarda «la dimensione, la dinamica geografica, il tasso di crescita dello *stock* edilizio, la densità della popolazione, la velocità e le modalità dello sviluppo economico» (Coppo e Cremaschi, 1994, p. 65).

produrre⁶, le unità abitative, una volta prodotte, hanno lunga vita e, infine, l'abitazione è una necessità primaria. Ne risulta che anche il mercato delle abitazioni mostri peculiarità che ne contraddistinguono il funzionamento e che, essendo causa degli indesiderati squilibri negli *outcomes*, tendono a caratterizzare la politica per la casa stessa. Innanzitutto, nel bene abitativo ci sono aspetti di bene pubblico. In secondo luogo, i costi di transazione sono ragguardevoli e, in terzo luogo, tali mercati sono spazialmente delimitati e, nella maggior parte dei casi, sono mercati regionali (Harsman e Quigley, 1991). Il fatto che l'oggetto della politica per la casa operi con meccanismi differenti all'interno degli stessi Stati sembra confermare la fecondità dell'utilizzo di un'unità d'analisi sub-nazionale. La constatazione, supportata da evidenze empiriche, ha favorito una serie di studi economici (prodotti nel contesto statunitense) di natura comparata che adottano come unità d'analisi i mercati abitativi locali (Stokes e Fisher, 1976; Harsman e Quigley, 1991; Nelson, 2002). Anche se gli obiettivi e i metodi di questi studi differiscono, un filo conduttore può essere tracciato nell'intenzione di capire in che modo il contesto locale del mercato interagisce con il contesto nazionale dei tentativi di governarlo. In particolare, Stokes e Fisher, partendo dalla convinzione che «la politica per la casa statunitense a livello federale, statale e locale rappresenta un intervento governativo nei confronti del funzionamento di mercati abitativi locali» (Stokes e Fisher, 1976, p. 1), valutano le conseguenze su diversi mercati abitativi locali (urbani) di quattro programmi federali cercando di mostrare l'esistenza di una certa varianza nell'impatto, collegabile a variabili di tipo ambientale che caratterizzano le singole aree metropolitane considerate⁷.

⁶ La costosità del bene casa è stata evidenziata anche in alcuni *housing studies*, ma in particolare da Kemeny (Kemeny, 1992) in relazione al posizionamento dell'*housing* nel *welfare state*. La maggior differenza tra l'*housing* e gli altri pilastri del *welfare state* (sanità, educazione e assistenza) sembra risiedere nel fatto che l'*housing* è un'attività *capital intensive*.

⁷ Lo studio utilizza un campione di 15 aree metropolitane statunitensi. Il campione è diviso in tre gruppi a seconda della densità abitativa che caratterizza l'edilizia residenziale della città. Vengono a profilarsi dunque tre tipologie di mercati abitativi urbani che reagirebbero in maniera differente ad uno stesso stimolo (la politica federale). Le politiche considerate sono: gli incentivi all'acquisto previsti nella sezione 235 dell'*Housing and Urban Development Act* del 1968, sussidi all'affitto destinati a personelocate in costruzioni multifamiliari (sezione 236), il programma di edilizia residenziale pubblica e gli *housing allowances*.

Un secondo esempio della consapevolezza della complessità dell'interazione tra politiche di livello nazionale e mercati a livello locale traspare già nella prefazione del contributo di Harsman e Quigley: «I mercati abitativi hanno carattere locale o regionale, e gli effetti dei programmi governativi sugli *outcomes* di questi mercati dipendono da importanti caratteristiche economiche dell'ambiente locale» (Harsman e Quigley, 1991, p. IX). L'obiettivo è quello di valutare politiche nazionali sulla base degli effetti che queste hanno avuto sulle aree metropolitane. La complessità di questo volume risulta per altro amplificata dal fatto che la comparazione riguarda aree metropolitane appartenenti a paesi diversi⁸, con diverse istituzioni che influenzano la produzione, la distribuzione e il consumo del bene *housing*. Dall'analisi proposta appare chiaramente come la storia abbia un ruolo fondamentale. Il contributo riporta lo sviluppo storico della politica per la casa nei vari paesi considerati e i suoi effetti sull'area metropolitana esaminata. La tesi è che il miglioramento degli *outcomes* dei mercati abitativi è raggiunto più facilmente «attraverso una analisi del funzionamento delle istituzioni esistenti che non rimpiazzando il meccanismo allocativo dei prezzi con un'allocazione governativa illuminata o producendo caricature delle virtù di mercati liberi e non regolati» (Harsman e Quigley, 1991, p. 29).

Il contributo di Nelson (Nelson, 2002) si propone di collegare l'entità degli squilibri nel mercato abitativo a particolari caratteri del tessuto economico di 45 aree metropolitane americane. Queste aree vengono suddivise in tre gruppi secondo il loro essere più o meno *high-tech economies*. La correlazione tra l'essere un'area *high tech* e l'acutezza dei problemi abitativi sembra essere ragguardevole, anche se, per ammissione dello stesso autore, differenze all'interno di ciascun gruppo sono state rilevate. Nell'analisi proposta vengono svelate alcune delle differenze che sembrano cruciali nel dispiegarsi degli equilibri o degli squilibri del mercato abitativo e viene mostrato come il prodursi di uno squilibrio è collegabile a qualche caratteristica dell'area metropolitana in questione.

Il proporre questi tipi di studio a sostegno di un'analisi delle aree urbane, soprattutto quando l'oggetto d'indagine è la politica per la casa,

⁸ Vengono analizzate le *performance* di mercati abitativi delle capitali dei seguenti paesi: Austria, Finlandia, Ungheria, Paesi Bassi, Svezia. Inoltre vengono considerate le aree metropolitane di Glasgow (con riferimento alle politiche inglesi) e S. Francisco (in rapporto alle politiche statunitensi).

si giustifica dal fatto che questi contributi di stampo economico suggeriscono come le stesse politiche decise a livello nazionale possano avere effetti diversi se vengono analizzati gli *outcomes* dei vari mercati che compongono il contesto nazionale. A tutto ciò va aggiunto che alcuni strumenti della politica per la casa decisa a livello nazionale possono avere implicazioni di carattere distributivo nel contesto dei vari mercati regionali, favorendo e finanziando alcune aree piuttosto che altre (Allen Hays, 1995), favorendo dunque alcune aree urbane rispetto ad altre. Simili effetti distributivi vengono sottolineati in alcune analisi circa l'interazione tra le politiche per la casa implementate a livello regionale e le peculiarità dei mercati abitativi locali⁹. Laddove la stessa politica decisa a livello centrale (regionale, in questo caso) ha effetti diversi nei diversi contesti urbani. Tali divergenze possono essere certamente collegate alle diverse caratteristiche dei mercati immobiliari ma, talvolta, sono anche conseguenza dell'intraprendenza o dell'apatia degli attori locali, la cui importanza soprattutto nelle fasi di implementazione della politica per la casa è crescente, anche in Italia.

4. *Il ruolo degli attori locali*

Lo spostamento delle competenze circa la politica per la casa dal livello nazionale a quello sub-nazionale non è fenomeno che riguarda solo l'Italia, benché, senza una robusta e consolidata capacità di spesa, tale slittamento delle competenze ha dei significati e delle conseguenze sullo svolgersi di questo settore di *policy*. Gli attori locali sembrano mostrare interessi, preferenze e strategie proprie, che si differenziano da quelli nazionali. Nel contesto statunitense (Barton, 1996), ad esempio, gli attori chiave, a livello locale, nella politica per la casa (organizzazioni *non-profit*, rappresentanti degli inquilini, imprese *profit*, rappresentanti dei governi locali) sembrano preferire, per una serie di ragioni, le politiche dirette (*social housing*) piuttosto che quelle indirette (*housing allowances*). Anche nel contesto italiano, soprattutto per quanto riguarda gli strumenti d'intervento diretto¹⁰ nella politica per la casa, il

⁹ Di sicuro interesse, in questo senso, sono alcuni rapporti sulle politiche per la casa implementate nella Regione Emilia Romagna (Orsa, 2004) e Lombardia (Centro Studi Pim, 2003; Bricocoli e al., 2005).

¹⁰ Il riferimento è alla classificazione degli strumenti a disposizione dei *policy makers* in questo settore di *policy* proposto da Minelli. Una delle dimensioni della

ruolo delle amministrazioni locali risulta importante. Si pensi al rilevante ruolo dei Comuni nella programmazione dello sviluppo del territorio. Anche prima del trasferimento di competenze al livello regionale, un ruolo importante nell'offerta diretta di alloggi era stato giocato dai Comuni, cui era stata offerta la possibilità di costruire un proprio parco alloggi, scavalcando le competenze a livello centrale (Urbani, 1990). Il fatto che alcune competenze siano state trasferite non significa che gli attori locali abbiano realmente giocato un ruolo preminente. Alcuni dati sembrano però suggerire che il fatto di avere o meno un ruolo è quantomeno una scelta degli attori locali: il fatto che alcune Regioni italiane si siano dotate di una normativa generale, altre si siano ripartite i compiti per l'edilizia pubblica e altre ancora si siano limitate a riordinare i vecchi Iacp (Minelli, 2004), testimonia il fatto che anche questi attori locali possono mettere in campo azioni o non azioni. Ad esempio, l'aver differenti livelli di reddito d'accesso per l'edilizia residenziale pubblica si limita a riflettere differenti condizioni economiche delle Regioni considerate, oppure suggerisce l'esistenza di processi politici¹¹ che hanno dato luogo ad *outputs* diversi. Allo stesso modo, l'importanza del ruolo degli attori locali viene riconosciuta anche da chi, utilizzando il metodo comparato tra Statizzazione, si trova a dover in qualche modo allargare il concetto di intervento pubblico (non limitandolo a ciò che fa lo Stato) anche per rendere conto di una pluralità d'attori presenti in questa politica (Allen e al., 2004).

Riconoscere il ruolo degli attori locali in questo settore di *policy* non significa disconoscere il ruolo di altri livelli di governo. Il percorso che si cerca di delineare, semmai, porta all'analisi di tutte le azioni o non azioni messe in campo da attori locali e non, che attorniano il problema casa e che insistono su aree urbane. Un'operazione simile è stata concretizzata da Allen Hays (Allen Hays, 1995) per la politica

tipologia proposta ha a che fare con la scelta tra il sostenere in maniera indiretta il mercato delle abitazioni (e quindi politiche del credito e fiscali, regolazione, la previsione di sussidi o incentivi) e una posizione più attiva (produzione e vendita piuttosto che produzione e gestione di alloggi).

¹¹ Con processi politici diversi, il riferimento è agli elementi costitutivi di una politica pubblica: attori, stili decisionali, sedi e regole istituzionali. Per restare all'utilizzo degli strumenti diretti, differenti combinazioni tra questi elementi possono suggerire effetti diversi in ogni fase della politica: dalla definizione del problema (chi ha diritto alla casa popolare), all'implementazione della politica decisa, fino ad arrivare ai risultati (chi vive nelle case popolari).

per la casa statunitense. L'obiettivo di questo lavoro era mostrare come l'ideologia (*liberal* o *conservative*) che ha governato lo Stato federale ha influenzato il *policy change*. Naturalmente, oltre all'ideologia in sé un ruolo cruciale è stata la percezione (mediata comunque dall'ideologia) dei risultati dei programmi implementati nel passato. Risultati misurati nelle aree urbane e considerati non solo come effetti di un processo *top-down* bensì come frutto di una continua interazione tra attori locali e politiche federali. Altro esempio di un approccio simile, anche se con un oggetto d'indagine molto più limitato, è il contributo di Jacobs (Jacobs, 1999). In questo caso, l'analisi si concentra sui processi decisionali occorsi in una politica di rinnovo urbano in un quartiere londinese. Dopo aver dipinto il contesto e l'evoluzione della politica per la casa inglese si passa a capire il ruolo degli enti locali analizzando il *policy making* in questo strumento della politica per la casa. Viene valutato l'impatto di questa politica sulle pratiche di *housing* e le relazioni tra governi centrali e locali.

Anche nel contesto italiano «l'enfasi data al recupero dello spazio costruito nei programmi europei e nazionali di finanziamento pone di nuovo gli Iacp al centro degli interventi» (Minelli, 2004, p. 134). Un buon esempio circa l'analisi degli effetti dell'interazione tra centro e periferia è offerto dal caso lombardo. L'impostazione generale della politica per la casa implementata dalla Regione Lombardia ha avuto riflessi su attori e governi locali coinvolti¹². L'enfasi su alcuni concetti quali la sussidiarietà ha certamente contribuito all'aumento del ruolo degli attori locali in questa politica. Nel rapporto citato si mostra come il tipo di politiche adottate a livelli superiori di governo abbia influenzato il modo di agire degli attori locali e, insieme, come le politiche della Regione Lombardia abbiano prodotto esiti non omogenei su tutto il territorio. Esiti che sono messi in relazione e con le necessità di alcuni territori rispetto ad altri e con l'attività degli attori locali nel cogliere opportunità provenienti dall'alto.

Del resto, anche Allen e al. (2004), pur comparando e confrontando

¹² Per la Lombardia, si segnala lo studio condotto per Regione Lombardia da M. Bricocoli e altri (2005) sugli effetti dei tentativi della politica regionale per la casa di instaurare logiche competitive di progetto tra autorità ed Aler locali. Tali procedure hanno teso ad estendere pratiche implementate dall'Unione Europea ed hanno finito per assegnare, anche se in maniera indiretta, un ruolo centrale agli attori locali non più solo nella messa in opera di interventi decisi da livelli superiori di governo, ma nella progettazione e nella definizione di tali interventi.

le situazioni dei paesi sud-europei, riconoscono l'esistenza di grandi differenze nel modo in cui alcune aree urbane si sviluppano. Tali differenze vengono addebitate a caratteri particolari dei contesti locali e al modo in cui queste interagiscono con le strategie e gli obiettivi degli attori locali¹³. Ingredienti (ereditati dal passato) e attori locali quindi, che contribuiscono a plasmare e a influenzare i modi in cui il bene casa viene offerto e consumato.

5. Conclusioni

Il presente contributo si è proposto di offrire una panoramica sugli studi relativi alla politica per la casa che assumono un livello d'analisi sub-nazionale. Si è cercato di argomentare circa l'utilità e le potenzialità di un'unità d'analisi diversa da quella nazionale, soprattutto quando l'oggetto dell'analisi è la politica per la casa e l'approccio è un approccio di politiche pubbliche. Naturalmente l'attestarsi su di un'unità di analisi sub-nazionale comporta problemi. Il primo problema con cui ci si confronta riguarda la definizione dell'unità di analisi. Infatti, se il concetto di area urbana «è intuitivamente evidente e operativamente efficace, esso è di assai problematica definizione sul piano scientifico» (Coppo e Cremaschi, 1994, p. 65). L'area urbana è un qualcosa di indefinito, difficile da delimitare nello spazio, i cui confini non risultano sovrapponibili a esistenti confini di tipo amministrativo (come per lo Stato-nazione). Il secondo problema ha a che fare con la complessità istituzionale che comporta l'analisi di una (o più) area urbana. Affrontare lo studio della politica per la casa nelle aree urbane significa anche aver di fronte un ulteriore fattore di complessità non più (solo) legato ai caratteri di questa politica, bensì collegato pure alla complessità dei livelli di governo che insistono contemporaneamente su questo stesso ambito spaziale¹⁴. Tutto ciò fa aumentare, e di molto,

¹³ In particolare, evidenziando le differenze tra le aree metropolitane di Atene e Madrid, queste vengono attribuite alla diversa distribuzione dei diritti di proprietà della terra. Più frammentata tra molti piccoli proprietari nella città greca mentre distribuita tra pochi grandi proprietari nella città spagnola. Tali caratteri «ambientali» sembrano aver influenzato il modo in cui queste due aree si sono sviluppate.

¹⁴ A dire il vero, l'elenco di azioni che possono essere collegate alla risoluzione di un problema collettivo è potenzialmente infinito, a prescindere dal settore di

il numero di attori da considerare e il numero di interazioni tra unità di governo che danno vita a diverse forme di *governance* attraverso diverse combinazioni (Christensen, 1999). In terzo luogo, se la raccolta dei dati è generalmente difficoltosa e non priva di ambiguità in questo settore di *policy*, è chiaro che aggregare (o disaggregare) i dati a livello urbano è un'operazione che potenzialmente può moltiplicare le difficoltà ad avere dati il più possibile accurati e metodologicamente validi. Concentrarsi sulle aree urbane permette di affrontare il problema (lo squilibrio del mercato), le soluzioni e gli attori coinvolti, con la consapevolezza che gli interessi di questa politica sono confinati spazialmente e non spalmati in modo uniforme all'interno di un omogeneo stato-nazione. Il livello di complessità da affrontare è sicuramente in aumento, ma il guadagno sta tutto nel riuscire a rendere conto di alcune differenze che comunque rimangono e caratterizzano gli Stati-nazione.

Riferimenti bibliografici

- Allen Hays R., 1995, *The Federal Government and Urban Housing*, State University of New York Press, Albany.
- Allen J. e al., 2004, *Housing & welfare in Southern Europe*, Blackwell Publishing, Oxford, Uk.
- Ambrose P.J., 1994, *Urban process and power*, Routledge, Londra e New York.
- Barton S., 1996, *Social Housing Versus Housing Allowances*, «Journal of the American Planning Association», vol. 62, n. 1.
- Bricocoli M., Granata E., Ponzini D. e Savoldi P., 2005, *Elementi di successo e criticità nelle risposte dei Comuni e delle Aler ai bandi Regionali*, Studi e ricerche sulla politica per la casa, Regione Lombardia, disponibile sul sito <http://>

policy così come indipendentemente dall'unità d'analisi. In questo senso includere o escludere un'azione è una dilemma che si presenta ogni volta che un ricercatore adotta un approccio di politiche pubbliche. Ad esempio, l'istituzione di corsi universitari per formare medici specialisti va ricompreso in quello che è la politica sanitaria? (Regonini, 2001). Nel nostro caso, ad esempio, l'introduzione di misure stringenti per aumentare la sicurezza nei cantieri (con effetti sulla produzione di case, aumentandone i costi) va ricondotto a, o compreso in, ciò che viene definita come politica per la casa?

Riconosciuta dunque la complessità che caratterizza comunque una politica pubblica è chiaro come l'incremento del numero di attori non fa altro che incrementare, almeno potenzialmente, la complessità da affrontare.

- www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/Testi/Studi/ricercabandipoli06.pdf.
- Capano G. e Giuliani M. (a cura di), 1996 *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Centro studi Pim, 2003, *Abitare nell'area metropolitana milanese*, Argomenti e Contributi, Centro Studi Pim, Milano.
- Christensen K., 1999, *Cities and Complexity*, Sage Publications, Thousand Oaks, Ca.
- Coppo M. e Cremaschi M., 1994, *Strutture territoriali e questione abitativa*, Franco Angeli, Milano.
- Duhn W., 1981, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, Nj.
- Esping-Andersen G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press Cambridge, Cambridge.
- Harsam B. e Quigley J.M. (a cura di), 1991, *Housing Markets and Housing Institutions: an International Comparison*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Indovina F., 2005, *Appunti sulla questione abitativa oggi*, «Archivio di studi urbani e regionali», n. 82, pp. 15-50.
- Kemeny J., 1992, *Housing and Social Theory*, Routledge, Londra e New York.
- Jacobs K., 1999, *The Dynamics of Local Housing Policy*, Brookfield, Ashgate, Aldershot.
- Minelli A.R., 2004, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Nelson K.P., 2002, *Housing Needs and Effective Policies in High Tech Metropolitan areas*, «Housing Policy Debate», vol. 13, n. 2, pp. 417-468.
- Oecd, 1996, *Strategies for Housing and Social Integration in Cities*, Parigi.
- Osservatorio regionale sistema abitativo Emilia Romagna, 2004, *Rapporto regionale*.
- Poggio T., 2005, *La casa come area di welfare*, «Polis», n. XIX, agosto, pp. 279-305.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Shlay A.B., 1995, *Housing in the Broader Context of United States*, «Housing Policy Debate», vol. 6, n. 3, pp. 695-720.
- Stokes C.J. e Fischer E.M., 1976, *Housing Market Performance in the United States*, Praeger Publisher, New York.
- Urbani P., 1990, *La politica per la casa*, in Dente B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Wilensky H.L., 1975, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological roots of Public Expenditure*, University of California Press, Berkeley, Ca.

Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo

Teresio Poggio

La proprietà della casa rappresenta un argomento poco sviluppato nell'ambito della ricerca sulle disuguaglianze e sui processi di stratificazione sociale.

L'articolo introduce le principali coordinate del dibattito su questo tema e ricostruisce schematicamente

l'espansione della proprietà della casa in Italia, focalizzandosi sui fattori che a livello macro l'hanno sostenuta. Viene evidenziato, in particolare, il contributo del nostro sistema abitativo – centrato sulla soluzione proprietaria – allo strutturarsi di disuguaglianze sociali e alla loro riproduzione.

1. Introduzione

Nell'arco della seconda metà del Novecento, la proprietà della casa è progressivamente divenuta la soluzione abitativa più diffusa tra le famiglie italiane. Secondo dati di censimento, nel 1951 solamente il 40% delle abitazioni destinate ad usi primari era occupata in proprietà; nel 2001 lo era il 71%¹. Nel dibattito sociale e politico sull'abitazione, questa espansione del settore proprietario tende ad essere accreditata come indicatore non problematico di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e di progressivo superamento delle disuguaglianze sociali nel soddisfacimento dei bisogni abitativi. Si tratta di un punto di vista che coglie parte di questo fenomeno e che è supportato dai risultati di ricerche che hanno evidenziato come in Italia tipicamente esista una correlazione tra proprietà e migliori condizioni abitative (per esempio Ricci, 1997), oltre che tra questo titolo di godimento e una maggiore sicurezza nella disponibilità dell'alloggio.

Tale punto di vista «progressivo» non tiene però conto né dell'eterogeneità delle esperienze di chi è proprietario, né della capacità auto-

¹ Questo dato è peraltro completato da un ulteriore 9% di abitazioni occupate prevalentemente a titolo gratuito e in usufrutto; si tratta di titoli di godimento tipicamente legati ad alcune fasi della trasmissione intergenerazionale della proprietà (Cremaschi e Tosi, 2001, pp. 138 e 148-149).

noma che la risorsa casa in proprietà ha – più in generale – nello strutturarsi di disuguaglianze sociali.

Esiste un'elevata variabilità interna al settore proprietario. In un paese dove oltre il 70% delle famiglie possiede l'abitazione in cui vive, è utile osservare anche le differenze presenti all'interno del comparto proprietario e non solamente quelle che esistono tra chi è proprietario e chi vive in affitto.

In secondo luogo, la distribuzione della risorsa casa in proprietà ha una sua rilevanza più generale sullo strutturarsi e sulla riproduzione delle disuguaglianze sociali. Questa risorsa rappresenta una forma di ricchezza e di investimento diffusa, dal valore non trascurabile e in grado di produrre un reddito in natura – l'affitto che si dovrebbe pagare se si visse nella stessa casa, ma in locazione – che va ad integrare i redditi che derivano dal lavoro. Si tratta quindi di una risorsa economica potenzialmente in grado di compensare – almeno in parte – o, al contrario, riprodurre o ampliare le disuguaglianze che emergono dal mercato del lavoro (Kurz e Blossfeld, 2004b).

Il favorire l'accesso alla casa in proprietà da parte dei discendenti rappresenta inoltre in Europa la motivazione più importante per i trasferimenti di risorse economiche tra generazioni (Attias-Donfut, Ogg e Wolff, 2005). Da questo punto di vista, la casa in proprietà è un canale rilevante di trasmissione di capitale materiale da una generazione all'altra, e quindi di riproduzione delle disuguaglianze (Bernardi e Poggio, 2004; Tosi, 1987).

Infine, una ricostruzione delle principali caratteristiche del nostro sistema abitativo – politiche, mercati e pratiche sociali connessi al bene casa – e dei mutamenti che vi sono intervenuti, consente di valutare quali sono i principali fattori che hanno sostenuto l'espansione della soluzione proprietaria, come è stato possibile che questa soluzione si sia ampiamente diffusa presso tutti gli strati sociali; chi ne ha potuto beneficiare maggiormente – e in che modo – nonché per quali ragioni oggi la casa in proprietà rappresenti in Italia un elemento importante nello strutturarsi delle disuguaglianze.

2. Proprietà della casa e disuguaglianze sociali

La relazione tra casa in proprietà e disuguaglianze sociali può essere esaminata da almeno tre punti di vista: (a) la diversa capacità, e le differenti modalità, di soddisfacimento dei bisogni abitativi da parte di

diversi strati sociali; (b) la distribuzione della ricchezza incorporata nell'abitazione e dei redditi in natura che ne derivano, nonché la trasmissione di questa forma di ricchezza da una generazione all'altra; (c) il sistema abitativo come sistema di allocazione di risorse economicamente rilevanti che pone vincoli e opportunità differenziate a diversi strati sociali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, esistono tuttora nella società italiana rilevanti differenze nella capacità di accedere alla proprietà della casa, nonché nelle modalità e nei tempi tipici del divenire proprietario (Barbagli, Castiglioni e Dalla Zuanna, 2003, pp. 187-195; Bernardi e Poggio, 2004; Guiso e Jappelli, 1996). Nello stesso segmento delle abitazioni in proprietà esistono inoltre differenze nella qualità e nella tipologia dell'immobile, nel suo valore e nella sua adeguatezza ai bisogni di chi lo occupa. Lo stesso investimento in questa soluzione abitativa – uno dei maggiori investimenti nel corso di vita di una famiglia – può avere implicazioni diverse sull'economia familiare, nella misura in cui esso sottrae risorse utili al soddisfacimento di altri bisogni (Castles e Ferrera, 1996; Kemeny, 1981).

Differenti, infine, sono le «trame abitative» (Cremaschi e Tosi, 2001, pp. 134-135), ossia le connessioni tra questo titolo di godimento, le relazioni – in particolare familiari – che ad esso sono correlate, e l'iscrizione della casa in proprietà nello spazio fisico e sociale che vi sta intorno. Ricevere in dono dai genitori, al momento del matrimonio, un appartamento confortevole in una zona ben servita di una grande città ha implicazioni oggettivamente diverse dall'essere costretti ad acquistare dopo uno sfratto – con la «liquidazione» e i risparmi di una vita – un appartamento, magari dovendo rinunciare ad una stanza e a vivere nel quartiere dove si sarebbe preferito rimanere.

La casa in proprietà è la principale forma di ricchezza per molte famiglie. Essa rappresenta un investimento che produce un suo reddito sia in termini di «affitto implicito» in natura – l'affitto che, in quanto proprietaria, la famiglia riceve da se stessa in quanto locatario (Headey, 1978, p. 23) – sia sotto forma di possibili incrementi di capitale, in caso di rivalutazione dell'immobile.

Da un punto di vista distributivo, la casa in proprietà può essere considerata un rilevante ambito di allocazione di risorse economiche, parallelo al mercato del lavoro. Per questa ragione è un oggetto di indagine interessante nell'ambito della ricerca sulla stratificazione sociale. (Kurz e Blossfeld, 2004b).

La proprietà della casa è costituita in modo relativamente indipen-

dente dalle disuguaglianze relative a classe sociale e/o reddito, sulle quali è maggiormente concentrata la ricerca sulla stratificazione. Le dinamiche del mercato immobiliare hanno infatti caratteristiche proprie che sono solo in parte riconducibili a quanto avviene sul mercato del lavoro². L'accesso alla proprietà avviene in misura rilevante anche attraverso percorsi di carattere non mercantile: per mezzo di trasferimenti intergenerazionali – nella forma di eredità, doni, prestiti – e/o attraverso pratiche di autocostruzione. Attraverso queste ultime – in particolare – è teoricamente data la possibilità di compensare, con la disponibilità di un terreno, con il proprio lavoro e quello di parenti e amici, una limitata disponibilità di risorse economiche (Bourdieu e de Saint Martin, 1990; Tosi, 1987).

La distribuzione della casa in proprietà, in quanto forma di ricchezza, è una questione rilevante anche perché in essa sono sedimentate – accanto all'eventuale risparmio delle famiglie – le disuguaglianze del passato; sia quelle derivanti dalla trasmissione intergenerazionale, che riflettono differenti capacità di controllo sulle risorse economiche da parte degli ascendenti, sia quelle derivanti dalle politiche pubbliche, che riflettono opportunità differenziate di accumulazione date a distinti strati sociali (Shapiro, 2001, p. 12).

Ignorare il ruolo della ricchezza nella ricerca sulla stratificazione rischia di sottostimare le disuguaglianze sociali. Studi in questo ambito hanno infatti evidenziato come la distribuzione della ricchezza sia più diseguale di quella del reddito (ad esempio, Shapiro, 2001, pp. 16-17).

In alcuni casi, peraltro, il ruolo della ricchezza e del suo trasferimento da una generazione all'altra è particolarmente rilevante. Esistono dei «periodi critici» nel corso di vita nei quali individui e famiglie non possono fare affidamento sul solo reddito corrente, ma utilizzano le risorse che già detengono (Spilerman, Lewin-Epstein e Semyonov, 1993, p. 166). L'accesso stesso ad alcune risorse e ad alcune modalità di consumo – è il caso dell'abitazione in proprietà – non può basarsi sul solo reddito corrente ma presuppone il ricorso alla ricchezza posseduta.

In alcuni contesti, infine, la disponibilità di ricchezza e la possibilità di ricevere trasferimenti dagli ascendenti non determina solamente la ca-

² La relazione è abbastanza diretta a livello macro, dal momento che nelle aree dove cresce la domanda di lavoro tendono a crescere domanda e prezzi delle abitazioni. A livello micro, tuttavia, le dinamiche di rivalutazione degli immobili sono indipendenti dalle caratteristiche dei loro proprietari.

pacità di un certo livello di consumo, ma la stessa possibilità di soddisfare un bisogno. In società dove la proprietà è sostanzialmente l'unica modalità per disporre di un alloggio e dove i prezzi delle abitazioni sono particolarmente elevati rispetto ai redditi da lavoro, è la stessa possibilità di avere una casa ad essere condizionata da risorse ascritte, come argomenta Spilerman (2004), con riferimento al caso israeliano.

In sistemi abitativi caratterizzati da un'alta incidenza della casa in proprietà, la ricchezza di chi già possiede un'abitazione – il valore dell'immobile – sancisce infatti le «condizioni iniziali», in termini di risorse economiche necessarie, alle quali deve adeguarsi chi entra per la prima volta nel mercato abitativo (per esempio, Facchini e Villa, 2005, pp. 91-92; Spilerman e al., 1993, p. 175): le famiglie di nuova formazione e quelle immigrate.

Infine, e come in parte già si è accennato, il sistema abitativo rappresenta un'area del sistema di *welfare* all'interno del quale viene definita la rilevanza della soluzione casa in proprietà e dove vengono allocate ingenti risorse per accedervi.

Nelle società contemporanee operano più sistemi di allocazione delle risorse economiche. Accanto ai processi di mercato, coesistono – e con essi interagiscono – processi di allocazione delle risorse che hanno a che vedere, da un lato, con l'intervento del *welfare state*, dall'altro, con pratiche familiari di trasmissione intergenerazionale, per molti aspetti pre-industriali. Una quota non trascurabile di risorse viene infatti allocata ad individui e famiglie sia sulla base di politiche pubbliche attivate a parziale compensazione delle disuguaglianze strutturate sul mercato del lavoro (Esping Andersen, 1990; Marshall, [1949] 1964), sia attraverso il conferimento diretto di risorse, materiali e immateriali, da una generazione all'altra, all'interno della famiglia e delle reti di parentela.

Alle disuguaglianze che emergono dal mercato del lavoro si affiancano quindi quelle che derivano dalla titolarità di diritti sociali nel *welfare state* – che, in linea di principio, dovrebbero avere natura compensativa – e quelle, di carattere ascrittivo, che derivano dall'appartenere ad una famiglia e dall'occuparvi una determinata posizione. Entrambe queste dimensioni di allocazione delle risorse e le disuguaglianze che ne derivano sono – almeno a livello teorico – solo in parte riconducibili alla classe sociale e/o al reddito da lavoro. Esse possono sia limitarsi a riprodurre sia compensare, o viceversa ampliare, le disuguaglianze che hanno origine sul mercato del lavoro.

L'accesso alla casa in proprietà – e, generalizzando, il soddisfacimento dei bisogni abitativi – è fortemente condizionato sia dalle pratiche familiari a sostegno dei discendenti sia dal sistema delle politiche pubbliche legate all'abitazione.

3. L'espansione della soluzione proprietaria tra politiche pubbliche e pratiche familiari

La diffusione della proprietà della casa è stata sostenuta da numerosi fattori: il miglioramento delle condizioni economiche e di vita nel corso della seconda metà del Novecento; la sostanziale immobilità residenziale degli italiani³ che ha facilitato l'impiego delle risorse localizzate delle famiglie – suoli, immobili, reti di solidarietà – per assicurare l'accesso alla proprietà ai propri membri; il carattere di «bene rifugio» contro l'inflazione che le abitazioni hanno avuto negli anni settanta e ottanta; l'inversione di tendenza – a partire dalla metà degli anni settanta – che ha visto lo spostamento della domanda abitativa dalle grandi aree urbane alle città minori e ai piccoli Comuni, dove il costo dei suoli era inferiore (Tosi, 1990).

Un forte ruolo delle reti familiari e una politica per la casa fortemente orientata alla soluzione proprietaria sono però probabilmente ciò che caratterizza maggiormente il nostro sistema abitativo e il «modello italiano» di accesso alla proprietà nel panorama europeo⁴.

L'orientamento alla proprietà delle politiche si esplica sia attraverso strumenti che perseguono esplicitamente questo obiettivo, a scapito – in particolare – dello sviluppo di un parco alloggi destinato all'affitto sociale, sia per effetto di non-politiche o di politiche poco efficaci rivolte al settore dell'affitto, che hanno progressivamente definito la casa in proprietà come scelta obbligata.

La preferenza verso la proprietà caratterizza le origini stesse della politica per la casa in Italia. La prima legge in materia di edilizia sociale è del 1903, su iniziativa di Luigi Luzzati, esponente della destra liberale e uno dei padri del movimento cooperativo in Italia. Questa norma definiva canali agevolati di finanziamento e agevolazioni fiscali per

³ Se si escludono le fasi di forte migrazione verso le grandi aree urbane, in particolare nel Nord Italia, negli anni cinquanta e sessanta.

⁴ Si tratta, più precisamente, di tratti comuni ai paesi dell'Europa mediterranea (Allen e al., 2004).

tutti i soggetti⁵ allora impegnati nella realizzazione di alloggi da destinare all'affitto sociale. Essa già prevedeva, tuttavia, la possibilità di finanziare anche alloggi da cedere a condizioni agevolate alle famiglie di impiegati e a quelle degli operai con maggiori risorse economiche (Matulli, 1971, pp. 21-26).

La diffusione della proprietà della casa come elemento di controllo sociale e di deallineamento di classe era uno degli obiettivi esplicitamente dichiarati da Luzzati (Porfyriou, 1995, pp. 66-67). In ultima analisi, egli condivideva sul tema la visione conservatrice della Chiesa cattolica, che individuava nello sviluppo del risparmio popolare e nell'espansione della piccola proprietà la soluzione alla «questione operaia»⁶.

Nel giro di pochi anni, la produzione di *case popolari* – destinate all'affitto per le famiglie a basso reddito – verrà differenziata da quella di *case economiche*, destinate ad un acquisto a prezzo agevolato da parte delle famiglie dei «ceti medi», finendo per privilegiare questi ultimi (Salvati, 1993, pp. 76-77; Tosi e Pisoni, 1972, p. 460). Alla fine della prima guerra mondiale e nel primo decennio del regime fascista, le case economiche avranno assunto un peso maggiore sulla produzione dell'edilizia abitativa pubblica, nel quadro di un generale ri-orientamento della politica per la casa a favore dei «ceti medi», e dei dipendenti pubblici in particolare (Salvati, 1993, pp. 79-93).

Un forte orientamento verso la proprietà della casa caratterizzerà da subito anche l'impianto delle politiche per la casa dell'Italia repubblicana. Nel 1949, la contrastata legge istitutiva dell'Ina-Casa – il fondo preposto allo sviluppo dell'edilizia sociale nel dopoguerra – stabiliva che il 50% delle abitazioni realizzate fosse destinato alla cessione in proprietà agli assegnatari, ad un prezzo agevolato. In sede di attuazione, gli alloggi disposti a riscatto saranno peraltro più della metà originariamente prevista (Bottini, 2000, p. 118).

⁵ Industriali, organizzazioni del movimento operaio, società filantropiche, amministrazioni comunali.

⁶ «Quando l'operaio riceva un salario sufficiente a mantenere se stesso e la sua famiglia, in una tal quale agiatezza, s'egli è savio, penserà agevolmente al risparmio, e secondando l'impulso della stessa natura farà in modo che sopravvanzanti alle spese una parte da impiegare all'acquisto di qualche piccola proprietà. Abbiamo infatti dimostrato che l'inviolabilità del diritto di proprietà è indispensabile per la soluzione pratica ed efficace della questione operaia. Devono per tanto le leggi favorire questo diritto, e fare in modo che cresca il più possibile il numero dei proprietari [...]» (*De Rerum Novarum*, 1891, § 28).

Si stima che tra il 1951 e il 1970 siano stati completati circa 800 mila alloggi pubblici. Tuttavia, nello stesso periodo, diverse forme di cessione ne hanno rimosso 850 mila dallo *stock* esistente (Padovani, 1996, p. 202). Ulteriori programmi di cessione del patrimonio abitativo pubblico sono stati adottati anche in seguito. L'iniziativa più recente in questo senso – nel 1993 – prevede la privatizzazione di buona parte dello *stock* residuo (*ivi*, p. 194).

Questa sistematica politica di cessione degli alloggi di edilizia pubblica ha rappresentato un rilevante canale di accesso alla proprietà a basso costo. Accanto al sostanziale fallimento – quanto meno nel medio-lungo periodo – delle esperienze di regolazione degli affitti sul mercato privato (Poggio, 2005, pp. 299-302), essa ha inoltre contribuito a vincolare le famiglie italiane all'opzione proprietaria, come vera e propria strategia di sopravvivenza, in assenza di alternative economiche nel settore dell'affitto (Allen e al., 2004, pp. 146-151; Minelli, 2004, p. 126). Altri strumenti di *policy* a sostegno della domanda rivolta alla proprietà sono stati adottati sotto forma di benefici fiscali e di misure di sostegno al credito.

Il trattamento fiscale della casa in proprietà è in Italia tradizionalmente favorevole. In generale, la base imponibile degli immobili è definita sulla base della rendita catastale, che ne sottostima sistematicamente i valori reali. La «prima casa» gode inoltre di particolari agevolazioni.

È utile tuttavia sottolineare come, nel complesso, il sistema fiscale italiano sia maggiormente orientato a favorire chi già è proprietario rispetto a chi sta cercando di diventarlo (Censis, 1981, p. 391). Inoltre, a seguito della recente abolizione delle imposte di successione, chi accede alla proprietà attraverso trasferimenti intergenerazionali si trova ad essere fiscalmente «premiato» rispetto a chi si sforza di accedervi comprando o costruendo casa.

Le misure di sostegno al credito sono state un'opportunità fino a pochi anni fa sfruttata prevalentemente dai «ceti medi» e, in particolare, dai dipendenti pubblici che hanno goduto di schemi di agevolazione ad essi dedicati. Il ricorso di massa al credito ipotecario è infatti un fenomeno del tutto recente. Fino alla metà degli anni novanta, le famiglie italiane lo utilizzavano poco, in considerazione di un'offerta limitata e di condizioni poco favorevoli (Bernardi e Poggio, 2004, pp. 191-192).

Gli incentivi pubblici in questo ambito presuppongono capacità di accesso al credito e disponibilità di risparmi e di reddito che le famiglie a basso reddito non hanno.

Infine, l'introduzione della possibilità di utilizzare parte del trattamento di fine rapporto per finanziare l'acquisto o la costruzione di un'abitazione ha rappresentato un'ulteriore forma di risparmio – forzato – per i lavoratori dipendenti, a sostegno dell'opzione proprietaria.

Accanto agli strumenti «in positivo» di politica per la casa, schematicamente esaminati, è stato evidenziato come l'espansione del settore proprietario sia anche il risultato di non-politiche o di interventi inefficaci.

Una pianificazione poco stringente e un'ampia tolleranza dell'abusivismo edilizio hanno garantito – quanto meno fino agli anni ottanta – un regime di relativamente libera disponibilità dei suoli che ha facilitato l'accesso alla casa in proprietà attraverso varie forme di autocostruzione e promozione diretta da parte dei futuri abitanti (Alasia e Montaldi, 1975, pp. 58-59; Censis, 1982; Ferracuti e Marcelloni, 1982)⁷.

Il ruolo delle pratiche familiari non è meno importante di quello delle politiche di settore. Analogamente a quanto avviene per altre aree di *welfare*, le reti familiari svolgono in Italia un ruolo fondamentale nel soddisfare i bisogni abitativi e – in particolare – nel garantire l'accesso alla proprietà della casa ai propri componenti più giovani, mettendo a disposizione immobili di famiglia eventualmente disponibili, braccia utili all'autocostruzione, fornendo supporto finanziario (Tosi, 1987).

La produzione della casa in proprietà, la sua trasmissione e le varie forme di aiuto che ne sostengono l'accesso – così come altre forme di assistenza alloggiativa – sono fortemente integrate nei processi di mantenimento delle relazioni tra generazioni e di riproduzione di modelli di solidarietà familiare. Per questa ragione, oltre che per la natura delle risorse che i genitori possono mettere a disposizione dei figli, gli aiuti da parte degli ascendenti sono tendenzialmente legati al luogo dove vive la famiglia di origine (Barbagli e al., 2003, pp. 173-195). Si tratta, secondo alcuni autori, di un retaggio di pratiche premoderne di organizzazione della vita familiare, dove la casa – contemporaneamente unità economica, fulcro degli scambi di cura e della vita familiare – svolgeva un ruolo centrale nell'organizzazione di strutture e relazioni familiari, e per l'organizzazione sociale nel suo complesso, in un quadro di «solidarietà forzata» tra generazioni (Gulbrandsen e Langsether, 2003; Segalen, 1995).

⁷ È utile ricordare che questi canali «informali» di accesso alla proprietà hanno avuto alti costi sociali in termini di integrità del territorio, razionalità urbanistica, qualità e sicurezza degli edifici e degli insediamenti.

4. Tendenze recenti

Le trasformazioni più recenti del sistema abitativo italiano sono caratterizzate dal progressivo venire meno di quei fattori che in passato avevano consentito anche alle famiglie a basso-medio reddito l'accesso alla proprietà, in ambito informale.

A partire dagli anni ottanta, vengono implementati in modo più stringente gli strumenti di pianificazione urbanistica, limitando il ricorso ad autocostruzione e promozione diretta da parte delle famiglie. Gli immobili già esistenti, e di conseguenza l'intermediazione immobiliare, assumono progressivamente un peso maggiore sul mercato delle abitazioni.

Alla fine degli anni novanta viene inoltre modernizzato il sistema del credito ipotecario, garantendo un accesso più ampio e condizioni più favorevoli. Queste ultime, tuttavia, saranno presto erose da un forte incremento dei prezzi delle abitazioni.

Accanto a questa formalizzazione della produzione della casa in proprietà, vengono limitate ulteriormente le alternative nel settore dell'affitto: si riducono gli investimenti pubblici nel comparto sociale, dove viene avviato un programma di cessione degli alloggi su vasta scala, mentre il mercato privato verrà progressivamente liberalizzato nel corso degli anni novanta.

La maggiore rilevanza dei canali mercantili nell'accesso alla proprietà si accompagna ad un aumento consistente dell'onerosità di questa soluzione e, più in generale, dei costi per l'alloggio.

È possibile stimare⁸ che, mediamente, nel 1976 un operaio poteva scegliere tra destinare il 12% della sua retribuzione all'affitto di un'abitazione per sé e per la sua famiglia o investire – per lo stesso scopo – nell'acquisto di un'abitazione l'equivalente di 6 annualità del proprio reddito da lavoro. Nel 2004 la stessa scelta era tra destinare all'affitto

⁸ Le stime si basano su confronti tra le medie nazionali dei redditi da lavoro, dei valori delle abitazioni in proprietà e degli affitti pagati, riferite a operai e famiglie con persona di riferimento operaia. I dati sono tratti dalle pubblicazioni della Banca d'Italia dove vengono presentati i principali risultati dell'*Indagine sui redditi delle famiglie italiane*. Si tratta di dati aggregati a livello nazionale che non tengono conto di rilevanti differenze nei costi per l'alloggio tra le diverse aree del paese. Essi consentono tuttavia una prima analisi su come è cambiata l'onerosità della spesa per l'abitazione nel tempo. Una nota più articolata sul metodo di stima è disponibile presso l'autore, a richiesta.

il 29% delle proprie entrate lavorative o investire 13 annualità per diventare proprietario.

Nell'arco di poco meno di trenta anni è più che raddoppiata l'onerosità dell'abitazione rispetto ai redditi da lavoro⁹; l'onerosità dell'affitto è peraltro cresciuta più di quella della proprietà rendendo paradossalmente la soluzione proprietaria più «vantaggiosa» che in passato.

Nella società contemporanea essa presenta tuttavia alcuni limiti.

La soluzione proprietaria contraddice le esigenze di mobilità e flessibilità richieste dal mercato del lavoro. L'adozione della proprietà della casa come soluzione adatta anche alle famiglie più giovani contrasta inoltre con l'accresciuta precarizzazione del mercato del lavoro, e quindi con la maggiore instabilità di reddito e le minori opportunità di risparmio per i giovani che si traducono in una limitata capacità di investimento nella casa (Kurz e Blossfeld, 2004c, p. 365).

I canali informali e a basso costo dell'accesso alla casa in proprietà hanno probabilmente garantito in passato una qualche forma di compensazione delle disuguaglianze costituite sul mercato del lavoro e una parziale democratizzazione di questa forma di ricchezza. Le trasformazioni intervenute nel sistema abitativo italiano a partire dagli anni ottanta hanno però progressivamente ridotto – come si è visto – queste opportunità di accesso in ambito informale.

L'accesso alla proprietà assorbe oggi quote crescenti di risorse, richiede – in assenza di trasferimenti dagli ascendenti – un indebitamento sempre più forte; stabilisce soglie sempre più alte per l'autonomia abitativa e quindi per il soddisfacimento dei bisogni primari.

Essa tende a dipendere necessariamente dalla ricchezza posseduta o dalle risorse ascritte, provenienti dalla famiglia di origine e dalle reti di parentela. La questione non riguarda solamente la soluzione dei bisogni abitativi, ma ha implicazioni distributive e sociali più ampie.

5. Considerazioni conclusive

Nelle pagine precedenti si è cercato di argomentare come la casa in proprietà svolga un ruolo importante nello strutturarsi delle disuguaglianze nella società italiana e come essa sia un oggetto di studio importante per la ricerca sulla stratificazione sociale, oltre che per

⁹ I dati relativi alle famiglie di impiegati – non illustrati – seguono la stessa tendenza descritta per gli operai.

l'analisi delle politiche abitative. Si è provveduto a ricostruire – molto schematicamente – la diffusione di questo titolo di godimento e il ruolo dei principali fattori interni al sistema abitativo che ne hanno sostenuto la diffusione.

L'espansione generalizzata della proprietà della casa, alla quale si è assistito nella seconda metà del Novecento, ha avuto luogo all'interno di importanti processi di trasformazione della nostra società e di miglioramento nelle condizioni economiche e di vita delle famiglie. Essa è stata sostenuta da politiche, per alcuni aspetti di impronta conservatrice, che hanno limitato lo sviluppo dell'alternativa di un sistema dell'affitto che fosse economicamente sostenibile e garantisse sicurezza nella disponibilità dell'alloggio. Alle famiglie è stato sostanzialmente delegato il soddisfacimento dei bisogni abitativi dei propri membri, lasciando loro spazi per pratiche informali di produzione della casa in proprietà.

Come si è illustrato, oggi, la proprietà della casa è una modalità ormai standard di disponibilità di un alloggio che risulta essere fortemente legata alla disponibilità di risorse ascritte.

Gli esiti della diffusione della proprietà della casa e dei mutamenti descritti del sistema abitativo italiano sono – al di là del mero dato sulla distribuzione dei titoli di godimento – un'area di ricerca sostanzialmente inesplorata sia per quanto riguarda il livello di soddisfacimento dei bisogni abitativi sia per quanto concerne gli aspetti distributivi della soluzione proprietaria. Vi è, da questo punto di vista, la necessità di analizzare come l'accesso alla casa in proprietà si inserisca nel corso di vita delle famiglie italiane e all'interno delle loro «carriere abitative», come si collochi nell'ambito delle relazioni intergenerazionali e come – in generale – si rapporti all'abitare come fenomeno multidimensionale, in relazione a spazi, tipologie abitative e localizzazioni, ad esempio. Vi è la necessità di analizzare le implicazioni economiche della diffusione della proprietà, in relazione sia alla diffusione di questa forma di ricchezza, sia agli effetti di questo investimento sui bilanci delle famiglie, in termini di sforzo necessario per accedervi.

Da un punto di vista più generale, la ricerca sulla stratificazione sociale non si è concentrata molto sui ruoli della ricchezza, dei redditi «non guadagnati» e della trasmissione intergenerazionale di capitale materiale nello strutturarsi delle disuguaglianze. La casa in proprietà, anche se non rappresenta tutte le forme di ricchezza, è indubbiamente quella più visibile nel nostro paese.

Riferimenti bibliografici

- Alasia F. e Montaldi D., 1975, *Milano, Corea: inchiesta sugli immigrati*, Feltrinelli (2^a ed.), Milano.
- Allen J., Barlow J., Leal J., Thomas M. e Padovani L., 2004, *Housing & Welfare in Southern Europe*, Blackwell, Oxford.
- Attias-Donfut C., Ogg J. e Wolff F.C., 2005, *Financial Transfers*, in A. Börsch-Supan, A. Brugiavini, H. Jürges, J. Mackenbach, J. Siegrist e G. Weber (a cura di), *Health, Ageing and Retirement in Europe. First Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, Mannheim Research Institute for the Economics of Aging, Strauss GmbH, Mannheim.
- Barbagli M., Castiglioni M. e Dalla Zuanna G., 2003, *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*, Il Mulino, Bologna.
- Bernardi F. e Poggio T., 2004, *Home Ownership and Social Inequality in Italy*, in K. Kurz e H.P. Blossfeld (2004a).
- Bottini F., 2000, *Ina-Casa: progetto sociale, consenso, idee di spazio*, «Storia Urbana», n. 90, pp. 99-124.
- Bourdieu P. e de Saint Martin M., 1990, *Le sens de la propriété. La genèse sociale des systèmes de préférences*, «Actes de la recherche en sciences sociales», n. 81/82, pp. 52-64.
- Castles F.G. e Ferrera M., 1996, *Casa e welfare state. Le contraddizioni dei paesi sud-europei*, «Stato e Mercato», n. 48, pp. 409-431.
- Censis, 1981, *XV rapporto/1981 sulla situazione sociale del paese*, Censis, Roma.
- Censis, 1982, *XVI rapporto/1982 sulla situazione sociale del paese*, Censis, Roma.
- Cremaschi M. e Tosi A., 2001, *Casa e territorio*, in Irer, *Quattro studi sulla vulnerabilità sociale. Rapporto sull'Indagine sociale lombarda 2000*, Guerini e associati, Milano.
- Esping Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge (Uk).
- Facchini C. e Villa P., 2005, *La lenta transizione alla vita adulta in Italia*, in C. Facchini (a cura di), *Diventare adulti. Vincoli economici e strategie familiari*, Angelo Guerini e associati, Milano.
- Ferracuti G. e Marcelloni M., 1982, *La casa. Mercato e programmazione*, Einaudi, Torino.
- Guiso L. e Jappelli T., 1996, *Intergenerational Transfers, Borrowing Constraints and the Timing of Home Ownership*, «Temi di Discussione» (Banca d'Italia), n. 275.
- Gulbrandsen L. e Langsether Å., 2003, *Family Transactions in the Norwegian Housing Market*, «Housing, Theory and Society», vol. 20, n. 3, pp. 137-152.
- Headey B., 1978, *Housing Policy in the Developed Economy*, Croom Helm, Londra.

- Kemeny J., 1981, *The Myth of Home Ownership: Private versus Public choice in Housing Tenure*, Routledge and Kegan Paul, Londra.
- Kurz K. e Blossfeld H.P. (a cura di), 2004a, *Home Ownership and Social Inequality in Comparative perspective*, Stanford University Press, Stanford.
- Kurz K. e Blossfeld H.P., 2004b, *Introduction: Social Stratification, Welfare Regimes and Access to Home Ownership*, in K. Kurz e H.P. Blossfeld (2004a).
- Kurz K. e Blossfeld H.P., 2004c, *Summary and Conclusions*, in K. Kurz e H.P. Blossfeld (2004a).
- Marshall T.H., [1949] 1964, *Citizenship and Social Class*, in *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday, Garden City (Us).
- Matulli G., 1971, *Il problema della casa in Italia, vol II. I provvedimenti legislativi dal 1865 al 1971*, Dipartimento Statistico-matematico - Università degli studi di Firenze, Firenze.
- Minelli A.R., 2004, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Padovani L., 1996, *Italy*, in P. Balchin (a cura di), *Housing Policy in Europe*, Routledge, Londra.
- Poggio T., 2005, *La casa come area di welfare*, «Polis», vol. 19, n. 2, pp. 279-335.
- Porfyriou H., 1995, *La politica della casa in Inghilterra e la legge Luzzati*, in D. Calabi (a cura di), *La politica della casa all'inizio del XX secolo. Atti della prima giornata di studio «Luigi Luzzati» per la storia dell'Italia contemporanea*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia.
- Ricci R., 1997, *Povert  abitativa in Italia, 1989-1993*, Roma, Commissione sulla povert  e l'esclusione sociale in Italia.
- Salvati M., 1993, *L'inutile salotto. L'abitazione piccolo borghese nell'Italia fascista*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Segalen M., 1995, *Continuit  et discontinuit  familiales: approche socio-historique du lien interg n rationnel*, in C. Attias-Donfut (a cura di), *Les solidarit s entre générations. Vieillesse, familles,  tat*, Nathan, Parigi.
- Shapiro T. M., 2001, *The importance of assets*, in T.M. Shapiro e E.N. Wolff (a cura di), *Assets for the poor. The benefit of spreading asset ownership*, Russel Sage Foundation, New York.
- Spilerman S., 2004, *The impact of parental wealth on early living standards in Israel*, «American Journal of Sociology», vol. 110, n. 1, pp. 92-122.
- Spilerman S., Lewin-Epstein N. e Semyonov M., 1993, *Wealth, Intergenerational Transfers, and Life Chances*, in A.B. Sørensen e S. Spilerman (a cura di), *Social Theory and Social Policy. Essays in Honor of James S. Coleman*, Praeger, Westport.
- Tosi A., 1987, *La produzione sociale della casa in propriet : pratiche familiari, informali, politiche*, «Sociologia e ricerca sociale», n. 22, pp. 7-24.
- Tosi A., 1990, *Italy*, in W. van Vliet (a cura di), *International Handbook of housing policies and practices*, Greenwood Press, New York.
- Tosi A. e Pisoni R., 1972, *Alle origini della politica dell'alloggio popolare in Italia: analisi di un'ideologia*, «Studi di sociologia», vol. 10, n. 4, pp. 449-477.

Equità e criteri di selettività dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna

Davide Tondani

All'interno dei servizi di welfare erogati sia a livello locale che nazionale, le politiche abitative pubbliche assumono per loro natura i caratteri propri dei programmi selettivi, per i quali cioè si determina la platea dei beneficiari e il valore della prestazione (nel caso di prestazioni monetarie o di vouchers di spesa) o l'eventuale compartecipazione al costo (nel caso dei programmi in-kind) tramite una prova dei mezzi. L'utilizzo di strumenti di means testing deve essere effettuato assicurando il rispetto dei criteri di equità orizzontale

e verticale nella selezione dei beneficiari. I risultati della ricerca qui presentati analizzano il sistema di selezione dei beneficiari e di determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna, allo scopo di verificare l'adeguatezza della normativa vigente ad assicurare, tramite l'utilizzo dell'Isee, livelli adeguati di equità. L'insufficiente capacità della normativa nell'assicurare equità orizzontale e verticale ai criteri di selettività spinge a proporre alcune modifiche al sistema di determinazione dei canoni.

1. Introduzione

Tra i servizi di *welfare* prodotti e offerti a livello pubblico le politiche abitative – e in particolare la locazione di alloggi pubblici a canone agevolato – per le caratteristiche proprie che caratterizzano questa tipologia di intervento, sono improntate ad una impostazione selettiva. Questa visione di *welfare state* si basa sull'utilizzo di una prova dei mezzi, ossia un meccanismo di determinazione, tra l'intera platea dei possibili beneficiari, delle persone eleggibili a godere effettivamente della prestazione sulla base della loro condizione economica¹. Una politica di selezione basata sulla prova dei mezzi deve essere ispirata a tre criteri principali, ossia quello di *efficienza* e quelli di *equità orizzontale* e *verticale*.

¹ Stefano Toso (1998) illustra il processo di selettività all'interno di un programma di *welfare* e le differenze intercorrenti tra programmi categoriali, selettivi e universali.

Il requisito di *efficienza* richiede che il *means test* sia in grado di descrivere in maniera veritiera la reale situazione economica del richiedente e dei suoi famigliari, mettendo in grado l'erogatore della prestazione di discriminare i richiedenti rispetto all'idoneità a beneficiare del programma e di evitare di assegnare il beneficio a soggetti non aventi diritto (falsi positivi) o escludendone altri idonei a ricevere la prestazione (falsi negativi). Il rispetto del criterio di *equità orizzontale* presuppone che nel contesto della prova dei mezzi, individui o nuclei famigliari con la stessa condizione economica siano entrambi egualmente idonei o inidonei a beneficiare della prestazione e tenuti a compartecipare all'eventuale costo in maniera identica.

Infine, la selettività operata tramite la prova dei mezzi rispetta il vincolo di *equità verticale* se all'aumentare del parametro di condizione economica, diminuisca la probabilità di accesso ai benefici e aumenti l'eventuale quota di compartecipazione al costo.

La prova dei mezzi utilizzata in Italia rappresentata dall'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) si pone quindi come strumento per ottenere selettività all'interno delle politiche di *welfare*.

Il criterio di efficienza riguarda soprattutto il modo in cui la prova dei mezzi si realizza sia sotto il profilo burocratico (somministrazione del questionario, controlli di veridicità, rispetto della *privacy*, ecc.) sia sotto quello della determinazione dell'indicatore, e per questo passa in secondo piano all'interno di questa ricerca. I criteri di equità, al contrario, concernono principalmente l'uso che della prova dei mezzi viene fatta dagli erogatori delle prestazioni di *welfare* e sono l'oggetto principale di indagine.

La normativa che regola l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) in Emilia-Romagna, utilizza il *means test* istituito a livello nazionale con i decreti legislativi 109/98 e 130/00, ossia l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) come prova dei mezzi per l'accesso agli alloggi e come elemento per la determinazione del canone di locazione versato dagli utenti². L'obiettivo di questo studio è quello di verificare se e come l'impianto normativo che regola l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) attraverso la selettività dell'Isee rispetti i requisiti di equità orizzontale e verticale sopra enunciati.

² Per una illustrazione completa dell'Isee, della sua applicazione e dei suoi nodi critici si veda Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001-2003), Tangorra e Izzi (2000), Tangorra e Sestito (2005).

Lo studio è basato sull'utilizzo della banca dati degli utenti e degli alloggi gestiti dall'Azienda Casa Emilia-Romagna (Acer) della Provincia di Parma.

La ricerca è strutturata come segue. La sezione 2 si occupa del quadro normativo di riferimento e dei criteri per la determinazione delle fasce di utenza e dei relativi canoni di affitto. La sezione 3 descrive la banca dati degli alloggi Erp della Provincia di Parma. Le sezioni 4 e 5 prendono in considerazione le tematiche dell'equità orizzontale e verticale applicate ai criteri di selettività utilizzati. La sezione 6 simula sulla banca dati due proposte di modifica alla normativa atte ad incrementare i livelli di equità del programma.

2. I criteri di determinazione dei canoni Erp in Emilia-Romagna

La legge regionale 24/01 e le delibere del consiglio dell'Emilia-Romagna 327/02, 395/02 e 485/03 hanno stabilito il quadro normativo per la determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica regionale.

Tale quadro prevede la ripartizione degli assegnatari in quattro aree, le cui caratteristiche sono riassunte nella tabella 1:

- ♦ una *area di accesso* per determinare quali nuclei, tra quelli non ancora beneficiari Erp, possono essere ritenuti idonei. Tale area comprende al suo interno:
 - una *fascia di protezione* per i nuclei economicamente più deboli;
 - una *area di permanenza* negli alloggi Erp;
 - una *area di decadenza*, all'interno della quale sono inseriti i nuclei con una condizione economica tale per cui il beneficio decade entro un periodo di tempo prestabilito.

A tali aree – il cui accesso è determinato sul contemporaneo rispetto di un limite Ise e di un limite Isee³ – corrispondono altrettanti diversi modi di determinazione del canone annuo dell'alloggio.

³ L'Ise (Indicatore della Situazione Economica) è la somma della componente reddituale e del 20% della componente patrimoniale determinate secondo il dettato delle norme citate. Il passaggio dall'Ise – che si configura quindi come un indicatore *assoluto* – all'Isee, che è invece l'effettiva prova dei mezzi e che è sintetizzata in un valore *equivalente*, avviene applicando una scala di equivalenza alla numerosità familiare. I metodi di determinazione di Isee e Ise sono esposti nella tabella 2.

Tabella 1- Criteri regionali di determinazione del canone di affitto Erp

Area	Limite Ise	Limite Isee	Tipo di canone	Canone base (euro/mq) (S)	Incidenza massima (x)
Protezione	-	7.500	sociale	-	6-12% Ise
Accesso	30.000	15.000	misto	10-25 euro	12-16% Ise
Permanenza	45.000	30.000	oggettivo	30-60 euro	12-18% Ise
Decadenza	> 45.000	> 30.000	maggiorato	> 60 euro	-

Ai nuclei in fascia di protezione si applica un canone di tipo «sociale» calcolato in base all'equazione

$$C = 6 \div 12\% \cdot ISE \geq \min \quad [1]$$

Il «canone sociale» è quindi pari ad una percentuale del valore Ise del nucleo familiare, scelta dal Comune proprietario dell'immobile all'interno di un *range* stabilito a livello regionale e che va dal 6 al 12%. Il canone così determinato deve essere non inferiore ad un valore minimo (*min*) definito come «canone minimo».

Per i nuclei appartenenti alle altre aree, il canone si determina sulla base di quattro parametri inerenti l'alloggio: α , β , S , mq :

- ♦ α è un coefficiente territoriale determinato dal Comune in cui è sito l'immobile all'interno della banda 0,60-1,20. Il coefficiente, eventualmente differenziabile anche per le diverse zone del territorio comunale, è fissato in relazione alla tipologia del Comune, alla popolazione residente, alla tensione abitativa, alla dimensione della domanda di Erp e ad altre variabili riferite al mercato immobiliare locale;
- ♦ β è un coefficiente inerente l'alloggio, determinato dal Comune all'interno della banda 0,80-1,20. Il coefficiente è fissato in base allo stato di conservazione, alla tipologia e alla qualità del singolo alloggio;
- ♦ S è un canone base espresso in euro/mq anno ed è determinato con riferimento alla media dei canoni concertati in ambito regionale. Attualmente il valore base annuo del canone deve essere determinato dal Comune nella banda 10-25 euro/mq annuo per la determinazione dei canoni nell'area dell'accesso, nella banda 30-60 euro/mq annuo per la determinazione dei canoni nell'area

della permanenza, superiore a 60 euro/mq annuo per la determinazione dei canoni nell'area della decadenza. Nella scelta del valore preciso, il Comune deve tenere in considerazione il valore di α .

- ♦ mq , infine, è la superficie dell'alloggio.

I quattro parametri sopra introdotti entrano nella formula di calcolo del canone associati a elementi di perequazione diversi per ogni fascia. Agli utenti inseriti nell'area dell'accesso si applica un «canone misto» calcolato in base alla formula

$$C = (\alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq) + (3 \div 6\% \cdot ISE) \leq 12 \div 16\% \cdot ISE \quad [2]$$

Il canone misto è quindi composto dagli elementi oggettivi a cui si aggiunge un elemento «soggettivo» pari ad una percentuale che va dal 3 al 6% del valore Ise (il valore puntuale è scelto dal Comune). L'elemento di perequazione è determinato dalla previsione secondo la quale il canone non può superare un valore pari ad una percentuale che va dal 12 al 16% del valore Ise della famiglia.

Ai nuclei appartenenti all'area di permanenza si applica un «canone oggettivo» che tiene conto esclusivamente delle condizioni dell'alloggio assegnato, e che comunque non può superare un valore pari ad una percentuale che va dal 12 al 18% del valore Ise della famiglia:

$$C = (\alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq) \leq 12 \div 18\% \cdot ISE \quad [3]$$

Infine, ai nuclei appartenenti all'area della decadenza si applica un canone pari al prodotto dei parametri oggettivi gravato di una maggiorazione percentuale (M) determinata dal Comune:

$$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq \cdot (1 + M) \quad [4]$$

Tabella 2 - Criterio di determinazione dell'Isee (d.lgs. 109/98 e 130/00)

<i>Componente reddituale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= Reddito complessivo Irpef	= valore del patrimonio mobiliare
- deduzioni per l'affitto (fino a 5.165 euro)	- franchigia di 15.494 euro
+ r* attività finanziarie	+ valore del patrimonio immobiliare
	- 51.646 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà
Ise = componente reddituale + 20% di componente patrimoniale	
Isee = Ise / scala di equivalenza	

segue Tabella 2

<i>Scala di equivalenza</i>	
<i>Nr. di componenti il nucleo familiare</i>	<i>Coefficienti di equivalenza</i>
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Ogni componente in più	+0,35
<i>Maggiorazioni</i>	
Nuclei monoparentali	+0,2
Persone con handicap*	+0,5
Entrambi genitori lavoratori	+0,2

* Per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

3. La banca dati utilizzata

L'analisi della selettività operata tramite l'utilizzo della prova dei mezzi nelle politiche di assegnazione degli alloggi Erp è stata effettuata utilizzando la banca dati degli utenti e degli alloggi Erp gestiti dall'Azienda Casa Emilia-Romagna (Acer) della Provincia di Parma. Al netto di valori mancanti e posizioni non elaborabili perché sottoposte a parametri e regolamenti diversi da quello regionale, la banca dati è composta di 5506 famiglie inquiline nel 2005 di altrettanti alloggi Erp distribuiti nei 43 comuni della provincia di Parma. La tabella 3 presenta le principali caratteristiche del campione preso in esame. Il 90% dei nuclei familiari beneficiari hanno capofamiglia di cittadinanza italiana, mentre il 10% hanno capofamiglia di altra cittadinanza. Quasi il 95% delle famiglie ha un capofamiglia con titolo di studio pari alla scuola dell'obbligo, o senza alcun titolo di studio. Il 46% delle famiglie (la maggioranza relativa) è composto di un solo membro, il 28,66% da due membri, l'11,62% da tre membri. Le rimanenti famiglie hanno tra i 4 e i 10 membri.

Tabella 3 - Statistiche descrittive del campione

	Numero	%	Reddito Complessivo	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
<i>Cittadinanza del capofamiglia</i>					
italiana	4953	89,96	14246,35	5115,82	469,10
straniera	553	10,04	14781,89	1549,74	299,93
<i>Genere</i>					
maschi	2249	40,85	16750,57	5255,39	493,28
femmine	3257	59,15	12608,08	4413,97	423,69
<i>Livello di istruzione del capofamiglia</i>					
non specificata	859	15,60	11373,22	2310,96	424,91
analfabeta	6	0,11	16429,00	2083,33	0,00
alfabeta senza titolo	2840	51,58	14097,49	5537,25	452,68
scuola dell'obbligo	1500	27,24	15935,08	4833,85	425,73
diploma	292	5,30	16228,39	4037,67	573,26
laurea	9	0,16	21132,22	4722,22	3636,33
<i>Stato civile del capofamiglia</i>					
non specificato	221	4,01	10728,55	2961,54	460,11
celibe/nubile	1057	19,20	11271,07	5670,70	364,53
coniugato	2100	38,14	17540,86	4655,29	515,51
vedovo	1519	27,59	13342,56	5150,50	351,25
separato	510	9,26	12050,70	2520,60	614,89
divorziato	99	1,80	12151,61	6687,17	733,70
<i>Numero di membri</i>					
1	2521	45,79	9869,13	4650,79	360,99
2	1578	28,66	16587,74	6088,41	533,22
3	640	11,62	19937,62	4827,05	734,05
4	421	7,65	20152,41	3125,24	394,58
5	229	4,16	18662,48	1305,66	220,72
6	78	1,42	18492,68	1955,13	497,05
7	28	0,51	18072,29	250,00	450,79
8	10	0,18	21461,10	0,00	0,00
<i>Numero di figli minori</i>					
0	4202	76,32	12301,31	4712,07	420,30
1	1063	19,31	20191,19	5238,68	627,21
2	210	3,81	22166,80	3387,00	236,97
3	24	0,44	23733,17	4545,00	280,67
4	7	0,13	51228,14	928,57	0,00

Segue Tabella 3

	Numero	%	Reddito Complessivo	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
<i>Presenza di invalidi</i>					
no	3941	71,58	14308,63	4174,44	379,52
sì	1565	28,42	14278,75	6226,34	634,92
<i>Età del capofamiglia</i>					
< 25	28	0,51	9025,46	625,00	0,00
25-35	222	4,03	12641,45	1648,77	63,25
36-45	797	14,48	14769,40	2033,88	378,84
46-55	759	13,78	16753,60	3557,18	699,24
56-65	841	15,27	15834,54	5621,28	457,76
66-75	1256	22,81	13668,23	5590,90	545,91
76-85	1267	23,01	13116,70	6054,92	388,95
> 85	336	6,10	12164,40	6160,71	235,73
<i>Fascia di appartenenza</i>					
Fascia di protezione	3239	58,83	9060,20	2526,41	32,94
Area di accesso	1584	28,77	17834,62	5820,78	239,57
Area di permanenza	583	10,59	28944,43	10694,79	1038,50
Area di decadenza	100	1,82	42659,35	25574,66	13977,09
<i>Condizione occupazionale del capofamiglia</i>					
non specificato	27	0,49	587,74	0,00	0,00
lavoratore dipendente	1399	25,41	18879,36	3034,86	327,03
Cig, mobilità, lsu	2	0,04	14853,50	3500,00	0,00
Co.Co.Pro.	9	0,16	13160,78	13777,78	156,22
lavoratore autonomo	131	2,38	13561,82	3793,89	2028,92
professionista	2	0,04	10843,00	0,00	0,00
imprenditore	3	0,05	5274,00	1500,00	306,67
disocc./in cerca di occ.	258	4,69	4988,25	1356,59	112,46
pensionato	3472	63,06	13496,92	5863,74	431,64
casalinga	193	3,51	10919,54	3007,77	1223,05
studente	10	0,18	9046,80	2800,00	0,00
TOTALE FAMIGLIE	5506	100,00	14300,14	4757,66	452,11

Il 76,32% delle famiglie non ha figli e il 19,31% ha un solo figlio. La presenza nelle case Acer di famiglie con almeno due figli è quindi ridotta a poco più del 4% dell'intera platea di beneficiari.

La presenza di uno scarso numero di figli è indotta anche dalla struttura per età delle famiglie beneficiarie: la classe modale di età del capofamiglia è 76-85 anni (23,01% del totale). In complesso, oltre il 67% delle famiglie ha capofamiglia di età superiore ai 55 anni. Ciò giustifica l'elevato numero di invalidi presenti nel campione (il 28,42% delle famiglie ha almeno un membro portatore di handicap) e l'alto numero di pensionati: i capifamiglia che dichiarano di essere tali sono il 63,06% del totale, seguiti da un 25,41% di capifamiglia lavoratori dipendenti e da un 4,69% di capifamiglia disoccupati.

Le famiglie che costituiscono il campione dichiarano un reddito complessivo ai fini Irpef di 14.300 euro, un patrimonio mobiliare di 4.757 euro e un patrimonio immobiliare di 452 euro. Ovviamente, tali dati devono essere considerati tenendo in considerazione i problemi di veridicità delle dichiarazioni presentate, soprattutto per quanto riguarda le poste patrimoniali.

Un problema inerente all'uso della banca dati concerne quei parametri necessari al calcolo del canone che sono fissati dai 43 Comuni della provincia di Parma e che non sono disponibili nella banca dati. Si tratta del prezzo base per mq/anno e delle percentuali Ise in base alle quali si calcola il canone massimo, che devono essere scelti da ciascun Comune all'interno dei limiti fissati a livello regionale; della maggiorazione sul canone della fascia di decadenza; della possibilità data alle singole amministrazioni di modulare ognuna delle 4 aree in diverse sottofasce. L'alto costo di reperimento e di elaborazione di queste informazioni è stato evitato adottando i parametri di riferimento decisi dal Tavolo di concertazione della Provincia di Parma⁴. Tali parametri, riassunti nella tabella 4, recependo le indicazioni della legge regionale, sono vincolanti per tutti i Comuni della Provincia. Ciò permette una simulazione abbastanza fedele dei canoni. Due valori sono decisi in maniera arbitraria, in assenza di indicazioni legislative: la maggiorazione del canone per l'area di decadenza, che è stata fissata al 30% e il prezzo per mq/anno della stessa area, che è stato fissato a 60 euro.

⁴ Il Tavolo di concertazione è formato dai 4 Comuni capoluogo di altrettanti distretti socio-sanitari ossia Parma, Fidenza, Langhirano, Borgo Val di Taro e dai sindacati Sunia, Sicut, Uniat, Apia.

Tabella 4 - Valori base (euro annui/mq) per la determinazione del canone (α -cordo del Tavolo di concertazione provinciale)

	Limite Isee	Canone minimo-massimo annuo (euro)	Parametro soggettivo	Prezzo base (euro/mq)	Incidenza massima % su Isee
Fascia di protezione	3.000	300-1.300			max 10,0
	4.500	420-1.300		-	max 11,0
	7.500	540-1.300			max 12,0
Area di accesso	10.000		4,0% Isee	20,0	12,0
	13.000	-2.200	4,5% Isee	21,5	12,5
	15.000		5,0% Isee	22,0	13,0
Area di permanenza	20.000			42,0	14,0
	25.000	-3.200		45,0	15,0
	30.000			48,0	16,0
Area di decadenza	> 30.000	-		60,0*	-

4. Gli effetti sull'equità orizzontale

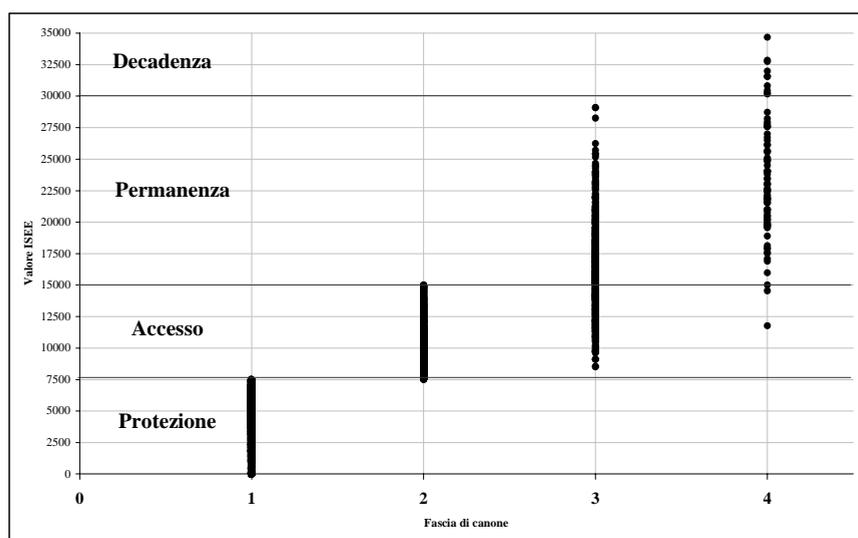
Il rispetto dell'equità orizzontale nell'utilizzo dell'Isee è verificato, nel programma di edilizia residenziale pubblica, quando a parità di indicatore della situazione economica equivalente, due nuclei familiari rientrano nella medesima fascia di determinazione del canone, così che il canone a loro attribuito vari esclusivamente a causa dei diversi parametri riferiti all'alloggio (indicatori α , β e superficie dell'alloggio).

Come si può osservare dal grafico 1, questo requisito non è rispettato per molte unità di analisi. Nel grafico, in ascissa sono rappresentate le 4 fasce di determinazione del canone, in ordinata i valori Isee delle famiglie assegnatarie. Una lettura «orizzontale» del grafico mostra facilmente come, a partire da valori Isee superiori a 7.500 euro, numerosi sono i casi di nuclei che nonostante presentino gli stessi valori Isee, appartengono a fasce di canone diverse. Analogamente, osservando il grafico in verticale, si nota come i segmenti formati dall'unione delle osservazioni appartenenti alla stessa fascia sono più ampi della lunghezza del segmento che fa riferimento a quella fascia.

L'elemento responsabile di questa violazione dell'equità orizzontale è l'utilizzo dell'Isee, che come è già stato detto in precedenza, è un indicatore di condizione economica *assoluto*, a fianco dell'Isee, che come già osservato è un indicatore di tipo *equivalente*, nella determinazione delle fasce. L'uso congiunto dei due indicatori per stabilire la fascia è

tale per cui diversi nuclei, pur avendo un Isee che consentirebbe loro di collocarsi in un'area bassa, a causa di un alto valore Ise rientrano in un'area superiore.

Figura 1 - Relazione tra valori Isee e fasce di determinazione del canone



Numericamente, tale condizione riguarda 169 dei 583 nuclei famigliari ricadenti nell'area della permanenza (il 28,9%) ma che, avendo un Isee inferiore a 15.000 euro, se non si tenesse in conto dell'Ise sarebbero ricompresi nell'area dell'accesso. Analogamente, 71 dei 100 nuclei compresi nell'area di decadenza, presentando un Isee inferiore a 30.000 euro, sarebbero collocati nell'area di permanenza (in alcuni casi nell'area dell'accesso) se non si utilizzasse l'Ise. Come si può osservare dalla tabella 5, che descrive questo sottoinsieme di famiglie, si tratta di famiglie che nel 63% dei casi hanno un capofamiglia coniugato e nell'84% dei casi lavoratore dipendente o pensionato. Ma soprattutto, nel 40% dei casi si tratta di famiglie con più di 3 componenti e nel 22% dei casi con più di due figli minori. Questo dato di maggiore penalizzazione delle famiglie più numerose non sorprende, in quanto si può presumere una relazione crescente tra numero di membri della famiglia e valore Ise, che si colloca quindi su valori superiori a quelli necessari per essere collocati nella fascia attribuibile tenendo in considerazione solo il valore Isee.

Tabella 5 - Caratteristiche dei nuclei familiari posizionati in un'area svantaggiata rispetto all'area che occuperebbero tenendo conto del solo Isee

	Numerosità	%
Cittadinanza del capofamiglia		
italiana	222	92,50
straniera	18	7,50
Genere		
maschi	156	65,00
femmine	84	35,00
Livello di istruzione del capofamiglia		
non specificata	12	5,00
analfabeta	0	0,00
alfabeta senza titolo scuola dell'obbligo	118	49,17
diploma	97	40,42
laurea	13	5,42
	0	0,00
Stato civile del capofamiglia		
non specificato	2	0,83
celibe/nubile	27	11,25
coniugato	152	63,33
vedovo	46	19,17
separato	9	3,75
divorziato	4	1,67
Numero di membri		
1	1	0,42
2	62	25,83
3	80	33,33
4	64	26,67
5	22	9,17
6	7	2,92
7	3	1,25
8	1	0,42
Numero di figli minori		
0	73	30,42
1	115	47,92
2	44	18,33
3	6	2,50
4	2	0,83
Presenza di invalidi		
no	149	62,08
sì	91	37,92

Segue Tabella 5

	Numerosità	%
Età del capofamiglia		
< 25	1	0,42
25-35	2	0,83
36-45	28	11,67
46-55	62	25,83
56-65	57	23,75
66-75	33	13,75
76-85	48	20,00
> 85	9	3,75
Condizione occupazionale del capofamiglia		
non specificato	0	0,00
lavoratore dipendente	95	39,58
Cig, mobilità, Lsu	0	0,00
Co.Co.Pro.	0	0,00
lavoratore autonomo	6	2,50
professionista	0	0,00
imprenditore	0	0,00
disocc., / in cerca di occ.	4	1,67
pensionato	130	54,17
casalinga	5	2,08
studente	0	0,00

In definitiva, il mancato rispetto dell'equità orizzontale nei criteri di assegnazione delle fasce – e quindi nella determinazione del canone – è dovuto all'utilizzo di un indicatore non idoneo ad affiancare l'Isee nella discriminazione tra richiedenti. La scelta di adozione dell'Ise⁵ risponde all'idea di parametrare il canone alle effettive risorse economiche della famiglia e non ad un indicatore di equivalenza. Questa soluzione appare debole sotto il profilo teorico, e risponde probabilmente alla necessità di evitare modifiche troppo profonde alla normativa precedente che teneva in considerazione soprattutto i valori reddituali. Risulta quindi certo che l'utilizzo, al fianco della prova dei mezzi, di un ulteriore criterio di valutazione che non tiene conto in alcun modo della numerosità familiare e delle scale di equivalenza interne al nucleo, è destinato a creare forti ostacoli all'equità che la prova dei mezzi stessa tende ad assicurare.

⁵ L'utilizzo di «ulteriori criteri di valutazione» a fianco dell'Isee è peraltro ammessa dall'articolo 3 del decreto legislativo 130/00, per cui l'utilizzo dell'Ise non pone problemi sotto il profilo del rispetto della normativa.

5. Gli effetti sull'equità verticale

Il requisito dell'equità verticale è rispettato nel momento in cui, a parità di fattori caratterizzanti l'alloggio, ad un più alto valore della prova dei mezzi – relativamente a quello di un altro assegnatario – corrisponde un più alto canone di locazione.

Verificare questo aspetto non è facile tenendo in considerazione che a nuclei famigliari con identico valore Isee non corrispondono valori uguali riferiti all'alloggio. L'opzione scelta per riuscire a condurre la verifica consiste quindi nel verificare la variazione del canone a fronte della variazione dei valori Ise e Isee interni ad ogni singola famiglia, così da permettere un confronto a parità dei valori α , β , mq .

Questa operazione scontrerebbe però l'obiezione secondo la quale, in presenza di dati *cross-section*, una modifica dei valori reddituali e patrimoniali degli assegnatari sarebbe troppo arbitraria per fornire una verifica attendibile. Per evitare di incorrere in questo problema, si è scelto di compiere l'analisi sugli stessi valori patrimoniali e reddituali delle famiglie, ma modificando i criteri di calcolo dell'Ise e dell'Isee in modo da fornire valori diversi rispetto ai criteri di calcolo vigenti.

I metodi di calcolo degli indicatori, rispetto a quelli vigenti sono stati modificati in quattro ambiti:

- ♦ Elevamento a 20 mila euro della franchigia per il patrimonio mobiliare, con contestuale aumento al 30% della percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'Ise.
- ♦ Rimodulazione dell'attuale maggiorazione per figli minori sulla scala di equivalenza assegnando una maggiorazione pari a 0,1 per ogni figlio minore a carico della famiglia, fino ad un massimo di 0,4.
- ♦ Eliminazione della maggiorazione sulla scala di equivalenza per la presenza di invalidi e sostituzione con una detrazione standard sulla componente reddituale pari a 3 mila euro.
- ♦ Eliminazione della norma contenuta nella delibera 327/2002 del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna che prevede, al solo scopo di determinare la fascia di appartenenza, un abbattimento del 20% del valore Isee calcolato in base alle norme nazionali per i nuclei con presenza di un solo reddito da lavoro dipendente o da pensione e per i nuclei con reddito da sola pensione e presenza di almeno un componente di età superiore a 65 anni.

Disponendo di due coppie di valori Ise e Isee diversi per ogni osservazione, è quindi possibile verificare il rispetto dei requisiti di equità verticale a parità di caratteristiche dell'alloggio.

Il dato che emerge è che i meccanismi di determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore Isee non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione, come visibile dalla griglia di tabella 6, che dimostra come quasi il 37% delle famiglie si divide tra chi, a fronte di un Isee maggiore vede diminuire il proprio canone annuale (13,48%) e chi invece osserva il fenomeno opposto (23,25%). Il 67% di famiglie rimanenti vede aumentare o diminuire il proprio canone coerentemente con un aumento o una diminuzione del valore Isee. Tra di esse, solo il 5,09% subisce un innalzamento di Isee e canone, mentre il 58,19% subisce l'effetto contrario.

Tabella 6. Relazione tra modifica dell'Isee e modifica del canone annuo. Dato complessivo

Totale famiglie (%)	Isee più alto	Isee più basso
Canone Erp più alto	5,09	23,25
Canone Erp più basso	13,48	58,19

Questi dati indicano una insufficiente capacità dei meccanismi di calcolo del canone a garantire livelli adeguati di equità verticale.

Sebbene i problemi di scarsa equità verticale siano attribuibili ancora una volta all'uso dell'Isee, un secondo elemento è responsabile di questa situazione, ed è senza dubbio rappresentato dalla presenza nelle formule di calcolo di elementi equitativi che, per quanto necessari ed essenziali nella determinazione della compartecipazione al costo di un servizio di *welfare*, risultano essere eccessivamente stringenti, con il risultato di limitare – a parità degli altri fattori – la «progressività» del canone rispetto alla condizione economica.

Il problema è osservabile nell'area dell'accesso, dove a 837 dei 1.584 nuclei (il 52,8%) è attribuito un canone di valore uguale al canone massimo di 2.200 euro. Il loro valore Isee varia in un intervallo amplissimo, che va da 7.504 a 14.998 euro. Analoga situazione riguarda 280 famiglie delle 583 appartenenti in area di permanenza (il 48%), che pagano un canone di 3.200 euro, pur avendo un Isee che varia da 8.539 a 29.079 euro. Esistono poi 37 casi di nuclei che paradossalmente pagano un canone inferiore al valore massimo della fascia im-

mediatamente più bassa rispetto a quella alla quale appartengono. Si tratta di un numero limitato di osservazioni, certamente, ma che indica un significativo scostamento dei criteri di selettività nella partecipazione al costo rispetto ai criteri di equità.

6. Come ottenere maggiore equità nella determinazione dei canoni?

Due modifiche potrebbero riportare il metodo di determinazione dei canoni a rispettare i criteri di equità violati dall'attuale normativa.

La prima consiste nell'eliminare il valore Isee dai criteri per la determinazione della fascia di appartenenza. Si è già avuto modo di spiegare come questa modifica garantirebbe il rispetto assoluto dell'equità orizzontale.

La seconda riguarda i valori dei canoni massimi pagabili in ciascuna fascia. Attualmente essi sono determinati per scaglioni di Isee (tabella 4), con il risultato che a Isee diversi corrispondano canoni massimi uguali. La determinazione di un canone massimo non più a scaglioni, ma linearmente crescente al crescere dell'Isee andrebbe nella direzione di aumentare il grado di equità verticale.

Le due innovazioni proposte sono state simulate sulla banca dati già utilizzata in precedenza. Se la prima proposta fornisce risultati intuitivi, maggiore attenzione deve essere portata alla proposta di calcolare il canone massimo come funzione lineare del valore Isee. Nello specifico, la proposta riguarda la fascia di protezione e le aree dell'accesso e della permanenza.

Osservando gli estremi inferiori e superiori delle tre aree prese in considerazione, nella fascia di protezione attualmente il canone massimo può variare dal 10 al 12% del valore Isee a seconda che l'Isee sia inferiore rispettivamente a 3.000, 4.500 o 7.500 euro, con un valore assoluto del canone che comunque non può oltrepassare i 1.300 euro e non scendere al di sotto di 300.

Nell'area dell'accesso attualmente il canone massimo può variare dal 12% dell'Isee per valori Isee di 7.500 euro, al 13% dell'Isee per valori Isee di 15.000 euro. Inoltre, in termini assoluti, il canone non può superare il valore di 2.200 euro.

Nell'area della permanenza, il canone massimo può variare dal 14% dell'Isee per valori Isee di 15.000 euro, al 16% dell'Isee per valori Isee di 30.000 euro. Comunque, il canone non può superare il valore assoluto di 3.200 euro.

Linearizzare il canone massimo all'interno dei *range* vigenti implica la determinazione di un canone massimo per ogni valore Isee. In termini matematici, una volta determinata la fascia di canone di ciascun utente, il canone massimo sarebbe determinato, per ogni livello di Isee, dalle equazioni che seguono, dove $ISE\%_{\max}$ indica il canone massimo in percentuale dell'Isee della famiglia e VAL_{\max} indica il canone massimo in valori assoluti.

Per la fascia di protezione:

$$ISE\%_{\max} = 0,0997 + 0,000002667 * ISEE \quad [5]$$

$$VAL_{\max} = 300 + 0,13 * ISEE \quad [6]$$

Per l'area di accesso:

$$ISE\%_{\max} = 0,11 + 0,000001333 * ISEE \quad [7]$$

$$VAL_{\max} = 400 + 0,12 * ISEE \quad [8]$$

Per l'area della permanenza:

$$ISE\%_{\max} = 0,12 + 0,000001333 * ISEE \quad [9]$$

$$VAL_{\max} = 1200 + 0,067 * ISEE \quad [10]$$

Utilizzando queste equazioni, ad esempio, nell'area dell'accesso, il canone massimo per un nucleo con un Isee di 10.000 euro sarà pari al 12% del valore Isee della famiglia e a 1.600 euro, mentre il canone massimo per un nucleo con un Isee di 15.000 euro sarà pari al 13% del valore Isee della famiglia e a 2.200 euro.

I risultati della simulazione sono positivi, come ci si aspettava.

In primo luogo si può osservare (tabella 7) come l'eliminazione del criterio Isee dalla determinazione delle fasce di canone provoca una forte mobilità all'interno delle fasce di permanenza e di decadenza. In particolare, il 28,99% degli utenti prima collocati nell'area di permanenza, con le due riforme passano ad una più vantaggiosa fascia di accesso. Solo il 28% degli utenti inizialmente collocati in area di decadenza rimane all'interno di quell'area: il 70% scende nell'area della

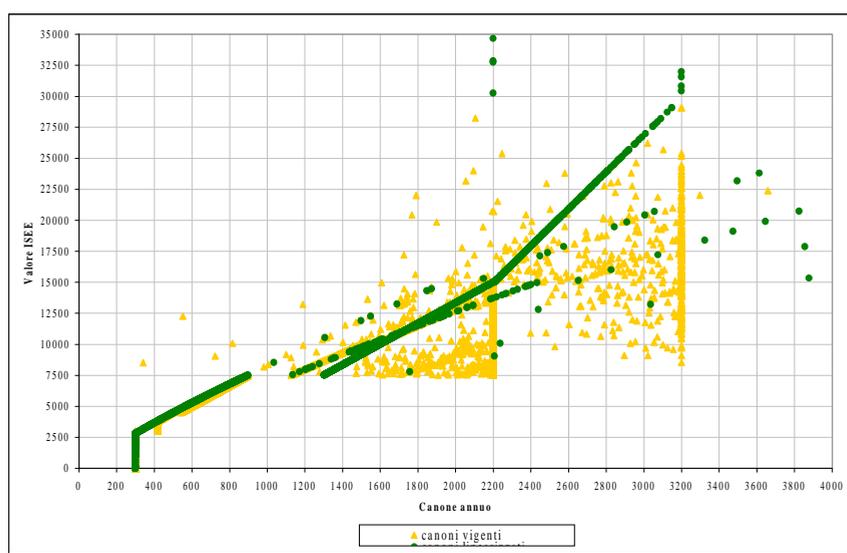
permanenza e il 2% addirittura nell'area dell'accesso. Ovviamente, questa modifica elimina qualsiasi problema di equità orizzontale, in quanto due nuclei con lo stesso Isee appartengono alla stessa fascia.

Tabella 7 - Mobilità di fascia con l'esclusione del criterio Isee nella determinazione delle fasce

	1	2	3	4	Totale
1 Fascia di protezione	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00
2 Fascia di accesso	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00
3 Fascia di permanenza	0,00	28,99	71,01	0,00	100,00
4 Fascia di decadenza	0,00	2,00	70,00	28,00	100,00

Il grafico 2 mostra in maniera inequivocabile come la relazione tra aumento dell'Isee e aumento del canone sia con la struttura lineare molto più equa. I due *scatter-plot* mostrano come una relazione più lineare tra valore Isee e canone si instauri a seguito delle due riforme.

Grafico 2 - Relazione tra valori Isee e canoni di locazione nella legislazione vigente e dopo le modifiche proposte



È infine da notare che con l'attuale sistema il 26,7% degli utenti vede il proprio canone mitigato dai fattori di perequazione contenuti nelle formule di calcolo. Il rimanente 73,6%, al contrario, non trae alcun beneficio, in termini di riduzione di canone, dai meccanismi di salvaguardia previsti: per essi il canone è determinato esclusivamente sui parametri relativi all'alloggio, in quanto la formula di calcolo produce un valore comunque inferiore all'incidenza massima del canone sul valore Ise. Nel caso della linearizzazione del canone massimo, gli elementi perequativi sono pressoché personalizzati per qualsiasi livello di Isee, per cui la percentuale di utenti il cui canone è calmierato dal valore di incidenza massima sale al 48% del totale.

Sebbene i vantaggi in termini di equità derivante dalle proposte di riforma avanzate in questa ricerca siano abbastanza netti, un'obiezione che potrebbe essere contrapposta riguarda il fatto che la linearizzazione dei canoni massimi ha come conseguenza indesiderabile una diminuzione delle entrate conseguite dall'ente gestore⁶. Tuttavia, l'andamento delle entrate sarebbe comunque controllabile modificando i valori di canone massimo e di incidenza massima sul valore Ise per ogni sottofascia, ipotesi non presa in considerazione in questa ricerca in quanto l'obiettivo principale è dimostrare il maggior rispetto dei criteri di equità con il sistema proposto e non verificare la compatibilità delle riforme con i vincoli di bilancio del programma.

7. Conclusioni

In questo *paper* è stata analizzata la metodologia di calcolo dei canoni di edilizia residenziale pubblica applicati nella Regione Emilia-Romagna, allo scopo di verificarne la rispondenza ai criteri di equità verticale e orizzontale il cui rispetto è generalmente richiesto nell'e-

⁶ Nella simulazione effettuata il totale dei ricavi da canone di locazione passerebbe da 7.092.094 euro a 5.965.867 euro, con una perdita quindi superiore al milione di euro. È importante chiarire che il valore del totale dei canoni stimati e quello dei canoni effettivamente fatturati da Acer Parma non necessariamente coincide, in primo luogo, a causa dell'adozione dei parametri di calcolo del Tavolo di concertazione interprovinciale anziché di quelli dei singoli Comuni, in secondo luogo, perché il database utilizzato è stato depurato di un consistente numero di famiglie presentanti *missing values* o caratteristiche che non consentono l'elaborazione dei canoni secondo la legge regionale.

rogazione di programmi di *welfare* di tipo selettivo. La formula di determinazione dei canoni, si basa sulla determinazione di quattro classi di utenti sulla base dei valori Ise e Isee degli stessi. All'interno di ciascuna area, il calcolo del canone è basato su parametri oggettivi degli alloggi (superficie, condizioni dell'alloggio, caratteristiche locali del settore immobiliare) associati a fattori equitativi istituiti con l'obiettivo di porre un tetto al valore massimo del canone annuo pagato da ciascun utente.

La metodologia di calcolo applicata appare del tutto insufficiente a garantire il rispetto di adeguati livelli di equità orizzontale (stessa situazione economica equivalente, stesso canone, a parità dei fattori inerenti l'alloggio) e di equità verticale (aumento del canone di affitto all'aumentare del parametro di condizione economica equivalente).

In particolare, due elementi sono ritenuti responsabili degli scarsi livelli di equità della normativa. Il primo è l'Ise, un indicatore di condizione economica *assoluto*, utilizzato a fianco dell'Isee, ossia il vero e proprio *means test* che dovrebbe operare la selettività tra gli utenti. Il secondo è la caratteristica degli elementi equitativi presenti nelle formule di calcolo che, per quanto consustanziali alla determinazione della compartecipazione al costo di un servizio di *welfare*, sono responsabili della ridotta progressività del canone rispetto alla condizione economica.

Gli elementi di incoerenza presenti nella disciplina di determinazione dei canoni sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore Isee non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione.

Due modifiche alla normativa di determinazione dei canoni appaiono necessarie allo scopo di recuperare adeguati livelli di equità nella determinazione della compartecipazione al costo degli alloggi. La prima proposta consiste nell'abbandono dei criteri Ise nella determinazione delle aree. Ciò permetterebbe senza dubbio una maggiore attinenza delle aree di canone alla condizione economica delle famiglie beneficiarie. Contemporaneamente, un miglioramento potrebbe essere ottenuto tramite una rimodulazione dei canoni massimi che potrebbero essere calcolati, per ciascun utente, come funzione lineare della propria condizione Isee famiglia.

Le simulazioni svolte dimostrano come i due correttivi proposti siano idonei a modificare la situazione attuale, anche se una effettiva modifica della normativa a parità di gettito complessivo potrebbe scontare problemi di fattibilità politica, dovendo scontare la prevedibile impo-

polarità tra quelle fasce di utenti il cui canone annuo potrebbe aumentare sensibilmente.

Riferimenti bibliografici

- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 2001-2003, 2°, 3°, 4° *Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma.
- Tangorra R., Izzi L., 2000, *La riforma dell'Ise: uno strumento al servizio dei cittadini*, «Assistenza Sociale», n. 2/3, Ediesse, Roma.
- Tangorra R., Sestito P., 2005, *Rapporto Isee 2004. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Toso S., 1998, *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, «Politica economica», n. 14 (1), pp. 65-96.

Il rischio abitativo: riflessioni fra teoria e ricerca empirica

Rossana Torri

L'articolo offre alcuni spunti di riflessione sul rapporto tra i problemi abitativi e le loro determinanti sociali più ampie, a partire dalla nozione di rischio. A monte della questione vi è il problema della relazione irrisolta tra le dinamiche di progressiva fragilizzazione e precarizzazione sociale degli individui e delle famiglie e le dimensioni, i fattori specifici che contribuiscono a determinarle. In che misura i problemi abitativi rappresentano specifici aspetti di fragilità o, viceversa, sono da guardare in relazione ad un quadro più ampio di problemi?

Come incide la casa su traiettorie socialmente vulnerabili? L'ambiguità di questa relazione si riflette in Italia nella storica separazione tra politiche abitative e politiche sociali, dove le prime si sono sviluppate secondo logiche e recinti propri che non sembrano assumere la circolarità tra dimensione abitativa e altre determinanti sociali dei problemi. Il caso delle transizioni alla vita adulta è portato come esemplificazione di questo intreccio, mostrando come il problema della casa sia una delle poste su cui si gioca una questione più ampia di integrazione sociale.

1. Una difficoltà concettuale a monte

Per poter parlare oggi delle determinanti del «rischio abitativo», occorre dar conto di alcune difficoltà teorico-concettuali attorno alle quali ruota la definizione del problema.

La prima, la principale, è legata alla difficoltà di definire in modo sufficientemente rigoroso la relazione che intercorre tra componenti abitative del rischio e altre componenti sociali riferibili ad una sfera più ampia, di cui la dimensione abitativa fa senz'altro parte, ma non è la sola. Quando parliamo di vulnerabilità o di esclusione sociale, infatti, ci riferiamo a fenomeni che hanno un carattere tipicamente multi-dimensionale, nel senso che non sono riconducibili (né in termini di cause, né in termini di effetti) ad un'unica sfera problematica, bensì tendono a manifestarsi su più dimensioni di vita degli individui. Queste dimensioni vanno dal lavoro, alla famiglia, alle reti relazionali più

ampie, alla casa, alla salute, alla cura, per citarne alcune. La nozione di vulnerabilità sociale ha il merito di aver messo in evidenza le complesse relazioni che possono innescarsi tra le diverse sfere che abbiamo citato, in presenza di un quadro generale di trasformazioni che sta progressivamente slegando gli individui e le famiglie da un sistema di protezione sociale che in precedenza li garantiva rispetto a diversi tipi di eventi rischiosi del corso della vita.

Nel caso dell'esclusione sociale, intesa come stadio estremo di un processo di progressiva rottura del legame sociale, le criticità su di un piano tendono a cumularsi con quelle su altri piani, secondo catene di eventi che peggiorano progressivamente la situazione fino a compromettere seriamente le capacità reattive dell'individuo. La vulnerabilità, invece, è meglio rappresentabile come una situazione di fragilità connessa alla disposizione reciproca di diversi fattori che, anche in assenza di elementi di detonazione o di cumulazione dei problemi, descrivono situazioni di difficile equilibrio tra benessere e disagio conclamato, evidenziandone il carattere dinamico.

Nella prospettiva della vulnerabilità sociale, la possibilità di intraprendere carriere problematiche non è necessariamente foriera di processi di esclusione sociale, cioè di circostanze che inibiscono formalmente, o di fatto, l'accesso ai beni e alle risorse da finalizzare a ciò che si considera il «benessere per sé» (Sen, 1992). Nelle società sviluppate questo accesso passa prevalentemente attraverso canali come un lavoro regolare, un reddito sufficiente, una casa, un buon livello di salute, una adeguata istruzione, la partecipazione a relazioni di reciprocità, il rispetto morale e altro ancora. Oltre alle forme di disagio connesse ai rischi «anomali» degli esclusi vi sono quelle connesse ai rischi «normali» degli inclusi (Negri e Saraceno, 2000) e questi tendono a dipendere dai modelli (più o meno impliciti) di cittadinanza operanti nei vari paesi, che comportano diversi tipi di disuguaglianze tra i cittadini, tra le famiglie di cittadini e tra individui nella stessa famiglia.

Per fare un esempio, un modello «familistico» (Esping-Andersen, 1990) di cittadinanza basato sulla divisione sessuale dei ruoli, che assume che il benessere di bambini e genitori anziani debba dipendere dalle cure delle madri/figlie adulte, richiede implicitamente che queste ultime acconsentano a dipendere sostanzialmente dal reddito del marito. Mediamente le donne devono perciò accettare di rinunciare a occasioni per cumulare personalmente risorse di esperienza lavorativa e di capitale sociale, utili per l'inserimento nel mercato del lavoro. Esse saranno più esposte allo spiazzamento economico, ad esempio, nel

caso la coppia si separi. Inoltre, le famiglie assestate su un modello (più o meno adattato) di *male-breadwinner* devono assumersi coerentemente il rischio di non riuscire a convergere facilmente sul modello *dual-career* qualora le circostanze lo richiedano. Queste famiglie devono anche accettare il rischio che la moglie-madre non possa compensare le perdite economiche causate dalla caduta nella disoccupazione del marito o dalla diminuzione del suo salario reale: un rischio questo che, con il passaggio a regimi più flessibili del mercato del lavoro, è tanto più grande quanto più il *breadwinner* è poco qualificato.

Il potere spiazzante di certi eventi (quali la separazione, la disoccupazione, la perdita del potere d'acquisto dei salari) può essere quindi conseguenza delle stesse forme di vita quali si sono strutturate nell'ambito di un dato modello di cittadinanza, delle scelte che questo modello ha richiesto, nonché dell'impatto di queste scelte sulle opportunità, le risorse, le preferenze degli individui. Il risvolto «macro» del discorso è evidente. A fronte di eventi connessi al convergere delle società industriali verso assetti post-fordisti, alle trasformazioni della struttura demografica della popolazione, alla minore coesione delle coppie e altro ancora, le scelte congruenti con alcuni modelli di cittadinanza (e in particolare con quelli centrati sulla differenziazione sessuale dei ruoli) possono comportare rischi sempre più gravi.

La problematica della vulnerabilità conferma, quindi, aspetti del rischio di povertà che risultavano già chiari grazie alla connessione teorica individuata ormai da anni fra processi di impoverimento e processi di esclusione sociale, riconoscendo innanzitutto che tale rischio si manifesta in situazioni individualizzate. Le situazioni, siano esse di vulnerabilità o di esclusione, vanno collocate nel contesto delle storie e delle relazioni personali, a partire dal capitale sociale, umano e monetario che tale contesto ha consentito di accumulare. Si ribadisce, così, il carattere multi-dimensionale del rischio di povertà. Per questo, la vulnerabilità si configura come la risultante dell'interazione di eventi o di criticità che riguardano diverse traiettorie o «carriere» del corso di vita (la carriera scolastica e quella lavorativa, quella del reddito, quella della salute, la carriera abitativa, quella familiare, relazionale, nonché morale).

Tornando al problema iniziale, trattando di problemi abitativi ci riferiamo ad una dimensione dell'organizzazione sociale di per sé complessa, su cui convergono problematiche di natura diversa (dall'idoneità dell'abitazione allo spazio disponibile, ai caratteri del contesto abitativo più ampio, al problema dei costi e della «sicurezza» intesa

come capacità di conservare nel tempo una posizione abitativa adeguata). D'altra parte, il quadro della vulnerabilità sociale qui velocemente delineato, ci obbliga a considerare le spinte e le tensioni che in seguito alle trasformazioni degli ultimi decenni si producono su altre dimensioni sociali (le trasformazioni del lavoro, delle strutture familiari, dei legami sociali più in generale) complicando il quadro di riferimento entro cui i problemi abitativi possono essere adeguatamente letti e interpretati.

In questa cornice, risulta meno semplice decifrare i legami tra un ambito di fragilità sociale come ad esempio quello abitativo e il problema più generale (la diffusa precarizzazione sociale e i nuovi profili di disagio che ne derivano). Il nesso non è affatto risolto. C'è una difficoltà data nel mettere in relazione i due ambiti e i due ambiti potrebbero essere osservati separatamente: spiegando perché un individuo è povero, oppure spiegando perché non dispone di un'abitazione.

In che cosa risiede, invece, l'interesse per una prospettiva in grado di chiarire alcune connessioni tra i due termini? Il paragrafo che segue sarà dedicato ad alcune possibili risposte.

2. La complicazione della mappa del disagio sociale e il ruolo della questione abitativa

Una prima ragione che suggerisce l'opportunità di lavorare su questo nesso è legata all'evidente complicazione, rispetto al passato, delle forme di intreccio tra problemi di impoverimento/precarizzazione sociale e le condizioni di povertà/incertezza abitativa.

Il riferimento all'abitazione quale componente sempre più significativa dei processi di impoverimento e/o precarizzazione sociale rimanda ad una distinzione ormai nota negli studi sulla povertà abitativa: quella tra disagio *diffuso* e *relativo*, da un lato, e disagio grave, dall'altro. La prima coppia di termini tende a sovrapporsi alla categoria di *rischio* e fa riferimento ad un'area di fenomeni il cui carattere sta ad indicare alcuni importanti elementi di novità e discontinuità della problematica abitativa. La diffusione allude sia all'estensione dimensionale e al potenziale di crescita del problema, sia al carattere non sistematico del fenomeno: il fatto, cioè, che possa interessare molti differenti tipi di popolazione, compresi strati medi in precedenza non toccati da questi tipi di problemi (Tosi, 1994b). La relatività del disagio tende a render conto, d'altra parte, di una gamma di difficoltà abitative più ampia ri-

spetto alle manifestazioni del disagio grave e, fra l'altro, l'indicazione che il disagio abitativo non sia necessariamente correlato a situazioni di povertà. Ciò può significare che anche gruppi non poveri di popolazione possono essere interessati da problemi di tipo abitativo e, d'altra parte, che l'esposizione al rischio d'impoverimento tende ad aumentare le probabilità di intraprendere percorsi abitativi difficili. Operativamente, la convergenza di questi due termini (relativo, diffuso), suggerisce «la continuità e contiguità tra i diversi tipi e i diversi gradi del disagio e dell'esclusione abitativa: quindi (soggettivamente) il rischio di passare dal disagio relativo a quello grave o all'esclusione abitativa» (*ivi*, p. 193).

La parziale sovrapposizione tra il concetto di rischio e quello di disagio diffuso e relativo trova quindi ragione nell'ampiezza dell'area di influenza di quest'ultimo e nella possibile articolazione delle sue dimensioni ma, soprattutto, nel richiamo alla possibilità che esso si estenda e che possa contribuire ad ingrossare le fila della domanda abitativa debole. Il suo interesse, dal punto di vista analitico, è soprattutto quello di suggerire una riformulazione entro un quadro unitario delle ipotesi di concatenazione fra situazioni e processi, fra condizioni a monte (potenziali fattori di innesco di carriere abitative segnate da discontinuità e problemi) e condizioni a valle (esiti di percorsi nella marginalità sociale, di cui la casa costituisce senz'altro una delle dimensioni di forte criticità).

La categoria di «rischio abitativo», nel rinviare all'ampliamento della gamma di difficoltà abitative e delle aree di popolazione che le sperimentano, obbliga a riconsiderare la relazione tra componenti abitative del disagio e altre componenti in senso più ampio e meno riduttivo. Obbliga, inoltre, a considerare il diverso peso e il diverso significato che i problemi dell'abitare assumono nel loro intrecciarsi con le altre dimensioni di rischio/fragilità sociale.

Una seconda ragione, connessa alla prima, chiama in causa più direttamente il piano delle politiche, su cui l'ambiguità della relazione tra componenti abitative e altre componenti sociali del rischio (nel modo in cui le abbiamo fin qui definite) tende a trasferirsi. Vediamo in che modo.

Le politiche abitative si sono storicamente costituite come ambito autonomo dalle altre politiche (e dalle politiche sociali), costruendo confini propri ed escludendo altre aree di intervento. Esse sono visute come politiche che devono dare una casa, e la circolarità tra casa e altri fattori sembra non riguardarle.

Questa logica ha prodotto nel tempo un sistema duale per cui, da un

lato, il sostegno alla proprietà per quote sempre più ampie di popolazione è stato inteso come risposta generale e uniforme ai problemi abitativi dei ceti medi e medio bassi e, dall'altro, si sono disegnate forme di trattamento specifico per le situazioni più marginali. L'evoluzione del ruolo dell'edilizia sovvenzionata riflette in parte questa ambiguità.

L'impegno finanziario pubblico in questo settore è progressivamente diminuito dall'inizio degli anni '80 ad oggi e, in concomitanza con questo assottigliamento, i criteri in base ai quali formare le graduatorie sono stati, all'occorrenza, riformulati a livello locale in funzione di emergenze e problemi legati a categorie specifiche di bisogno. Il forte scarto tra domanda e offerta che oggi si verifica, fa sì che il sistema dell'edilizia sovvenzionata riesca a gestire attualmente in tutta Italia (seppure con differenze territoriali) una quota minima della domanda, privilegiando le categorie deboli e le famiglie in emergenza abitativa. Non è sempre stato così. L'obiettivo iniziale dell'edilizia sovvenzionata era quello di stabilizzare e proteggere le condizioni di vita dei ceti medi e medio-bassi (Saraceno, 2003), attraverso la produzione diretta di abitazioni da cedere a canoni inferiori a quelli presenti sul mercato privato. Tuttavia, nel tempo, l'evoluzione della normativa di riferimento e la combinazione tra offerta di edilizia sociale e misure di sostegno alle situazioni di forte disagio sociale che ha sempre caratterizzato le politiche sociali in Italia, ha fatto sì che nei quartieri popolari siano state collocate in misura crescente famiglie o persone multi-problematiche. Le popolazioni «a rischio», dunque, dal punto di vista delle politiche abitative sono definite in termini sociali: i poveri, i portatori di bisogni «speciali». Accanto ai criteri di reddito, vi sono criteri di bisogno diversi, in parte legati a condizioni di emergenza (sfratto, alloggi impropri, sovraffollamento, ecc.) e in parte legati all'appartenenza a «categorie speciali» (anziani, invalidi o portatori di handicap, persone sole con minori a carico, profughi) cui corrisponde un certo punteggio in graduatoria.

D'altra parte, paradossalmente, le politiche abitative non si occupano della fascia per cui il disagio abitativo si manifesta nella forma più estrema (come i senza dimora) i cui problemi, definiti in base a determinanti «sociali» di cui la componente abitativa non sembra far parte, non trovano trattamento da parte delle politiche abitative.

In ogni caso, se si prende atto della novità dei processi in corso e dell'evidenza delle dimensioni del rischio abitativo come conseguenza dell'incontro tra le dinamiche di fragilizzazione sociale e quelle dei

mercati abitativi, ne consegue che l'intervento delle politiche non possa limitarsi a favorire l'accesso ad un alloggio adeguato a chi si trova male alloggiato o senza dimora. Si tratta, piuttosto, di prendere in carico nel campo dell'abitare gli effetti dell'estensione dei fenomeni di povertà, di vulnerabilità, di esclusione sociale.

In Italia l'innovazione è passata finora attraverso adattamenti dei sistemi convenzionali delle politiche, sottovalutando la portata dei recenti processi di precarizzazione e di vulnerabilizzazione dei percorsi, che risolvono la dimensione strutturale del rischio di esclusione, del fatto cioè che «possa toccare praticamente chiunque». Una politica come quella della casa (che non è solo distributiva di servizi o riparativa di danni, ma anche strutturante condizioni di vita adeguate) mostra un'incidenza specifica sulle biografie e sulle traiettorie residenziali di famiglie che si muovono al confine tra benessere e disagio. Questo confine delinea un'area problematica che andrebbe trattata come le altre, riflettendo sull'intricata nervatura di elementi soggettivi e oggettivi, di concatenazioni temporali, di adattamenti, reazioni e ridefinizioni della situazione che danno luogo e tratteggiano le differenti forme e figure del disagio abitativo.

Proprio perché la natura del «rischio» è quella di non fornire indizi su «che cosa succederà dopo» (la fase critica tenderà a peggiorare o a migliorare?) dovrebbe essere chiara l'opportunità di una maggiore articolazione delle politiche a partire da una più precisa definizione delle condizioni che costruiscono la fragilità abitativa.

3. Come «far parlare» gli indicatori di disagio abitativo e come tenere conto della variabile del tempo

Molti dei punti toccati, rinviano alla questione di come gli indicatori «classici», utilizzati nello studio dei problemi abitativi, possano riferirsi a situazioni che presentano gradi e intensità diverse di criticità, e che in maniera diversa si intrecciano o si sovrappongono a problemi di natura diversa, e più ampia, da quella abitativa.

Una prima indicazione di metodo è quindi quella di prestare attenzione alle variazioni di peso e di significato che gli indicatori relativi alla condizione abitativa possono assumere in relazione a diversi tipi di problemi (povertà, vulnerabilità, esclusione sociale).

Una seconda indicazione ha a che fare con la dimensione temporale dei problemi. Come ho già accennato, le forme di fragilità di cui stia-

mo parlando (e che stiamo rappresentando attraverso la nozione di «rischio») sono fortemente influenzate da una componente dinamica e sono il portato di processi di cui non si possono prevedere facilmente gli esiti. Alcune esemplificazioni possono essere utili a chiarire queste due prospettive metodologiche.

La prima.

Ad un primo livello di complessità si può intendere il disagio come deficit di qualità dell'alloggio. Questa rappresentazione opera una scomposizione del problema in più dimensioni relative a specifiche componenti dell'abitare che rinviano alle caratteristiche dell'alloggio in sé (e l'edificio in cui si colloca) e alla relazione con i suoi abitanti. Gli indicatori solitamente utilizzati per definire la qualità dell'alloggio sono quelli di *inidoneità* e *inadeguatezza* come componenti di un deficit, sia in termini di comfort che in termini di spazio. L'*inidoneità* dell'abitazione fa riferimento alla dotazione dei servizi essenziali (acqua, acqua calda, energia elettrica, servizi igienici interni all'alloggio), al degrado edilizio e agli usi propri e impropri dell'alloggio, intendendo con questi ultimi i casi di recupero ad uso abitativo di ambienti e spazi non concepiti per risiedervi. L'*inadeguatezza* è, invece, espressa dall'indice di affollamento di un'abitazione.

Se si considera un problema abitativo dal punto di vista della qualità dell'alloggio, si può osservare come gli indicatori che misurano deficit o carenze in questo senso, possano essere espressivi di situazioni molto diverse tra loro. Ciò dipende senz'altro dalla gravità con cui il problema si presenta, ma anche dalla collocazione e dal significato che il problema assume rispetto ad altri indicatori e ad altre dimensioni dell'analisi. Un alloggio carente dal solo punto di vista dell'indice di affollamento, ad esempio, può essere indicativo di una fase del ciclo di vita familiare in cui la crescita del nucleo solleva il problema, prima inesistente, dello spazio necessario. A questa condizione ci si può adattare temporaneamente, per poi studiare soluzioni diverse, senza che ciò comporti un vero e proprio peggioramento della condizione abitativa, o dell'equilibrio familiare complessivo. Diversamente, un indice di affollamento significativo, associato ad altre carenze nella qualità dell'abitazione e/o a problemi di deprivazione economica, può significare una condizione meno transitoria di povertà abitativa, da intendersi come componente di un disagio più intenso e sfaccettato.

I significati di inidoneità e inadeguatezza possono quindi variare notevolmente, a seconda che i problemi si presentino in modo «settoriale» e relativamente disgiunto da altri, o siano sintomo di un disagio

più complesso e perdurante, che coinvolge altri sistemi di risorse, oltre a quello abitativo. Nel primo significato, la precarietà dell'abitazione può essere considerata un problema transitorio cui non sempre si associano altri tipi di deprivazione. Nel secondo significato, l'inedoneità dell'abitazione può coincidere, nei casi più estremi, con condizioni abitative estremamente precarie dal punto di vista fisico-tecnico che, associate a problemi di forte deprivazione economica e di forte isolamento sociale, fanno dell'inadeguatezza dell'abitazione un indicatore importante di esclusione sociale.

Un altro indicatore di disagio abitativo è il rapporto problematico tra costi abitativi e reddito (onerosità dell'abitazione). Anche in questo caso, il problema tende ad assumere valenze e significati specifici se considerato in rapporto ad altri indicatori di disagio abitativo e se messo in relazione ad altre componenti di fragilità sociale, diverse da quella abitativa. I problemi di onerosità intercettano infatti combinazioni problematiche anche molto diverse tra loro e possono interessare sia le famiglie in affitto che i proprietari poveri. Se è vero, infatti, che il titolo d'uso dell'affitto è più diffuso tra le famiglie meno agiate, è anche vero che tra i poveri sono numerosi i proprietari¹. In rapporto all'incidenza dei costi legati all'abitazione la stessa qualità dell'alloggio in termini di disponibilità di spazio, di decoro e confort, di soddisfazione per il contesto, può assumere significati diversi.

La seconda.

Gli approcci dinamici allo studio della povertà suggeriscono che l'elemento discriminante tra povertà estreme (*homelessness*, esclusione sociale) e «normali» povertà (rischio, vulnerabilità sociale), sia costituito dalle diverse temporalità entro cui si collocano i rispettivi percorsi. Le nuove forme di povertà si distinguono a partire dalle dinamiche sociali che contribuiscono a costruirle. La povertà stabile esprime compiutamente gli esiti di un processo di esclusione sociale, inteso come rottura tra individuo e collettività, rottura del legame sociale, «isolamento che tende a riprodursi anche senza il manifestarsi di ulteriori cumuli di eventi negativi». Le povertà occasionali sono, invece, «espressione di un più generale modo di vivere, di una precarietà

¹ Dai dati del 1995 forniti da Banca d'Italia emerge che ben un terzo (il 33%) delle famiglie più povere (con reddito sotto il 20% della linea della povertà) ha la casa di proprietà e che, paradossalmente, la quota delle famiglie più povere che sperimenta una situazione abitativa fortemente compromessa non raggiunge, su nessuno degli indicatori considerati, la soglia del 30% (Ranci, 2002).

diffusa, delle modalità prevalenti attraverso cui gli individui sono integrati» (Siza, 2003, p. 74). Non si tratta, quindi, di processi specifici, ma di un addensamento critico, per un periodo più o meno lungo, di processi sostanzialmente comuni a tutti gli individui.

Le due traiettorie, quella della precarietà, o «povertà oscillante» (Alcock e Siza, 2003), e quella della povertà stabile, o esclusione sociale, tendono a non intersecarsi. L'insieme delle famiglie o degli individui che sperimentano, in un determinato periodo di tempo, condizioni di povertà, è composto da gruppi sociali molto differenti in termini di qualificazione professionale, di possibilità di inserimento nel mercato del lavoro, di risorse nelle reti di relazione informali, di capacità di gestire situazioni critiche. Nell'area estesa delle povertà occasionali solo una parte minoritaria di casi subirà concretamente un destino di esclusione. Nonostante il concetto di esclusione sociale includa quello di povertà, quest'ultimo non si sovrappone a quello di esclusione. Nella prospettiva delle povertà brevi, occasionali, per certi versi il rapporto si inverte: il concetto di povertà si estende e tende a comprendere sia gruppi sociali che hanno subito processi di esclusione, sia gruppi che sono, talvolta, connotati da un'integrazione molto instabile in molteplici sfere della loro vita (Siza, 2003).

In questa prospettiva, il riferimento alla teoria del «corso di vita» presenta alcuni vantaggi. In primo luogo, ci dà modo di decifrare rischi specifici in rapporto a diversi snodi e transizioni biografiche, rappresentando in modo adeguatamente articolato le diverse configurazioni empiriche del fenomeno. In secondo luogo, permette di contestualizzare i processi di fragilizzazione in rapporto non solo agli orizzonti biografici di ciascuno, ma anche alle disposizioni istituzionali che contribuiscono a plasmare i destini individuali.

4. Il rischio abitativo nei percorsi di autonomia dei giovani: riflessioni a partire da uno sguardo empirico

Per concludere proverò a ripercorrere per punti i risultati di una ricerca empirica condotta qualche anno fa, in occasione di un approfondimento di carattere qualitativo legato ad una *survey* sulla vulnerabilità sociale in Lombardia².

² Per una consultazione per esteso dei risultati dell'indagine, rinvio alla pubblicazione che li raccoglie (Irer, 2003).

Questa ricostruzione, per necessità molto sintetica, ha solo il valore di esemplificare e riprendere attraverso un caso, alcune delle principali questioni trattate nell'articolo.

Osservare le transizioni dei giovani verso l'autonomia significa cogliere uno dei possibili riferimenti problematici attraverso cui i problemi abitativi possono essere trattati in relazione ad alcune loro determinazioni più ampie, qui messe in evidenza. L'acquisizione di una abitazione per sé rappresenta, infatti, una tappa fondamentale di un percorso di inserimento sociale a tutti gli effetti, dove l'integrazione cessa di dipendere in modo privilegiato o esclusivo dalla famiglia d'origine, per misurarsi con la società in senso più esteso. Sia che si abbia accesso ad un'abitazione a costo di grandi sacrifici economici, o che si rimandi questo progetto a tempi migliori, a pesare è il rischio che vengano meno le condizioni per un pieno inserimento sociale. Se, da un lato, si va incontro al rischio di impoverimento legato soprattutto a condizioni di precarietà occupazionale unite agli alti costi abitativi, dall'altro, gli svantaggi possono consistere in un ritardo nell'acquisizione di autonomia dai genitori, nel differimento di scelte importanti come quelle di coppia e quelle procreative. In entrambi i casi i costi di accesso e di mantenimento dell'abitazione, associati a condizioni di reddito modeste, e all'assenza di risorse aggiuntive diverse dal reddito, hanno un ruolo decisivo nell'espore i giovani a una condizione di fragilità che potrebbe ripercuotersi sul loro futuro.

Nel Quarto Rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia (Buzzi, Cavalli e de Lillo, 1997) viene tratteggiata una situazione in cui il termine degli studi e l'ingresso nel mercato del lavoro non coincidono necessariamente con la fuoriuscita dalla famiglia d'origine e l'assunzione di responsabilità riproduttive. Se questi andamenti sono evidenti in tutti i paesi europei, l'Italia, e in misura minore la Spagna, presentano tuttavia delle particolarità, tanto da far parlare di un «modello mediterraneo di prolungamento della giovinezza». Tale modello si caratterizza per l'allungamento degli studi, al termine dei quali si apre un ampio periodo di precarietà professionale. A ciò si accompagna una lunga permanenza nella casa dei genitori, il cui abbandono viene a coincidere con la scelta matrimoniale. Al contrario, nel modello diffuso nei paesi del Nord-Europa, si ha un distacco dalla famiglia d'origine piuttosto precoce, mentre le scelte matrimoniali e riproduttive risultano anche in questo caso differite. Negli ultimi decenni, dunque, si è affermato in Italia un modello di transizione alla vita adulta diluito nel tempo, a cui si associa il fenomeno della «famiglia

lunga». Nonostante vi siano segnali di un'inversione di tendenza tra i giovanissimi, nonché differenze derivanti dall'estrazione sociale, questi elementi configurano un mutamento profondo delle condizioni in cui avviene la socializzazione dei giovani.

4.1 Il passaggio alla vita adulta come percorso di apprendimento della precarietà

L'insediamento, nella precarietà che caratterizza le traiettorie lavorative dei giovani, è senz'altro uno dei punti critici sui quali si innesta la questione dell'abitazione. Anzi, talvolta i problemi sorgono proprio nel momento in cui viene affrontata la questione abitativa, quando all'insicurezza lavorativa e reddituale si somma l'assenza di un capitale da offrire come garanzia per l'acquisto di un'abitazione. Il problema, quindi, si definisce soprattutto a partire dall'intreccio tra due fattori: i costi di accesso all'abitazione e l'instabilità e/o la precarietà del lavoro di chi si è inserito di recente, o è ancora in fase di inserimento, nel mercato del lavoro.

Chi si colloca oggi nella fascia di età che va dai 25 ai 35 anni è chi, senza dubbio, ha sperimentato in modo maggiore e conosce meglio le nuove condizioni e le nuove regole del mercato del lavoro. Per queste generazioni, il periodo di ingresso nel mercato del lavoro coincide con la fase di affermazione massiccia, in Italia e in tutti i paesi industrializzati, di forme atipiche di lavoro, più articolate e flessibili rispetto al modello del lavoro standard a tempo pieno e indeterminato che aveva rappresentato, a partire dagli anni '50, la modalità tipica del rapporto di lavoro subordinato³.

³ A partire dagli anni '90 si assiste, da un lato, al riconoscimento di nuove tipologie contrattuali (il lavoro interinale, ad esempio), e dall'altro all'estensione di forme contrattuali già esistenti, ma meno utilizzate (i contratti a tempo determinato e i contratti di lavoro part-time). Parallelamente alla liberalizzazione di fatto di questo tipo di contratti, che ricadono nell'ambito del lavoro alle dipendenze, si diffondono rapidamente, e a larga scala, rapporti contrattuali che non rientrano nella sfera del lavoro autonomo, né in quella del lavoro subordinato: si tratta delle collaborazioni coordinate e continuative e di tutte quelle forme di lavoro parasubordinato che non avevano un fondo previdenziale fino all'istituzione del Fondo Inps a gestione separata, con la riforma del sistema pensionistico del 1995, e che ad oggi, se si eccettua il regime contributivo-previdenziale, non sono ancora soggette ad una normativa specifica (Samek Lodovici e Semenza, 2001).

In questo quadro, la sicurezza e la continuità di una fonte di reddito da lavoro sufficiente a garantire la propria sopravvivenza appaiono condizioni meno scontate che in passato. Spesso alla flessibilità richiesta dai nuovi tipi di impieghi, o dalle forme contrattuali che regolano il nuovo mercato del lavoro, corrisponde una condizione di instabilità lavorativa che sfugge al controllo stesso di chi la sperimenta. In sostanza, trovare un'occupazione non sembra costituire un vero problema, nonostante questo nasconda un aspetto più sottile (che tende a emergere successivamente) e che ha a che fare con la possibilità di costruirsi una carriera, di sviluppare un percorso coerente con le proprie attitudini, competenze e aspirazioni. In questo senso la definizione che le persone danno della propria situazione è più che mai importante, proprio perché mancano spesso le condizioni oggettive per definire tale la precarietà (Fellini, 2003), e perché non è detto che essa abbia lo stesso significato per tutti.

L'insieme delle trasformazioni che hanno investito con più forza, o più velocemente rispetto ad altri, il settore del lavoro, mostrano un'incidenza significativa sulle possibilità di scelta e di pianificazione delle decisioni di chi si appresta a formare un proprio nucleo familiare. E il problema dell'accesso all'abitazione è senz'altro un elemento di criticità di tale passaggio, soprattutto nella misura in cui ci si scontra con un'offerta ristretta e inadatta sul mercato abitativo. In molti casi, la ricerca della casa rende quindi esplicite dimensioni di fragilità di cui non era percepibile la portata quando, e se, si godeva della protezione di una situazione abitativa stabile e consolidata dal nucleo familiare di origine.

4.2 Progetti bloccati, «in nome del lavoro» o «per colpa del lavoro»

Quando il principale impedimento ad un progetto abitativo (da *single*, in gruppo o in coppia) è rappresentato dal costo, divengono più chiari e più stringenti i vincoli che legano percorsi abitativi e percorsi professionali. Come emerge da alcuni studi qualitativi sui lavoratori flessibili (Fullin, 2002; Fellini, 2003), la precarizzazione del lavoro tende a polarizzare le situazioni sociali tra chi riesce a costruire strategie «virtuose» che conducono ad una carriera ascendente e chi, invece, resta intrappolato nella fitta e soffocante maglia dei «lavoretti». Fanno differenza, in questi casi, sia il capitale sociale disponibile (ovvero il supporto familiare), sia il capitale culturale (il grado di istruzione di partenza). Ma conta anche la propensione soggettiva ad assumere o me-

no una cultura e uno stile di vita aderente alla richiesta di flessibilità (Ranci, 2003).

Si delineano, a partire da queste due situazioni polari, meccanismi alternativi di fragilità. In un caso, i problemi nascono dalla difficoltà di stabilizzare la situazione lavorativa entro un arco di tempo compatibile con le altre scelte di autonomia: la ricerca della casa, l'eventuale matrimonio o convivenza, la nascita di un figlio. È il caso di chi sceglie di mettere al centro la carriera e fa proprio un modello di vita fortemente centrato sul lavoro, che pretende di sacrificare tutte le altre scelte all'investimento sulla propria professionalità e alla disponibilità soggettiva a cogliere tutte le opportunità professionali disponibili. Da qui deriva la scelta frequente di prolungare la permanenza nell'abitazione dei genitori e di rimandare le altre scelte importanti ma, accanto a questo, anche la sofferenza e il disagio per la rinuncia, spesso obbligata, ad una piena autonomia economica.

Sul piano delle motivazioni, questo percorso non corrisponde sempre all'adesione incondizionata ad un'ideologia del lavoro flessibile. La vera aspirazione è, in questo caso, quella di ottenere un contratto di lavoro il più possibile sicuro e garantito (a costo di rivedere in parte i propri progetti e desideri di realizzazione professionale). Ma l'urgenza di stabilizzare la propria situazione economica in vista dei costi cui si sta andando incontro fa sì che, di fatto, venga messa in gioco la disponibilità piena alla flessibilità, l'apertura al nuovo, la capacità di cogliere tutte le opportunità esistenti. La concentrazione sulla carriera individuale porta a mettere in secondo piano altre scelte, a cominciare da quelle abitative e procreative.

In altri casi, all'insediamento nella precarietà consegue, in condizioni di scarsa mobilità ascendente, una forte insicurezza reddituale e materiale, connessa al basso livello retributivo e all'impossibilità di poter contare su altre fonti di reddito (dei genitori oppure del partner). La conseguenza è il differimento delle altre scelte che non deriva, come prima, dalla centralità dell'investimento professionale, ma dalla tendenza ad evitare situazioni considerate rischiose.

In assenza di prospettive future migliorative e di consistenti aiuti familiari, la tendenza è quella di adottare strategie di vita fondate sul mantenimento delle certezze esistenti, per quanto riduttive esse possano essere: lavori temporanei anche se senza prospettive, la convivenza prolungata con i genitori, soluzioni abitative temporanee e poco congruenti con i propri progetti per il futuro.

4.3 Il ruolo protettivo della famiglia come opportunità e come vincolo

Alla famiglia viene attribuito il ruolo di principale ammortizzatore sociale; essa si restringe e si dilata nel corso del tempo, al di là del ciclo di vita naturale, per far fronte ai problemi dei suoi componenti. Lo testimoniano il fenomeno della prolungata permanenza dei figli in famiglia, il ritorno dei figli (principalmente maschi) separati nella famiglia dei genitori e dei genitori anziani non autosufficienti nella famiglia dei figli, l'intimità a distanza che comunque si sviluppa tra genitori anziani e figli.

Secondo l'Istat, nel 1990, i figli celibi e nubili di 18-34 anni ancora conviventi con i genitori erano il 51,8%; nel 1998 erano il 58,8%. Anche tra 25 e 29 anni i giovani che vivono con i genitori sono la maggioranza e tra 30 e 34 anni sono ancora il 20% (Istat, 1998). La permanenza con i genitori non è quasi mai percepita come un peso o una limitazione della libertà individuale. Soltanto pochi giovani sottolineano questo aspetto. L'affrancamento e la conquista di autonomia non presuppongono più l'uscita da casa, ma si realizzano senza forti tensioni anche rimanendo in famiglia. La consistenza e la diffusione del fenomeno in tutte le aree del paese non possono essere spiegate esclusivamente dalla difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro. In effetti, nel Centro-Nord la maggioranza dei giovani che rimane in famiglia è occupata. Per giustificare l'uscita dalla famiglia, e l'assunzione delle responsabilità della vita indipendente, deve poter essere almeno mantenuto il livello di benessere raggiunto nella casa dei genitori, sia esso elevato come nel Nord o più basso come nel Mezzogiorno.

In realtà, come sottolinea Chiara Saraceno, proprio nei confronti delle generazioni più giovani si dispiega il ruolo della famiglia come mediatrice di rapporti di disuguaglianza sociale, accanto al suo ruolo protettivo (Saraceno, 2002). E ciò avviene in una fase in cui, apparentemente, le opportunità nel mercato del lavoro sono sempre più affidate a strategie individuali ben riuscite. Se, come segnala il Rapporto annuale dell'Istat per l'anno 2000, coloro che escono prima dalla casa dei genitori sono maggiormente esposti al rischio di povertà di chi invece vi rimane più a lungo, ciò può essere spiegato in due modi diversi, e riferirsi a due fenomeni che vanno tenuti distinti. Può succedere che nelle famiglie con redditi più modesti, dove l'investimento sull'istruzione e sul capitale umano dei figli è limitato, questi siano spinti a formarsi una propria famiglia non appena abbiano accesso ad un red-

dito (anche se basso), innescando un potenziale ciclo di riproduzione della vulnerabilità. Ciò sembra verificarsi più spesso, in effetti, tra i giovani del Meridione, rispetto ai coetanei che risiedono nel Nord-Italia. Ma in ogni caso, l'abbassamento del reddito dei giovani rispetto a quello dei genitori e, insieme, l'allentamento temporaneo dei contatti e delle relazioni quotidiane con la famiglia, corrispondono ad una fase tipica del ciclo di vita che si riscontra in tutti i paesi, dove è presente anche una certa concentrazione di giovani istruiti tra i «poveri economici». È invece tipico dell'Italia il fatto che ciò sia vissuto come un limite inaccettabile, sia dai giovani che dalle loro famiglie, e che ci sia l'aspirazione a mantenere da subito lo stesso tenore di vita e le stesse abitudini di consumo di cui si godeva in casa dei genitori. Questo fatto può essere, talvolta, motivo della mancata ricerca di autonomia.

D'altra parte, la famiglia è senz'altro uno dei principali «serbatoi» di risorse finalizzate all'accesso all'abitazione per le giovani generazioni. Alcuni studiosi definiscono la fase attuale come il momento (apparentemente non nuovo) dell'accesso all'abitazione come «affare di famiglia» (Gotman, 1986). Il significato generale di questa espressione rinvia al ruolo che le reti familiari estese, e le loro basi locali, svolgono in molte strategie abitative. Sulle connessioni che si possono creare tra le pratiche abitative di nuclei che fanno parte di una stessa rete familiare, si dispone di una documentazione empirica piuttosto ampia. «Un primo modo di connessione è costituito dallo scambio di beni e servizi che avviene a livello di rete di familiare» (Tosi, 1994a, p. 51). Parte di questo scambio è rappresentata da flussi di risorse (sostegno reciproco per l'accudimento dei figli, per l'assistenza alle persone malate o non-autosufficienti, per gli aiuti domestici) che circolano in modo permanente tra i nuclei di una stessa rete familiare. Altri scambi hanno, invece, carattere occasionale, eccezionale; avvengono in circostanze e momenti particolari del ciclo di vita come il matrimonio, un cambiamento di lavoro o un cambiamento di alloggio. In buona parte questi scambi si possono intendere come trasferimenti inter-generazionali, in particolare come trasferimenti patrimoniali, che a loro volta possono assumere diverse forme: doni, prestiti, eredità.

La crescente consistenza di questo tipo di passaggio di risorse tra generazioni è documentata per diversi paesi. Da un'indagine dell'Istat del 1984, in Italia il 23% delle famiglie proprietarie dell'abitazione in cui vivevano l'avevano acquisita per eredità, dono o dote (Istat, 1985). Secondo un'indagine successiva, svolta dall'Irer su un campione di popolazione lombarda, il 21% della famiglie aveva ricevuto la casa per

eredità o donazione, e il 27% aveva beneficiato di aiuti finanziari dai genitori per l'acquisto o la costruzione della propria abitazione (Tosi, 1991).

5. Cenni conclusivi

Le considerazioni esposte a partire da uno sguardo più empirico sulle traiettorie abitative dei giovani suggeriscono l'efficacia della nozione di rischio in più direzioni.

La letteratura e la ricerca empirica tendono a riconoscerla, e ad enfatizzarla, come una condizione in larga misura connessa alle transizioni dei giovani alla vita adulta, insistendo sulle connessioni e le concatenazioni, ormai evidenti, tra la precarietà e l'incertezza dei percorsi lavorativi e le esigenze di stabilità e di autonomia sul piano abitativo e familiare.

D'altra parte, il rischio non esprime una condizione «tipica» dei giovani, bensì una combinazione e una particolare disposizione di fattori che assumono declinazioni diverse a seconda di diverse fasi del ciclo di vita e a seconda delle condizioni al contorno che accompagnano eventuali passaggi critici.

Il concetto di rischio potrebbe essere ugualmente produttivo se si scegliesse di osservare altri tipi di transizioni abitative critiche. Basti pensare ai percorsi di famiglie con una posizione abitativa stabile e consolidata nel tempo che, a seguito di un evento come lo sfratto, rischiano di perdere la propria abitazione. In questo caso i fattori da mettere sotto osservazione potrebbero essere diversi, e i rischi di intraprendere traiettorie di esclusione abitativa vera e propria potrebbero assumere gradazioni molto diverse a seconda delle condizioni al contorno.

Applicato al campo dei problemi abitativi, il concetto di rischio aiuta a fare luce su processi e meccanismi di integrazione sociale più ampi di quelli che dipendono dall'abitazione in senso stretto. Viceversa, parlare di rischio alludendo a processi più generali di fragilizzazione sociale può essere utile per mettere in evidenza il contributo specifico di alcune componenti, come quella abitativa, nel determinare situazioni di svantaggio o di criticità complessive. In questo senso il concetto si rivela utile per mettere in relazione questi due piani.

Riferimenti bibliografici

- Alcock P. e Siza R. (a cura di), 2003, *La povertà oscillante*, «Sociologia e politiche sociali», fascicolo monografico n. 2, Franco Angeli, Milano.
- Buzzi C., Cavalli A., de Lillo A. (a cura di), 1997, *Giovani verso il Duemila. Quarto rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Esping-Andersen G., 1990, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- Fellini I., 2003, *Giovani adulti con lavoro flessibile*, in Irer (a cura di), *Equilibri fragili. Vulnerabilità e vita quotidiana delle famiglie lombarde*, Guerini e Associati, Milano.
- Fullin G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio ed elementi di fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4.
- Gotman A., 1986, *Le logement comme patrimoine familial*, in Bonvalet e Merlin, (a cura di), *Transformations de la famille et habitat*, Puf, Parigi.
- Irer (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia), 2003, *Equilibri fragili. Vulnerabilità e vita quotidiana delle famiglie lombarde*, Guerini e Associati, Milano.
- Istat (Istituto Nazionale di Statistica), 1998, *Rapporto sull'Italia. Edizione 1998*, Il Mulino, Bologna.
- Istat (Istituto Nazionale di Statistica), 1985, *Indagine sulle strutture e i comportamenti familiari*, Istat, Roma.
- Negri N., Saraceno C., 2000, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, «Stato e Mercato», n. 59.
- Olagnero M., 1998, *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1.
- Ranci C., 2003, *I meccanismi della vulnerabilità: indebolimento dei funzionamenti familiari e processi di adattamento*, in Irer (a cura di), *Equilibri fragili. Vulnerabilità e vita quotidiana delle famiglie lombarde*, Guerini e Associati, Milano.
- Ranci C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Samek Lodovici M. e Semenza R. (a cura di), 2001, *Le forme del lavoro. L'occupazione non standard: Italia e Lombardia nel contesto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- Saraceno C., 2003, *Conclusioni*, in Negri e Saraceno (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- Saraceno C., 2002, *Prefazione*, in Ranci, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A., 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. 1994, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Siza R., 2003, *Povertà stabili e povertà temporanee: tra precarietà diffusa e processi di esclusione sociale*, in P. Alcock e R. Siza (a cura di), *La povertà oscillante*, «So-

ciologia e politiche sociali», fascicolo monografico n. 2, Franco Angeli, Milano.

Tosi A., 1994a, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Tosi A. (a cura di), 1994b, *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia*, per conto della Caritas Italiana, Franco Angeli, Milano.

Tosi A., 1991, *Condizione e processi abitativi*, in Irer (a cura di), *Social survey in Lombardia*.

RPS

Rossana Torri

Povert  e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche

Antonio Tosi

Il ritorno della questione abitativa nell'agenda politica in Italia non   privo di incertezze: gli schemi concettuali e operativi nei quali l'innovazione viene rinchiusa rischiano di ostacolare la svolta necessaria per fronteggiare in tutta la loro gravit  le nuove forme del disagio e dell'esclusione abitativa. In larga misura i problemi derivano dalla sottovalutazione del peso e del ruolo che nella nuova questione abitativa viene esercitato

dai processi di impoverimento e di precarizzazione sociale che interessano da alcuni decenni la nostra come le altre societ  industrializzate. L'articolo sviluppa l'idea che l'intreccio tra questi processi e le dinamiche della povert  abitativa debba essere oggi la base per l'innovazione delle politiche. A partire da questa idea, ripresa dal dibattito sulla casa in Europa, vengono discussi alcuni aspetti delle politiche abitative in Italia.

1. Introduzione

Alla fine anche in Italia il problema casa   ritornato nell'agenda politica. Ma questo ritorno non   privo di incertezze e di ambiguit : se da un lato possiamo salutare con favore l'avvio di importanti cambiamenti nelle politiche abitative sociali, dall'altro dobbiamo riconoscere che gli schemi concettuali e operativi nei quali l'innovazione viene rinchiusa rischiano di ostacolare la svolta necessaria per fronteggiare in tutta la loro gravit  le nuove forme della povert  abitativa¹.

In larga misura i problemi derivano dalla sottovalutazione del peso e del ruolo che nella nuova questione abitativa viene esercitato dai processi di impoverimento e di precarizzazione sociale che interessano da alcuni decenni la nostra come le altre societ  industrializzate. In questo articolo assumiamo che l'intreccio tra questi processi e le nuove forme della povert  abitativa debba determinare oggi l'innovazione

¹ Adotter  in questo articolo, quando ci  non crei confusione, il termine «povert  abitativa» come termine generale per indicare l'insieme delle situazioni di difficolt , dalle forme estreme (esclusione abitativa) a quelle di «normale» disagio, a quelle che possiamo definire di «rischio abitativo».

delle politiche. L'articolo riassume nella prima parte i termini della questione come appare dal dibattito europeo. Nella seconda parte vengono discussi alcuni aspetti delle politiche abitative in Italia per indicarne i limiti di fronte alla necessità di trattare l'intreccio tra povertà e povertà abitativa.

2. La ricomparsa della povertà abitativa in Europa

Ovunque in Europa la crescita della povertà abitativa ha profondamente modificato in questi decenni i termini della questione casa. A partire dagli anni '70, l'idea a lungo coltivata che nei paesi industrializzati la questione fosse ormai risolta, e che il disagio ancora osservabile sarebbe stato riassorbito dall'immancabile ulteriore sviluppo, ha cominciato ad essere contestata. Tra i '70 e gli '80 ricomparve, impreveduta, la povertà, e ricomparve la povertà abitativa: visibile, nelle sue forme estreme, nell'imbarazzante presenza degli *homeless* che cominciavano a popolare le grandi città di tutti i paesi occidentali, e poi via via documentata, nelle forme più diffuse, da ricerche e da rapporti ufficiali. Ricerche e rapporti mostravano anche che le nuove difficoltà abitative non avevano affatto carattere residuale: come la ricomparsa della povertà, esse erano legate a nuovi fattori strutturali che connotavano il passaggio al post-industriale e la crisi del *welfare state*.

Schematizzando possiamo riportare questa «nuova questione abitativa» ai cambiamenti profondi che negli ultimi trent'anni si sono verificati nelle politiche e nei bisogni abitativi. Da un lato, l'estensione del disagio e del rischio abitativo è una conseguenza dell'avvento delle politiche neo-liberali che si è verificato a partire dagli anni '70: il «ritiro» dello Stato dall'intervento diretto e il decentramento delle responsabilità, la privatizzazione del *social housing*, la deregolazione del mercato privato della casa, ecc. (Edgar e al., 2002; Doherty e al., 2004). Per un altro verso, la nuova questione esprime le altrettanto radicali trasformazioni della domanda che – pur con origini più lontane – sono emerse in questi ultimi decenni.

Le nuove povertà abitative si sono manifestate all'interno di un più ampio processo di mutamento della domanda sociale. Alla base stanno due ordini di fattori, che hanno operato con temporalità diverse, ma che ad un certo punto si sono sovrapposti: da un lato, le trasformazioni demografiche, delle strutture familiari, dei sistemi di solidarietà; dall'altro, i processi di impoverimento e la crescita della vulnera-

bilità sociale per vaste componenti della società (v. Arbonville, 1998). Insieme questi fattori hanno mutato la fisionomia della domanda abitativa. Si è verificata una estensione dell'area del disagio e del rischio abitativo, accentuata dalla divaricazione tra i nuovi bisogni e le tendenze dell'offerta e dei mercati (incremento dei costi abitativi, ecc.), e sono comparse nuove figure di portatori di bisogno abitativo, e la domanda si è fatta più complessa e articolata.

La riduzione della taglia media delle famiglie, i cambiamenti delle configurazioni familiari, l'aumento dei nuclei «non tradizionali» (*single*, nuclei monogenitoriali, ecc.), le trasformazioni della struttura della popolazione (il peso crescente della quota di popolazione anziana, le nuove componenti rappresentate dagli immigrati stranieri, ecc.) hanno comportato non soltanto una differenziazione della domanda, ma anche un aumento di domande abitative «atipiche». Inoltre le evoluzioni della domanda significano crescita della domanda in affitto, e più specificamente in affitto economico. E la nuova domanda di affitto si è manifestata intanto che l'offerta (accessibile) diminuiva.

Il problema si è complicato e si è acuitizzato quando alla pluralizzazione dei percorsi hanno cominciato a sovrapporsi i nuovi processi di impoverimento e di precarizzazione sociale indotti dai fattori di crisi degli ultimi due decenni. Nel campo abitativo questo si è tradotto in diverse forme di disagio. Si tratta di problemi che si manifestano con modalità differenti e con diversi gradi di gravità. Oltre alle situazioni di normale disagio, vi è un'area di esclusione abitativa in senso stretto, di situazioni cioè di non-casa: persone che non hanno alcuna sistemazione, o sistemazioni così precarie da non poter essere considerate propriamente abitative. Poi ci sono le situazioni di rischio. Il problema casa non è più circoscritto e non riguarda soltanto popolazioni a basso reddito, il rischio abitativo si estende a segmenti di popolazione in precedenza non toccati da questo tipo di problemi.

Queste differenze sono in qualche modo riconosciute nei nuovi schemi descrittivi della domanda sociale. Le descrizioni prevalenti aderiscono, più o meno, alla ripartizione sopra indicata. Indicano anzitutto, come è ovvio, il coinvolgimento dei «poveri»: intendendo il termine non soltanto nel suo significato economico, ma anche di mancanza di qualche tipo di risorsa tra quelle che permettono di accedere alle opportunità che la società offre, le risorse che fanno «cittadinanza». Nel caso degli immigrati, ad esempio, la regolarità del soggiorno o di altri titoli da cui può dipendere l'accesso a determinati beni o servizi.

(È peraltro difficile, in mancanza di ricerche specifiche, stabilire quali rapporti si instaurino tra povertà e povertà abitativa. Le difficoltà derivano sia dalla mancanza di documentazioni di ricerca sufficienti sia da ragioni teoriche, che rinviano alla complessità della relazione tra processi di precarizzazione e impoverimento e le variabili abitative: v. Torri, 2006 e Tosi, 2004). Inoltre – ed è questa la questione emersa forse con più evidenza negli ultimi anni, e quella più spesso rappresentata nel discorso pubblico – sono aumentate le famiglie non povere che si trovano in situazioni di disagio o di rischio abitativo. Quando questo rischio non viene adeguatamente fronteggiato, si sottolinea, la situazione di queste famiglie può peggiorare fino a consegnarle all'area della vera e propria povertà abitativa (o della povertà *tout court*).

Infine, tra le situazioni di povertà vi sono le componenti della «estrema povertà», del «grande disagio», della «grave emarginazione», che possono costituire problemi di marginalità o di esclusione abitativa: i «senza dimora», gli immigrati senza casa, gli abitanti delle baraccopoli, le persone dimesse da istituzioni e che trovano difficoltà a trovare una casa, gli zingari relegati nei «campi nomadi», ecc. Queste componenti sono particolarmente significative per comprendere le novità della questione abitativa.

Queste distinzioni mutuano schemi di analisi che sono tipici del recente dibattito sulla povertà. Due tipi di dibattito tra quelli che hanno accompagnato la ricomparsa della povertà in Europa in questi due decenni mi sembra forniscano gli elementi essenziali per rendere conto della natura della nuova povertà abitativa. Il primo è il dibattito sull'esclusione sociale. Esso ha fornito buona parte dei concetti e della terminologia oggi in uso per mappare le figure della povertà abitativa; e ha prodotto altresì uno schema analitico per interpretare le ragioni di questa povertà (che è determinata in larga misura dalle stesse dinamiche che determinano la povertà in generale). Inoltre, il concetto di esclusione ha svolto la stessa funzione retorica che ha esercitato per quanto concerne la ricomparsa della povertà in generale: rappresentare, con l'adozione di nuovi concetti e di nuove terminologie, gli elementi di novità rispetto alle precedenti nozioni.

Nel campo abitativo l'apparato concettuale mutuato dalle teorie dell'esclusione sociale si è mostrato utile per almeno tre tipi di indicazioni: in primo luogo, l'invito a portare l'attenzione sui processi di grande scala che «producono» esclusione e sui «vettori» alla base dei processi di esclusione (Castel, 1991); in secondo luogo, l'accento sul carattere processuale e multidimensionale della povertà, e sulla varietà

dei percorsi di esclusione; infine, l'accento sulla estensione dell'area «a rischio» di esclusione. Esclusione è un processo di «disaffiliazione» che nei suoi esiti estremi configura un'«uscita» dalla società, una rottura dei legami con la società (*ibidem*): ma il fenomeno è virtualmente più problematico di quanto non dica la consistenza attuale dell'esclusione, le popolazioni a rischio sono ben più ampie di quelle già escluse, come d'altra parte suggerisce la stessa citazione dei vettori di disaffiliazione: «un asse integrazione/non integrazione attraverso il lavoro, e un asse inserimento/non inserimento in una socialità socio-familiare» (*ivi*, pp. 130-63) (due vettori immediatamente rilevanti per spiegare anche la povertà abitativa e che denunciano il carattere strutturale del problema e la sua novità rispetto alle forme precedenti).

Un secondo dibattito di riferimento è quello che si è sviluppato in Europa attorno al problema degli *homeless*. Come intesa nella maggior parte dei paesi europei la questione è ben più ampia di quanto non suggerisca il riferimento a figure dell'estrema emarginazione come avviene in Italia con il tipo, ancora prevalente nella costruzione, della «persona senza dimora». La tendenza del dibattito europeo, in questi anni, è stata nel senso di rappresentare la *homelessness* come questione in prima istanza abitativa e secondo un'accezione estensiva, non limitata alle persone «letteralmente *homeless*» (Brousse, 2004). Pur non priva di equivoci, questa evoluzione ha il merito di portare l'attenzione sulla «produzione» della *homelessness* (piuttosto che sui fattori individuali della marginalità) e sui suoi rapporti con l'estensione della precarietà/vulnerabilità sociale (Tosi, Torri, 2005). Indica inoltre l'importanza dei fattori abitativi nei processi di esclusione sociale; l'eterogeneità delle popolazioni interessate e le diverse articolazioni che possono intercorrere tra casa e povertà; il carattere «esteso» e diffuso dei fattori di rischio abitativo; la consistenza e l'importanza delle forme estreme come indicatori delle novità della questione abitativa (tale forse da sconsigliare, in Italia, un ulteriore utilizzo del termine «disagio» per parlare della questione casa oggi).

Se intesi in questo quadro, attraverso il filtro di questi dibattiti, si capisce che i nuovi fenomeni di povertà abitativa comportano una dislocazione delle politiche abitative sociali e una loro diversa collocazione nella mappa delle politiche sociali complessivamente intese. La discontinuità è imposta per un verso dalla necessità di trattare le situazioni di rischio: l'esigenza di «anticipare» i punti di applicazione – oltre ad essere poco familiare alle nostre politiche – obbliga anche a uscire dai confini tradizionali dei vari campi (sconvolgono, ad esem-

pio, i confini tra politiche abitative, politiche dell'inserimento lavorativo, politiche socio-assistenziali, ecc.).

Per un altro verso, la discontinuità è richiesta dalla nuova natura del disagio conclamato, in particolare di quello estremo, che impone politiche mirate e un nuovo intreccio tra azioni appartenenti in precedenza a campi differenti; ad esempio nel campo delle politiche abitative la necessità per una parte dei destinatari di associare offerta di casa e accompagnamento sociale.

Questa dislocazione ha molteplici conseguenze: il nuovo quadro non permette più, ad esempio, di separare il problema della casa da quello dell'assistenza; né di ridurre il problema della casa ad un problema di accesso all'abitazione inteso in termini tradizionali. Inoltre i nuovi termini della questione obbligano oggi a integrare, nella questione abitativa, anche problematiche di esclusione che tradizionalmente non sono state considerate di pertinenza delle politiche abitative: ad esempio gli insediamenti abusivi, i campi nomadi, i senza casa di vario tipo, insieme con le numerose situazioni intermedie che incrociano in vario modo i diversi aspetti della povertà abitativa².

Vengono in questo modo riproposte le grandi questioni di definizione del campo delle politiche abitative sociali. Le coordinate che ne hanno determinato l'impianto originario non possono dare oggi criteri accettabili per la definizione: in particolare per quanto riguarda il rapporto tra le dimensioni fisiche, «oggettuali», dell'offerta abitativa e le sue dimensioni «sociali».

Il caso italiano bene illustra la perdurante difficoltà di relazione tra le due dimensioni: da un lato, un campo di politiche, quello urbano-urbanistico, che continua a dare priorità alle componenti fisico-edilizie; dall'altro, la dominanza di un sociale «immateriale» negli approcci più sociali, ma perfino la difficoltà delle politiche sociali (socio-assistenziali) ad «ospitare» le problematiche abitative (v. ad es. la l. 328; Santaniello, 2006).

² Gli *homeless*, pur rappresentando in diversi casi un problema più complesso, sono senza dubbio anche un problema abitativo, in molti casi anzi un problema essenzialmente abitativo. Vi sono cioè degli *homeless* che se avessero accesso ad una casa uscirebbero decisamente dalla situazione di esclusione sociale, oltre che abitativa, in cui si trovano. In Italia la maggioranza degli immigrati senza casa ha precisamente queste caratteristiche.

3. Le politiche abitative in Italia: una svolta difficile

Una stima del disagio abitativo grave in Italia proponeva già nei primi anni '90 un valore attorno a 900 mila famiglie, 2 milioni e mezzo di persone, più 400 mila persone almeno in situazioni di esclusione abitativa (Caritas-Irs, 1994). Più o meno lo stesso ordine di grandezza risultava nel 1993 da una stima del Censis: oltre 900 mila persone portatrici di «domanda marginale». Qualche anno dopo veniva proposta (Sunia-Rst, 1999) una stima di 1.495.000 famiglie in situazione di disagio derivante da onerosità del canone di affitto e 950.000 in situazione di disagio per sovrappollamento dell'abitazione. Per quanto riguarda i problemi derivanti dai costi abitativi, dati recenti stimano che le famiglie che – già in possesso di un'abitazione (in proprietà o in affitto) – incontrano difficoltà a tenersi in regola col pagamento dell'affitto o delle rate del mutuo sono il 40% (Francia 18,8, Uk 19,8; dati Eurostat del 2001). Altri indicatori di disagio sono rappresentati dai dati sulla insicurezza abitativa (21.714 sfratti eseguiti nel 2003) e sull'estremo disagio abitativo (oltre 23.581 famiglie, 58.138 persone in alloggi impropri secondo l'ultimo censimento; tra 50.000 e 80.000 persone «senza dimora» ecc.)

La questione dunque ci sta accompagnando da diversi decenni. Ma è emersa soltanto negli ultimissimi anni. Il caso italiano mi sembra che abbia queste due caratteristiche: da un lato, il ritardo con cui le politiche hanno cominciato a prendere atto del problema ha costituito un vuoto che oggi si manifesta con la mancanza, tanto a livello nazionale che regionale e locale, di politiche sistematiche, che possano essere ritenute a misura della gravità del problema. Ciò è tanto più preoccupante in quanto, e questa è la seconda caratteristica, la crisi abitativa è più grave in Italia di quanto lo sia in altri paesi europei, un dato questo che mette immediatamente in questione le nostre politiche abitative. D'altra parte il ritardo delle politiche è tra i fattori dell'inasprimento della questione.

A partire dagli anni '70-80 la cronica insufficienza di alloggi sociali o a basso costo (solo il 5% delle sistemazioni negli ultimi decenni sono nell'edilizia pubblica) e la progressiva contrazione della stessa offerta privata, combinandosi con una nuova congiuntura dei mercati abitativi, hanno originato una sindrome di povertà abitativa fra le più gravi in Europa.

Il quadro attuale riflette due vicende: scontiamo l'eredità della nostra storia di politiche abitative (l'orientamento costante a favore dell'ac-

cesso alla casa in proprietà, inteso come risposta generale ai problemi abitativi, non accompagnato in Italia, con alcune eccezioni, da robusti programmi di edilizia sociale; lo scarso governo del mercato; il limitato impegno pubblico diretto; politiche distributive prevalentemente affidate a misure regolative); e scontiamo le involuzioni degli ultimi decenni: il declino dell'edilizia pubblica, il quasi azzeramento delle risorse per la casa, lo scambio elusivo tra *housing* e riqualificazione urbana, ma anche tra *housing* e politiche di quartiere, ecc. Risentiamo pesantemente della drastica riduzione dell'offerta in affitto, oltre che di quella in affitto sociale. E risentiamo dell'incertezza che ha accompagnato il decentramento delle responsabilità: incertezza a proposito di quali saranno i soggetti che opereranno nel campo dell'edilizia sociale, e incertezza ancora maggiore per quanto riguarda le risorse di cui si potrà disporre una volta esaurite quelle ereditate dal precedente sistema. (La coincidenza tra l'abolizione dei finanziamenti statali al settore, la delega delle competenze alle Regioni, e la crescita delle popolazioni a rischio è un dato critico che ha condizionato pesantemente la costruzione delle politiche abitative).

In Italia la svolta resa necessaria dai nuovi termini della questione è particolarmente difficile: tutto sembra cospirare contro le ragioni dell'innovazione: il ritardo nel prendere atto della questione, l'arretratezza del punto di partenza, ma anche il persistere, nella costruzione della questione abitativa, di categorie tradizionali di definizione.

Il modo in cui le «figure» sociali che popolano la povertà e il disagio abitativo vengono rappresentate rende evidenti i limiti delle categorie utilizzate. Intanto c'è il rituale ricorso – nel discorso pubblico, nella normativa, nelle pratiche amministrative – alla elencazione delle categorie «deboli», che dovrebbero essere maggiormente colpite da problemi abitativi: anziani (soli), immigrati, giovani (coppie), famiglie monogenitoriali, famiglie monoreddito, le diverse forme delle «nuove povertà», ecc. Una elencazione quanto meno incerta: come si è detto, non è facile determinare – per difficoltà interpretative e, in Italia, per la sostanziale mancanza di basi empiriche – l'incidenza e i tipi di rischio abitativo tra le diverse popolazioni «deboli». E tuttavia questo è il modo normale in Italia di rappresentare il bisogno abitativo: un modo che qui interessa in quanto riproduce una tradizionale propensione a intendere la domanda in termini di un «sociale» esteso e indifferenziato.

Poi c'è l'accento sull'aumento delle famiglie non povere che hanno problemi abitativi. Questa è la questione emersa forse con più eviden-

za negli ultimi anni, ed è possibile che in Italia essa abbia una consistenza maggiore che in altri paesi. Ma un accento così forte nella comunicazione pubblica (ad esempio nei documenti che accompagnano i piani regionali), quasi a identificare la nuova questione abitativa con il disagio dei «ceti medi» o a reddito moderato, suggerisce la natura ideologica della rappresentazione: in linea con una tradizionale propensione da parte delle politiche a privilegiare i problemi di classi medie o medio-basse.

Infine, c'è il modo di rappresentare le componenti del «grande disagio» o della marginalità abitativa estrema. Le popolazioni marginali sono anche ai margini delle rappresentazioni della domanda abitativa: il che rivela un dato politico importante, il fatto che queste popolazioni sono destinatarie di scarsi interventi, e un dato culturale, il fatto che gli interventi ad essi destinati sono molto spesso di tipo assistenziale, non abitativo. I problemi di molte componenti della domanda marginale sono difficilmente considerati come abitativi: vengono affidati piuttosto alle politiche assistenziali, a quelle di ordine pubblico ecc. – come se non avessero un legame diretto con le lacune dell'offerta abitativa. Mentre, come si è detto, la novità della questione casa oggi non consente di continuare a «ritagliare» in questo modo il campo delle politiche.

Nelle rappresentazioni sopra citate si intravedono due elementi che hanno segnato la tradizione delle politiche abitative sociali, in particolare nel nostro paese: la separazione tra abitativo, da un lato, e sociale/socio-assistenziale, dall'altro, e la scarsa selettività delle politiche abitative sociali.

Una conseguenza è la carenza, tuttora riscontrabile nel nostro apparato di politiche, di misure diverse da quelle della tradizionale strumentazione edilizia (che prevede essenzialmente l'offerta di alloggi e la predisposizione di finanziamenti, oltre che provvedimenti regolativi): misure ad esempio che non riguardino le dimensioni «fisiche» o di costo o di accesso, ma l'attivazione di processi, l'accompagnamento degli utenti, il sostegno alle reti informali di supporto, la facilitazione di percorsi di inserimento e di convivenza, ecc. – tutti elementi che l'attuale intreccio tra questione abitativa e processi di fragilizzazione sociale impone come condizione di efficacia delle politiche abitative.

La scarsa selettività si manifesta, come si è detto, in una interpretazione estensiva del «sociale», con una tendenza delle politiche a privilegiare i problemi di strati sociali medio-bassi (e con una preferenza per l'accesso alla proprietà come misura «sociale»), e dall'altro lato, – per

quanto riguarda la parte più difficile della domanda – una centratura su situazioni di crisi, o di chiara e avanzata emarginazione: un modo di costruire le misure mirate che, oggi in modo particolare, appare discutibile sia se visto per il suo potenziale di prevenzione sia per l'efficacia nei confronti di situazioni di povertà in atto.

4. *Le categorie delle politiche in discussione*

Oggi i nuovi dati della questione cominciano ad essere riconosciuti e un certo consenso comincia a stabilirsi su quali politiche intraprendere. C'è consenso sulla necessità di estendere l'offerta di alloggi in affitto, ma anche di collocare questo tentativo nella costruzione di una «nuova edilizia sociale» (una edilizia sociale non più identificata con l'edilizia pubblica e che si basi su differenti fonti di risorse e coinvolga una pluralità di attori). C'è abbastanza consenso anche sulla necessità di integrare le politiche abitative con altre politiche che riguardano la protezione sociale, l'inserimento lavorativo, l'assetto urbano, ecc. (v. Tosi, 2004).

Questi riconoscimenti trovano parziale traduzione nelle politiche messe in atto a livello regionale e locale: se, da un lato, persiste (e continua a funzionare come modello per la soddisfazione della domanda) la tradizionale preferenza storica per il sostegno all'accesso alla casa in proprietà, dall'altro, si registra uno sforzo notevole in direzione dell'ampliamento dell'offerta in affitto. Questo è un dato di per sé innovativo se si tiene conto della storia recente delle politiche, ma la novità più significativa è probabilmente la (re)inclusione di ceti medi e medio-bassi tra i destinatari dell'edilizia sociale: non dell'edilizia pubblica, ma della «nuova edilizia sociale», che oggi nei programmi regionali trova nei ceti medi un nuovo significativo destinatario.

A questo punto, se si riconosce che l'intreccio tra processi di impoverimento/precarizzazione sociale e povertà abitativa è l'elemento critico che deve guidare oggi l'innovazione delle politiche, sorgono diverse questioni, e diversi punti dell'impianto operativo e concettuale delle politiche necessitano di discussione.

Il primo riguarda il rapporto fra componenti «basse» e componenti medie/medio-basse della domanda, e fra trattamento delle situazioni di rischio e trattamento delle situazioni di disagio conclamato (le due cose soltanto in parte si sovrappongono). Il nuovo «intreccio» comporta di trattare entrambi gli aspetti della questione: affrontare in

modo sistematico le situazioni di rischio; e costruire politiche abitative marcatamente sociali nei confronti delle situazioni di grande disagio o di disagio conclamato: che significa la predisposizione di offerte molto economiche, la fornitura, in molti casi, di accompagnamento sociale; una stretta integrazione con le politiche sociali e con quelle di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Certamente un problema concettualmente ed empiricamente difficile, come sempre quando si tratta di combinare le ragioni della prevenzione con quelle degli interventi riparativi: tanto più nell'attuale congiuntura storica in cui la centrazione sull'estremo disagio rappresenta in molti paesi il ripiegamento neo-liberale delle politiche – riduzione delle popolazioni obiettivo, abbandono delle forme estese di protezione, con ovvie conseguenze sulla capacità di prevenzione delle politiche.

Ma in Italia la questione va affrontata prendendo atto che oggi nell'impianto delle politiche il trattamento delle due esigenze è squilibrato. Le situazioni di rischio tendono ad essere più e meglio coperte che non le situazioni di disagio conclamato: in parte come conseguenza del persistere dello storico equilibrio, nell'attenzione dei costruttori di politiche, tra segmenti di popolazione «bassi» e segmenti medi e medio-bassi. In questo quadro le componenti basse rischiano di essere marginalizzate: una volta ancora, di essere espulse dal campo delle politiche abitative. In assenza di misure dedicate, i bassi risultano penalizzati o restano destinatari di interventi assistenziali piuttosto che abitativi.

Se si considerano le dimensioni del fenomeno e le politiche in corso (è prevedibile che questa sarà una linea portante delle politiche anche in futuro), è lecito quindi proporre una ridefinizione delle politiche che riconosca priorità, almeno per un periodo, alle situazioni più gravi e all'intervento rivolto alle aree «basse» o marginali della domanda: situazioni di urgenza, disagi particolarmente gravi, situazioni di «esclusione abitativa strutturale», situazioni cioè in cui l'esclusione abitativa esprime e si combina con situazioni di esclusione/emarginazione sociale (Cortés Alcalá, 1997). Anche la riconosciuta priorità dell'affitto sociale deve essere declinata in questo senso: almeno in una prima fase, priorità all'affitto che si rivolge alle situazioni più difficili.

Superare questo squilibrio non comporta soltanto una modifica della quantità di risorse rivolta alle diverse aree di bisogno: presuppone anche una innovazione culturale nel trattamento della marginalità abitativa. L'obiettivo è di contrastare la scarsa attenzione delle politiche verso segmenti di popolazione «bassi» e di favorire un'uscita dall'ap-

proccio assistenziale che ancora caratterizza in gran misura gli interventi per questi segmenti di popolazione, orientandoli verso logiche più «abitative» (questo criterio dovrebbe essere applicato anche nella progettazione delle forme «speciali» di offerta previste per le popolazioni marginali).

L'impresa appare oltremodo urgente se si considera come i cambiamenti in corso stanno riconfigurando la selezione sociale delle politiche abitative sociali. Se si guarda a come il settore pubblico sta realizzando l'estensione dell'«affitto sociale», le ragioni di preoccupazione non mancano. Vi sono, nel discorso che accompagna i programmi regionali per l'affitto, due tratti ricorrenti. Il primo è la designazione dei destinatari: variegate articolazioni che riprendono in larga misura le rituali elencazioni di «fasce deboli», lasciando indeterminate e tutto sommato immotivate le ragioni delle priorità indicate, ma con una inequivocabile enfasi sull'offerta per strati medi o medio-bassi: continuità, dunque, con il tradizionale riferimento delle politiche abitative italiane ad un «sociale» esteso e indifferenziato e propenso a evidenziare i problemi di ceti medi/medio-bassi³.

La seconda caratterizzazione si ricava interpretando la gamma delle tipologie che vengono previste per i diversi destinatari, per quanto riguarda sia il prodotto offerto sia le modalità della produzione. Qui si intravede una sorta di polarizzazione tra medi/medio-bassi, da un lato, e «poveri», dall'altro. Per i primi, l'affitto è pensato attraverso un ampio ricorso a meccanismi (e operatori) di mercato, e vi è una più chiara continuità tra affitto e accesso alla proprietà (forme di affitto che possono tradursi in proprietà). Per i secondi (a parte le misure del tipo «fondo sociale per l'affitto») è più spesso prevista una edilizia sociale, prodotta essenzialmente attraverso risorse pubbliche, insieme con varie forme di sistemazioni temporanee e di *logement d'insertion*, as-

³ Alcuni esempi. Regione Marche: riserva di alloggi «da destinare a particolari categorie sociali quali anziani, portatori di handicap, giovani coppie, sfrattati, immigrati ed altre categorie individuate dal piano regionale». Regione Lombardia: alloggi a canone sociale e a canone moderato «per studenti, per lavoratori temporanei ed interni, per giovani coppie e per altre categorie che si qualificano per situazioni di disagio sociale accompagnato da una domanda abitativa non risolta». Regione Toscana: affitti a costo intermedio «per fasce sociali fin qui escluse da ogni provvedimento perché collocate appena al di sopra delle soglie minime per l'accesso agli alloggi di edilizia sociale, eppure impossibilitate a muoversi nel libero mercato con i prezzi inaccessibili che propone. È il caso di giovani coppie, single, immigrati, studenti ma anche di molte famiglie che hanno redditi medi».

segnate con titoli «speciali»: in larga misura un'assistenza «a parte», separata dal corpo delle misure di edilizia sociale⁴.

Se questa fosse una tendenza, dovremmo registrarne la inquietante coerenza con alcuni rischi segnalati dal dibattito europeo a proposito di politiche abitative e di politiche sociali: la possibilità di una «relegazione» della porzione di edilizia sociale – in Italia presumibilmente l'edilizia pubblica e una parte dell'edilizia sociale gestita dal terzo settore – assegnata a popolazioni povere o marginali; e, più in lontananza, l'attinenza di queste tendenze ad una possibile dualizzazione delle politiche sociali: una ipotesi di «società duale» che pensa diritti sociali limitati, cittadinanze «ridotte», per le popolazioni «marginali» designate – uno scenario inimmaginabile nella tradizione del *welfare state* (Castel, 1991 e 1995; Bauman, 2005).

Nel campo abitativo la negazione di una piena cittadinanza si è sempre manifestata attraverso la previsione, per alcune categorie designate (i «poveri»), di sistemazioni non-abitative: alloggi temporanei, sistemazioni di emergenza, centri di accoglienza, campi nomadi, ecc. È significativo che diversi operatori e studiosi in Europa abbiano lanciato di recente un allarme su un possibile ripiegamento delle politiche abitative sociali, che si manifesta nel ritorno a sistemazioni d'urgenza, temporanee, di emergenza, ecc.

5. Azioni integrate?

In parte come conseguenza di questa caratterizzazione del problema, ulteriori elementi dell'impianto delle politiche devono essere sottoposti a verifica: elementi tutti che nella sostanza rimandano a quell'idea di azione «integrata», il nuovo paradigma delle politiche sociali, che tanta popolarità ha acquisito in questi anni tra studiosi e addetti ai lavori in diversi campi delle politiche.

La stessa idea di intervento integrato – nel senso di multidimensionale

⁴ Oltre che opportunità per i ceti medio-bassi, la nuova edilizia sociale può diventare anche un nuovo spazio per l'«assegnazione» abitativa delle popolazioni povere o marginali. Jacques Donzelot e Anne Wyvekens (2005) segnalano, nella contrazione dell'edilizia pubblica in corso in tutti i paesi, uno «sgretolamento» ad entrambi gli estremi. «Per incoraggiare le persone a uscire dal *welfare*, vengono istituite politiche che rendono più facile l'accesso alla proprietà della casa [...]. Sull'altro lato, la gestione delle sistemazioni in affitto viene sub-contrattata a Ong specializzate nel fornire sistemazioni abitative a una popolazione impoverita».

– è da mettere in discussione se si pretende di applicarla come criterio universale delle politiche. «Intreccio con altre politiche» significa certamente anche – in molti casi – politiche integrate. Ma oggi la convergenza di opinioni pressoché unanime sulla necessità di integrare le politiche e gli interventi rischia di diventare una ideologia, che dà per scontato che sempre comunque le politiche e gli interventi debbano essere integrati, trasversali, multidimensionali. Nel campo abitativo invece è evidente che vi sono molte situazioni in cui l'intervento richiesto può/deve essere settoriale: molte persone e famiglie hanno semplicemente bisogno di una casa, senza che qualcuno debba «intrecciare» per conto loro la risposta a questo bisogno con la risposta ad altri bisogni. (Naturalmente nessuna obiezione se con il termine «integrato» si intende affermare la necessità di coordinamento tra politiche, ecc.).

Problematico è anche l'altro significato del principio di integrazione delle politiche, l'integrazione tra azione pubblica e azione privata: che si manifesta nell'insistenza sul coinvolgimento del settore «privato» come una regola per le politiche abitative, anche sociali. Quanto appropriato è questo principio, quanto applicabile è questa regola quando si tratta di dare risposta ad un problema la cui cifra principale è quella della povertà?

Certamente la costruzione di una «nuova edilizia sociale» significa oggi coinvolgere differenti operatori e risorse e *partnership* e negoziazione tra pubblico, privato e terzo settore. Ma una volta affermata la necessità di questa pluralizzazione dei soggetti, degli strumenti, delle risorse, non si vede come si possa uscire da questa situazione senza una forte responsabilità pubblica. La pluralizzazione presenta almeno due punti deboli: la debolezza del terzo settore e l'incertezza sul contributo che il privato di mercato può effettivamente dare alla produzione di alloggi sociali. L'ipotesi e le pratiche del ricorso al privato di mercato da un lato sembrano basarsi su assunti ideologici che danno per scontata comunque una produttività sociale di questo privato, dall'altro rivelano una semplice resa a cause di forza maggiore: l'impossibilità di affrontare oggi il problema con le sole risorse pubbliche. È quindi urgente procedere, a partire dalle esperienze in corso, a serie valutazioni del rapporto costi-benefici dal punto di vista della collettività. Quanto alla collaborazione con il privato sociale, la difficoltà consiste nel fatto che il terzo settore e le associazioni nel campo abitativo non hanno l'importanza che hanno in generale in altri settori del *welfare* italiano. Le iniziative del settore volontario (agenzie immo-

biliari sociali, ecc.) hanno giocato un ruolo importante nell'innovare la filosofia dell'edilizia sociale, ma il settore non è riuscito finora a consolidarsi in misura paragonabile a ciò che avviene in altri settori di politiche sociali.

Osservazioni in parte simili si possono fare a proposito dell'integrazione tra politiche abitative sociali e politiche urbane. Qui il problema viene piuttosto dal combinarsi di elementi del nuovo paradigma delle politiche integrate con la tradizione delle politiche: la tradizionale convinzione del carattere «urbano» delle politiche abitative trova oggi nuove giustificazioni nella nuova ideologia dell'azione integrata: emarginando gli interrogativi su quale contributo le politiche «urbane» possono dare al trattamento della povertà abitativa, a quali condizioni, con quali limiti.

In Italia questa nuova urbanizzazione del problema casa – il problema casa viene ricondotto alle sue dimensioni urbane e assorbito nelle politiche urbane/urbanistiche – è manifesta tanto nelle rappresentazioni della questione che nelle politiche: il processo è stato largamente sostenuto dalle politiche nazionali di riqualificazione e da quelle di rigenerazione o sviluppo sociale di quartieri in difficoltà. I programmi di riqualificazione urbana sono stati l'unica linea costantemente finanziata dallo Stato centrale in questi decenni.

L'idea che le politiche abitative siano ormai assorbibili nelle politiche urbane rischia di essere a maggior ragione fuorviante data la tradizionale tendenza a incentrare le politiche urbane sugli aspetti urbanistici ed edilizi: come avviene negli attuali programmi di riqualificazione urbana, ma anche per programmi di rigenerazione e sviluppo sociale di quartieri in difficoltà, come i Contratti di quartiere. Ricondotta a queste dimensioni l'«urbanizzazione» della questione casa risulta particolarmente inadeguata per le componenti più propriamente sociali della domanda, quali sono venute configurandosi in questi ultimi anni.

Il punto non riguarda ovviamente la necessità di coordinare o di integrare le politiche abitative con le politiche urbane. E neppure sono in discussione le buone ragioni per orientare le politiche urbane verso la riqualificazione: la crescente scarsità delle aree edificabili, la sopravvenuta inadeguatezza di molte abitazioni alle nuove domande delle famiglie, il degrado che ha coinvolto parti consistenti dello *stock*.

Si tratta semplicemente di non attribuire a queste politiche urbane valenze abitative che non possono avere. La questione abitativa è in larga misura una questione che mantiene una sua specificità proprio in quanto questione sociale: una connotazione che non consente di ri-

durla alle pratiche di trattamento di queste politiche urbane: a maggior ragione se si considerano le componenti più propriamente sociali della domanda, per le quali, ad esempio, i problemi dell'accesso, della produzione e gestione dell'offerta ecc. continuano ad essere centrali, così come lo sono certe metodologie dell'accompagnamento sociale che sono estranee alle politiche urbane. E non si può non rilevare a questo proposito che di fatto la resa sociale dei programmi di riqualificazione è stata finora assolutamente modesta.

Quanto a programmi come i Contratti di quartiere, sono comunque/ forse programmi la cui plausibilità, ed eventuale efficacia, andrebbe valutata per la loro natura di programmi di «lotta contro la povertà» o di «sviluppo sociale» urbano: oltre e più che come politiche sociali abitative. Da questo secondo punto di vista, considerato che questo tipo di interventi dà un contributo di solito esiguo all'ampliamento dell'offerta abitativa sociale, occorrerebbe domandarsi se sia opportuno ed equo porre al centro delle politiche l'intervento nei quartieri problematici: in un paese, come l'Italia, dove la maggior parte delle persone che hanno grossi problemi abitativi non stanno in questo tipo di quartieri, e in un paese dove all'edilizia sociale non viene più erogato alcun finanziamento da parte dello Stato centrale, e dove la domanda abitativa estrema non è coperta da nessun programma sistematico.

Riferimenti bibliografici

- Arbonville D., 1998, *Ménages, familles et modes d'habiter*, in M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (a cura di), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, La Découverte, Parigi.
- Bauman Z., 2005, *Vite di scarto*, Laterza, Bari.
- Brousse C., 2004, *The Production of Data on Homelessness and Housing Deprivation in the European Union: Survey and Proposal*, European Commission-Eurostat, Bruxelles.
- Caritas Italiana, Irs, 1994, *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto sul disagio abitativo in Italia*, a cura di A. Tosi, Franco Angeli, Milano.
- Castel R., 1991, *De l'indigence a l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle*, in J. Donzelot, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Editions Esprit, Parigi, pp. 137-68.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Parigi.

- Cortés Alcalà L., 1997, *Hablando sobre la exclusión residencial*, Caritas Espanola, Madrid.
- Doherty J., De Decker P., Busch-Geertsema V., O'Sullivan E., Sahlin I., Tosi A., Patari J., 2004, *The Changing Role of the State. The State and the Housing Markets of Europe*, Feantsa, Bruxelles.
- Donzelot J., Wyvekens A., 2005, *City, civil insecurity, social insecurity: new integration policies in Europe. Introduction to a research seminar*, Inhes/Puca, Parigi.
- Edgar B., Doherty J., Meert H., 2002, *Access to housing. Homelessness and vulnerability in Europe*, The Policy Press, Bristol.
- Edgar B., Meert H., Doherty J., 2004, *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, Feantsa, Bruxelles.
- Levy-Vroelant C. (a cura di), 2000, *Logements de passage*, L'Harmattan, Parigi.
- Minelli A.R., 2004, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Rabaiotti G., 2004, *La ripresa della questione abitativa. Il senso di una domanda*, «Territorio», n. 29/30.
- Santaniello F., 2006, *Ripensare l'offerta. La ridefinizione delle politiche abitative sociali nello spazio tra pubblico e privato*, Tesi di dottorato di ricerca in Pianificazione Urbana, Politecnico di Milano.
- Sunia-Rst, 1999, *Abitazioni e famiglie in affitto. Indagine sul mercato immobiliare nazionale*, Maggioli, Rimini.
- Torri R., 2006, *Il «rischio abitativo»: riflessioni tra teoria, metodo e ricerca empirica*, «La Rivista delle Politiche sociali», in questo numero.
- Tosi A. (a cura di), 2004, *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Regione Lombardia e Irer, Milano.
- Tosi A., 1994, *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Tosi A., 1999, *Homelessness and the Housing Factor: Learning from the Debate on Homelessness and Poverty*, in Avramov D., 1999, *Coping with Homelessness*, Ashgate, Aldershot, pp. 103-126.
- Tosi A., Torri R., 2005, *Extending the concept of homelessness*, paper per il V seminario Cuhp, Milano, 21-22 aprile 2005.

L'Ise alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, da riformare

Stefano Toso

Il lavoro presenta un quadro della più recente evoluzione applicativa dell'Ise allo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione per una eventuale revisione dell'istituto. L'analisi si avvale delle evidenze contenute nel recente Rapporto Isee 2006 del Ministero della Solidarietà sociale e fornisce un quadro della dimensione del ricorso all'Ise aggiornato al 31.12.2004, con

riferimento all'insieme delle prestazioni che adoperano quale criterio di selezione l'Ise e alla composizione e alle caratteristiche socio-economiche delle famiglie richiedenti prestazioni. Nel paragrafo conclusivo si considerano alcune ipotesi di riforma dell'istituto, con particolare riferimento alla definizione della componente reddituale e al ruolo delle franchigie patrimoniali.

1. Premessa

L'indicatore della situazione economica (Ise¹) fa parte ormai da quasi un decennio del sistema di protezione sociale italiano, con l'ambizioso obiettivo di porre le basi tecniche per la realizzazione del principio di «universalismo selettivo» (universalismo quanto a titolarità dei diritti, selettività in base alla condizione economica nell'offerta delle prestazioni) proposto dalla Commissione Onofri. I potenziali punti di forza del nuovo indicatore rispetto ai tradizionali criteri basati sul reddito imponibile Irpef sono i seguenti: l'inclusione nella componente reddituale dell'Ise, seppure in modo forfetario, dei redditi da attività finanziarie, finora esclusi dalla prova dei mezzi; la considerazione del patrimonio, in quanto segnale di un'autonoma capacità di spesa, distinta da quella derivante dal solo possesso del reddito; il riferimento all'ambito familiare (la famiglia anagrafica) per valutare la condizione economica dell'utente, fermo restando il carattere individuale

¹ Nel seguito del lavoro si impiegherà la dicitura Ise per intendere l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, facendo riferimento alla misura dopo l'applicazione della scala di equivalenza.

del diritto all'accesso. La vita di questo istituto è stata tuttavia molto travagliata, se a quasi sette anni dalla sua ridefinizione la normativa non può dirsi ancora completata in tutti gli aspetti. In particolare, la disciplina normativa non ha compiuto sostanziali progressi nell'ultimo triennio, l'unico provvedimento emanato a livello nazionale essendo rappresentato dal comunicato con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fissato al 3,54% il valore del tasso di rendimento da applicare in modo figurativo alla componente mobiliare del patrimonio ai fini della determinazione del reddito derivante da attività finanziarie. Mancano infatti ancora all'appello due decreti attuativi previsti dal d.l. n. 130/2000: il d.p.c.m. con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente e il d.p.c.m. che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'Ise nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti con più di 65 anni non autosufficienti. Se il primo dei due provvedimenti non si è rivelato indispensabile per il definitivo decollo dell'Ise, la mancanza del secondo decreto ha determinato negli enti erogatori delle prestazioni in questione una situazione di incertezza normativa e di conseguente immobilismo. Non è casuale che, in relazione al perdurante ritardo nell'emanazione di tale decreto, tra le prestazioni per le quali si è raccolto il minor numero di dichiarazioni Ise su tutto il territorio nazionale ci siano proprio quelle riguardanti i servizi sociosanitari, sia residenziali sia domiciliari, rivolti a persone non autosufficienti o disabili.

L'esperienza del quinquennio successivo alle modifiche in corso d'opera apportate dal d.lgs. n. 130/00 ha messo in evidenza molteplici aspetti critici relativi alle modalità con cui l'indicatore è calcolato, alla definizione di nucleo familiare rilevante e alla flessibilità che è opportuno attribuire agli enti erogatori con riferimento ai diversi ambiti applicativi. In particolare, gli aspetti critici hanno riguardato la scarsa idoneità della nozione di reddito complessivo come misura della componente reddituale e il ruolo delle franchigie patrimoniali.

Scopo di questo lavoro è di presentare un quadro della più recente evoluzione applicativa dell'Ise e di fornire, anche alla luce delle principali critiche emerse in letteratura, alcuni spunti di riflessione per una revisione dell'istituto. La tesi principale è che l'Ise, nonostante alcuni

importanti difetti, rappresenta uno strumento di selettività superiore al reddito imponibile Irpef. Tuttavia, i difetti dell'Ise emersi nelle variegate esperienze locali inducono a ripensare definizioni alternative della condizione economica che, senza rigettarne l'ispirazione originaria, consentano una più appropriata applicazione dell'indicatore medesimo.

Il presente lavoro si avvale delle più recenti evidenze contenute nel *Rapporto Ise 2006* del Ministero della Solidarietà sociale e fornisce un quadro delle dimensioni del ricorso all'Ise aggiornata al 31.12.2004, con particolare riferimento all'insieme delle prestazioni che adoperano quale criterio di selezione l'Ise e alla composizione e caratteristiche socio-demografiche ed economiche delle famiglie che hanno presentato una Dichiarazione sostitutiva unica. La fonte dei dati è rappresentata dal sistema informativo dell'Ise presso l'Inps, riferito alla popolazione dei richiedenti prestazioni sociali sull'intero territorio nazionale². Nel paragrafo conclusivo si considerano alcune ipotesi di riforma dell'istituto, con particolare riferimento alla definizione della componente reddituale dell'Ise e al ruolo delle franchigie patrimoniali.

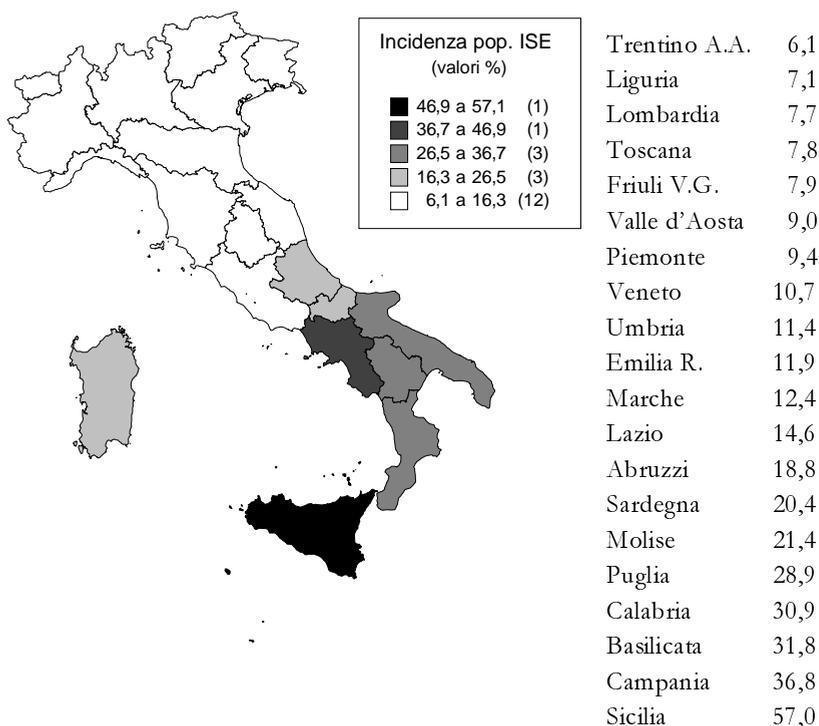
2. Recenti evidenze sulla dimensione del ricorso all'Ise e sulle caratteristiche socio-economiche della popolazione dei richiedenti prestazioni sociali

Nel corso del 2005 sono state presentate 4,1 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu), un dato pressoché costante rispetto al 2004 e che segue al forte *trend* espansivo registratosi nel primo triennio (2002-2004) di piena operatività del sistema (nel 2002 erano state presentate circa 2,1 milioni di Dsu). In realtà, se si tiene conto che circa il 10% delle Dsu presentate vengono sostituite da altra dichiarazione successiva nel corso d'anno, il numero di nuclei familiari distinti in base alle Dsu valide al 31 dicembre 2004 è 3,7 milioni circa, per un

² I dati di seguito riportati sono relativi a un campione rappresentativo della suddetta popolazione. Le unità campionarie relative al 2004, al netto delle dichiarazioni sostitutive uniche «plurime», ammontano a circa 39.400 famiglie, pari a circa l'1% del totale delle dichiarazioni sostitutive uniche del Sistema informativo dell'Inps. Si noti che la popolazione di riferimento è costituita dai richiedenti le prestazioni e non dagli effettivi beneficiari, non esistendo una banca dati relativa a quest'ultima popolazione a livello nazionale.

totale di più di 11 milioni di individui censiti nel sistema informativo presso l'Inps (il dato per il 2005 non è ancora disponibile). Si tratta del 20% circa della popolazione residente. La popolazione Ise è particolarmente concentrata nel Mezzogiorno (con punte del 37 e del 57%, rispettivamente, in Campania e in Sicilia), mentre non c'è alcuna regione del Centro-Nord in cui l'incidenza supera il 15%. La distribuzione per regioni della popolazione che ha presentato una Dsu è riportata nella figura 1.

Figura 1 - Incidenza popolazione Ise, 2004 (individui distinti censiti dal Sistema informativo dell'Ise in % della popolazione regionale residente)



Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

Sempre con riferimento alla distribuzione regionale della popolazione Ise, va sottolineato che le condizioni di bisogno, approssimate dal tasso di povertà regionale, spiegano relativamente poco delle differenze

infra - aree geografiche: ad esempio, la Sicilia ha lo stesso tasso di povertà della Basilicata ma il doppio di persone, in termini di incidenza percentuale, coperte da Dsu, così come l'Emilia-Romagna, che ha il tasso di povertà più basso d'Italia, è la regione del Nord con maggiore incidenza di dichiarazioni Ise. In altre parole, la popolazione Ise non va identificata con la popolazione in condizioni di povertà. La sua dimensione, pur essendo ovviamente influenzata dalle condizioni socio-economiche generali, dipende infatti anche dalle politiche sociali concretamente attivate a livello regionale, dal tipo di selettività implementata, e dall'effettivo utilizzo dell'Ise come strumento di selettività.

2.1 Insieme delle prestazioni che adoperano l'Ise quale criterio di selezione

Aggregando le diverse prestazioni sulla base del carattere – locale o nazionale – della disciplina che le regola, si osserva come le Dsu motivate esclusivamente da prestazioni del *welfare* locale sono passate nel triennio 2002-2004 dal 25% a più del 40% del totale; quelle che presentano almeno una indicazione di prestazioni di questo tipo sono aumentate da una su due a otto su dieci. Il peso delle prestazioni locali è più pronunciato al Nord, dove le Dsu con indicazioni esclusivamente di questo tipo sono più della metà del totale di dichiarazioni valide.

La voce più spesso presente nella Dsu è quella delle «altre prestazioni assistenziali», che è presente in quasi quattro Dsu su dieci ed è relativa a trasferimenti monetari definiti principalmente a livello locale (cfr. tabella 1). La seconda voce più frequente nella Dsu è quella delle prestazioni scolastiche nel cui ambito rientrano la fornitura gratuita (o semigratuita) dei libri di testo e le borse di studio per le quali è la normativa nazionale a prevedere l'uso dell'Ise: nel 2004 si è trattato di più di un terzo delle Dsu totali. Distinta e rilevante è la voce relativa al servizio mensa scolastica (nel 2004 si tratta di quasi una Dsu su cinque), la cui istituzione e modalità di tariffazione è invece decisa localmente.

La terza voce più frequente nelle Dsu è quella che va sotto la dizione «altro», che comprende l'uso dell'Ise per regolare l'esenzione dai ticket sanitari in Sicilia e le misure che vanno dal sostegno economico per il pagamento degli affitti alla determinazione del canone di locazione per l'edilizia residenziale pubblica. Le prestazioni riguardanti l'Università rappresentano insieme il 24% del totale delle Dsu valide al 31.12.2004. Viceversa le voci relative ai servizi educativi per l'infanzia sono segnalate da circa il 6% delle Dsu.

Tabella 1 - Prestazioni che si intende richiedere attraverso la Dsu - anno 2004

Prestazioni	Totale (in % Dsu valide al 31.12. 2004)
Assegno per il nucleo fam. (3 figli minori)	5,7
Assegno di maternità	4,8
Asili nido e altri servizi ed. per l'infanzia	6,1
Mense scolastiche	17,5
Prest. scolastiche (libri, borse di studio,...)	36,0
Agevolazioni per tasse universitarie	12,9
Prestazioni del diritto allo studio universitario	11,5
Servizi socio sanitari domiciliari	8,6
Servizi socio sanitari diurni, residenziali	8,6
Agev. per serv.di pubbl. utilità (telefono)	17,6
Altre prestazioni economiche assistenziali	38,6
Altro	30,1

Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

2.2 Caratteristiche socio-demografiche delle famiglie che hanno presentato una Dsu

I nuclei familiari Ise presentano una dimensione media piuttosto ampia, di 3,2 membri per nucleo nel 2004 a fronte di 2,6 membri in media nella popolazione nazionale. La popolazione Ise si caratterizza per la presenza di figli dipendenti (definiti come gli individui di età inferiore ai 15 anni o di età compresa tra i 15 e i 24 anni se si dichiarano studenti): si tratta di quasi due terzi delle famiglie, mentre nella popolazione complessiva sono poco più di un terzo (cfr. Tabella 2).

Quanto alla condizione abitativa, nella popolazione Ise solo poco meno della metà dei nuclei risiede in un'abitazione di proprietà, mentre nella popolazione complessiva tale quota sale fino a circa i tre quarti del totale. Con riferimento alle famiglie non proprietarie, è relativamente elevata, soprattutto nel Centro (26%) e nel Mezzogiorno (40%), la quota di famiglie che, pur non trovandosi in un'abitazione di proprietà, non hanno portato in detrazione alcuna spesa per l'affitto, o perché risiedono nell'abitazione a titolo gratuito o perché prive, pur se affittuarie, d'un contratto di locazione regolarmente registrato (condizione necessaria ai fini dell'ottenimento della detrazione per canone d'affitto).

Tabella 2 - Famiglie con Dsu valida a fine 2004 secondo la tipologia familiare (numero ed età dei componenti, presenza di figli dipendenti)

Tipologia familiare	Totale famiglie Ise 2004	Totale popolaz. 2004**
<i>senza figli dipendenti*</i>		
single (meno di 64 anni)	5,7	11,5
single (65 e più anni)	10,5	13,2
2 adulti (entrambi meno di 65 anni)	4,8	11,1
2 adulti (almeno uno più di 65 anni)	8,9	15,4
3 o più adulti (tutti meno di 65 anni)	4,5	14,1
3 o più adulti (almeno uno 65+)	2,8	
<i>Totale senza figli dipendenti*</i>	<i>37,2</i>	<i>65,2</i>
<i>con figli dipendenti*</i>		
1 adulto con uno o più figli	6,5	2,3
2 adulti con un figlio	13,3	11,5
2 adulti con due figli	22,1	11,8
2 adulti con 3 o più figli	9,8	3,1
3 o più adulti con uno o più figli	11,1	6,2
nuclei di solo studenti o figli	0,1	
<i>Totale con figli dipendenti*</i>	<i>62,8</i>	<i>34,8</i>
Totale	100,0	100,0

* I figli dipendenti sono definiti come gli individui di età inferiore ai 15 anni o di età compresa tra i 15 e i 24 anni se si dichiarano studenti.

** Il dato sulla popolazione italiana complessiva è tratto dall'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia.

Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

Le famiglie con almeno una persona in età di lavoro costituiscono la parte preponderante della popolazione Ise, sebbene le famiglie di soli anziani siano una componente in crescita: nel triennio 2002-04 dal 10,7% al 16,5% del totale, valore comunque inferiore al dato della popolazione complessiva, pari a circa il 25%. Con riferimento alle caratteristiche occupazionali, si segnala come nella popolazione Ise le famiglie con tasso d'occupazione positivo sono sottorappresentate, mentre viceversa, le famiglie in cui nessuno è occupato sono il doppio

nella popolazione in età di lavoro Ise rispetto alla popolazione complessiva (31% contro 16%). Tali famiglie sono particolarmente diffuse al Sud, dove sono quasi il 40% di quelle Ise in età di lavoro, mentre nel resto d'Italia sono intorno al 20%. Quanto alla tipologia di occupazione, la distribuzione dei nuclei familiari (considerando solo quelli in cui vi è almeno una persona occupata) non è molto diversa nella popolazione Ise rispetto alla popolazione complessiva, se non per una leggera sovrarappresentazione del lavoro dipendente su quello autonomo: tra le famiglie Ise con almeno un occupato sono circa l'80% quelle in cui chi lavora è un dipendente (il 74% nella popolazione complessiva), mentre sono il 18% quelle in cui vi è almeno un lavoratore indipendente (il 26% nella popolazione complessiva).

2.3 Caratteristiche economiche delle famiglie che hanno presentato una Dsu

Funzione essenziale dell'Ise è quella di fornire un metro di misura delle condizioni economiche delle famiglie, da adoperarsi per governare l'accesso e/o la tariffazione di determinate prestazioni sociali. Rispetto ad altre misure di selettività, caratteristica distintiva dell'Ise è quella di considerare, accanto alla situazione reddituale, una componente patrimoniale e di valutare la condizione economica su base familiare, mediante una scala di equivalenza atta a confrontare famiglie di diversa composizione. Come si osserva nella formula,

$$ISE = \frac{ISR + 0,2 * ISP}{p(n, x)}$$

l'Ise è calcolato sommando dapprima tra loro l'Indicatore della situazione reddituale (ISR) e l'Indicatore della situazione patrimoniale (ISP), quest'ultimo valutato in una misura del 20%. L'indicatore così ottenuto è poi diviso per il parametro della scala di equivalenza definita per legge, che dipende dal numero dei componenti (n) e dalle eventuali maggiorazioni (x). I redditi che rilevano ai fini della determinazione di ISR sono il reddito complessivo ai fini Irpef³, al netto di una

³ I redditi da trasferimenti sono quindi inclusi solo se soggetti all'Irpef: è il caso ad esempio di pensioni e sussidi di disoccupazione, mentre non rilevano ai fini Irpef, e quindi Ise, gli assegni al nucleo familiare, gli assegni di maternità e a favore delle famiglie con almeno tre minori o altri trasferimenti destinati a nuclei particolarmente bisognosi. Va anche aggiunto che il reddito complessivo Irpef

franchigia pari all'affitto effettivo (ufficialmente registrato) entro un massimale di 5.165 euro, e il rendimento delle attività finanziarie calcolato ad una tasso predeterminato, pari al rendimento medio ponderato annuo all'emissione dei Btp decennali riferito all'anno precedente la dichiarazione ai fini Ise (3,54% nel 2005). Per quanto riguarda la determinazione di I_{sp} , si considerano sia i valori mobiliari (al netto di una franchigia di 15.494 euro) sia quelli immobiliari (al netto dell'eventuale mutuo residuo), con un trattamento di favore per l'eventuale abitazione di proprietà che rileva solo per valori ai fini Ici superiori a 51.646 euro⁴.

Tutte queste componenti sono di seguito analizzate relativamente alla loro distribuzione tra le famiglie. A differenza che nelle analisi precedenti, il campione delle Dsu valide alla fine del 2004 è stato qui depurato della coda superiore estrema (*top coding*), pari all'uno per mille delle famiglie con Ise più alto per evitare che pochi valori particolarmente elevati, forse anche per effetto di una cattiva imputazione dei dati, influenzassero eccessivamente i valori medi di seguito riportati.

Il valore medio dell'Ise per le famiglie con Dsu valida al 31.12.2004 è stato di circa 8.300 euro (cfr. tabella 3). La distribuzione di densità di frequenza è fortemente asimmetrica, con densità molto elevate per valori di Ise bassi (cfr. figura 2) e con la mediana quindi posta a sinistra della media (circa 6.500 euro). Le famiglie con Ise inferiore ai 1.000 euro sono quasi il 15% del totale e in quasi il 12% del totale dei casi l'Ise è nullo. Pur escludendo questi ultimi casi, la distribuzione rimane fortemente asimmetrica, tanto è vero che la media sale di 1.100 euro, mentre la mediana di soli 750 euro. Nel Mezzogiorno la concentrazione della distribuzione su valori molto bassi è notevolmente più accentuata che nel resto del paese, viceversa la distribuzione Ise nel Centro-Nord è molto più dispersa e anche valori relativamente elevati presentano una certa frequenza.

La componente reddituale (I_{sr}) ammonta mediamente a circa 14.400 euro e le sue caratteristiche distributive sono molti simili a quelle dell'Ise, con una media superiore alla mediana e una notevole asimmetria. La componente patrimoniale (I_{sp}), prima della sua valorizzazione

è, per definizione, calcolato prima di ogni deduzione ai fini del calcolo dell'imponibile e include il reddito catastale sull'eventuale abitazione di proprietà, così come i contributi sociali obbligatori a carico dei lavoratori autonomi.

⁴ Essendo i valori rilevanti degli immobili quelli ai fini Ici, ossia basati su valori catastali, essi sono nettamente inferiori a quelli di mercato.

Tabella 3 - Indicatori di sintesi dell'Ise e delle sue componenti, per ripartizione territoriale

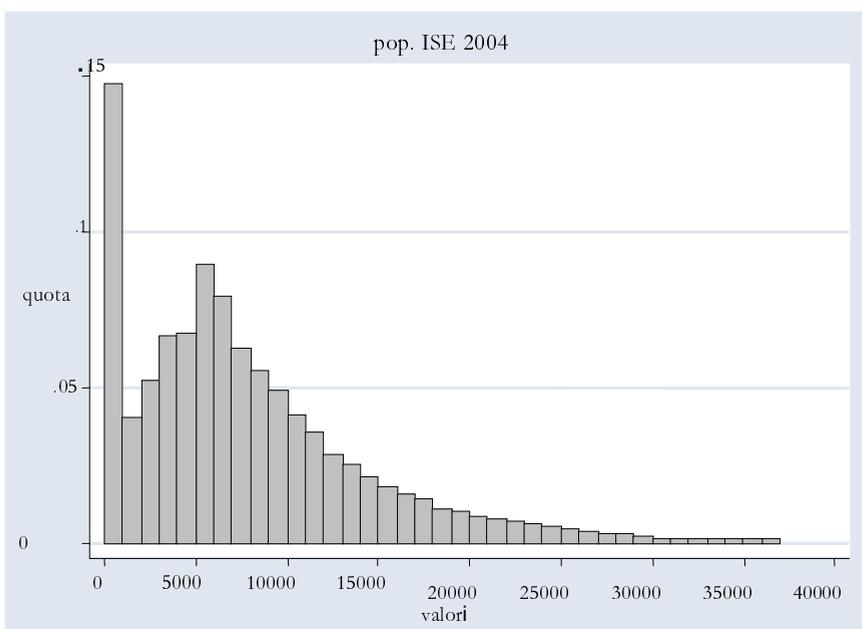
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Totale famiglie Ise 2004
<i>Ise = (Isr + 0,2 Isp)/p(n, x)</i>					
Media	9,94	10,35	10,28	7,27	8,26
Mediana	8,08	8,54	7,87	5,79	6,51
Deviazione standard	8,25	8,53	9,67	7,31	7,99
Media, solo valori positivi	10,67	10,95	11,09	8,49	9,36
Mediana, solo valori positivi	8,66	8,96	8,47	6,67	7,26
% Dsu con Isee=0	6,8%	5,5%	7,3%	14,4%	11,7%
<i>Isr= reddito imponibile Irpef + rendimento patrimonio mobiliare</i>					
Media	18,66	18,46	18,29	12,34	14,43
Mediana	15,50	14,70	15,05	10,15	11,62
Deviazione standard	15,24	15,52	15,47	11,66	13,38
Media, solo valori positivi	20,14	19,65	19,87	14,63	16,54
Mediana, solo valori positivi	16,62	15,61	16,31	12,13	13,45
% Dsu con Isr=0	7,3%	6,0%	8,0%	15,7%	12,8%
<i>Redditi*</i>					
Media	18,42	18,15	18,15	12,33	14,34
% Dsu con redditi =0	8,1%	6,9%	8,1%	15,8%	13,0%
<i>Rendimento patrimonio mobiliare*</i>					
Media	0,24	0,32	0,14	0,01	0,09
% Dsu con rend. patr. mob.=0	51,7	47,9	80,4	97,7	84,9
<i>Isp = patrimonio mobiliare + patrimonio immobiliare</i>					
Media	15,17	16,37	19,66	13,20	14,53
Mediana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deviazione standard	36,26	38,67	42,55	33,27	35,50
Media, solo valori positivi	37,84	37,97	42,42	33,74	35,86
Mediana, solo valori positivi	21,89	19,86	25,01	18,79	19,94
% Dsu con Isp=0	59,9%	56,9%	53,6%	60,9%	59,5%
<i>Patrimonio mobiliare*</i>					
Media	2,44	3,57	1,56	0,12	0,93
% Dsu con patr. mobiliare=0	90,6%	86,2%	94,3%	99,5%	96,4%
<i>Patrimonio immobiliare*</i>					
Media	12,76	12,72	18,10	13,08	13,59
% Dsu con patr. immobiliare=0	63,2%	61,8%	55,0%	61,0%	60,6%

* Valori al netto delle franchigie.

Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

ne al 20%, è sostanzialmente uguale in media al valore della componente reddituale, pari a circa 14.500 euro. Essa è tuttavia caratterizzata da moltissimi valori nulli, ben il 60%, o molto bassi. La diffusa presenza di valori nulli dell'*Isp* è legata all'operare delle franchigie, che azzerano i patrimoni di importo più limitato. È da notare che se non operassero le franchigie, la quota di valori *Isp* espressi in termini equivalenti inferiori ai 5.000 euro scenderebbe di 20 punti, dal 74% al 54%. Con specifico riferimento al patrimonio mobiliare, va segnalato che solo il 15% della popolazione Ise dichiara un patrimonio mobiliare positivo e solo per un terzo di questi, quindi circa il 5%, il valore dichiarato supera la franchigia di 15.494 euro. Particolarmente accentuato in questo caso è il divario territoriale: nel Mezzogiorno le famiglie che dichiarano un patrimonio mobiliare positivo sono poco più del 2% e solo per lo 0,5% si presenta un valore superiore alla franchigia; nel Nord invece metà della popolazione dichiara valori positivi e la franchigia è superata da più del 10%.

Figura 2 - Famiglie con Dsu valida al 31.12.2004 per valore Ise (frequenza per intervalli di 1.000 euro) – popolazione Ise 2004, totale nazionale



Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

Le famiglie di lavoratori indipendenti presentano valori di Ise medi di circa 8.000 euro, mentre quelle di lavoratori dipendenti valori del 20% superiori (9.600 euro). Le famiglie con Ise più alto sono quelle con tipologia di reddito mista e almeno un lavoratore indipendente, ma in questo caso più che le caratteristiche dell'occupazione è la presenza di più d'un reddito che determina i valori di Ise. Si noti come nel caso dei nuclei di soli lavoratori indipendenti l'Isp medio sia 2,3 volte quello dei nuclei di soli lavoratori dipendenti, mentre l'Isr è solo due terzi (cfr. tabella 4).

Ne segue che il peso della componente patrimoniale nell'Ise è nel caso dei dipendenti pari all'11%, mentre nel caso degli indipendenti del 30%.

Da queste osservazioni sembrerebbe di poter concludere che l'Ise, se rapportato con un criterio di selezione unicamente basato sul reddito imponibile Irpef, non favorisce il lavoro indipendente.

In realtà, se si confronta l'Ise con i criteri di fatto applicati da molte amministrazioni locali, che consistevano semplicemente nel collocare gli autonomi nella fascia di reddito o tariffaria più elevata, se ne deduce che il passaggio all'Ise finisce per agevolare alcuni degli indipendenti, quelli con reddito e patrimonio bassi.

Tabella 4 - Media dell'Ise e delle sue componenti secondo la condizione professionale, anno 2004 (migliaia di euro)

Condizione professionale	Media Ise	Media Isr	Media Isp
Solo dipendenti	9,56	19,82	12,44
Solo indipendenti	7,94	13,17	28,38
Solo co. co. co.	6,00	9,82	18,62
Almeno un indipendente (più di un occupato)	12,92	26,01	33,77
Altri	12,11	26,00	21,78
<i>Totale famiglie con almeno un occupato</i>	<i>9,54</i>	<i>19,30</i>	<i>15,69</i>
Totale famiglie Isee	8,26	14,43	14,53

Fonte: Ministero della Solidarietà sociale (2006).

2.4 Selettività dell'Ise: la relazione tra reddito e patrimonio

Le singole componenti dell'Ise – dalla definizione del nucleo familiare alla scala di equivalenza, dalla considerazione non solo del reddito ma anche del patrimonio alla misura delle franchigie, dalla scelta del reddito complessivo Irpef invece che disponibile all'inclusione del patrimonio mobiliare oltre all'immobiliare – concorrono a determinare un certo profilo della platea dei richiedenti prestazioni sociali. In questa sede ci si concentra sulla componente patrimoniale, che rappresenta l'elemento che più differenzia l'Ise dagli strumenti di selettività preesistenti basati sul reddito.

Sebbene, come si è notato sopra, l'effetto delle franchigie è tale da rendere la quota di valori nulli dell'*Isp* elevatissima (il 60% delle famiglie), la considerazione del patrimonio accanto a quella del reddito non è del tutto ininfluenza. I dati evidenziano infatti come vi sia poco più dell'1% di famiglie che, pur avendo un Ise nullo nella componente reddituale, hanno un patrimonio positivo e la metà di queste un *Isp* superiore alla media. Il ruolo del patrimonio, distinto da quello del reddito, è apprezzabile anche considerando i soli valori positivi: se è vero che vi sono famiglie che si collocano concordemente sopra o sotto la media del reddito e del patrimonio (rispettivamente l'8 e il 15%), allo stesso tempo quasi una famiglia su cinque si colloca in maniera discorde: l'8% con reddito sotto la media e patrimonio sopra, il 9% nella posizione opposta. Ciò indicherebbe, almeno per una quota minoritaria della popolazione, una potenziale capacità del patrimonio nel cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita delle famiglie, vuoi perché si è in presenza di una carenza di reddito solo temporanea, vuoi perché i redditi conseguiti derivano da attività sommerse ma tali da riemergere in patrimoni di dimensione significativa, non altrettanto facilmente occultabili.

3. Limiti dell'attuale indicatore e ipotesi di riforma

Nel rinviare ad altri lavori per un'analisi delle riflessioni che hanno accompagnato la gestazione dell'Ise³, questo terzo paragrafo riprende quanto già rilevato in quello precedente a proposito dei principali

³ Cfr., per tutti, Bosi (2000), Gorrieri (2002) e la ricca documentazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica (1999-2003).

aspetti critici emersi nell'applicazione dell'istituto e propone alcune ipotesi di lavoro a cui fare riferimento in chiave di riforma.

Le maggiori perplessità sul disegno complessivo dell'istituto riguardano la definizione della componente reddituale (reddito complessivo ai fini Irpef integrato da una valutazione «normale» dei redditi da attività finanziarie) e il ruolo delle franchigie patrimoniali. Per quanto concerne il primo punto, la scelta del reddito complessivo ai fini Irpef, ossia un reddito al lordo dell'Irpef e comprensivo dei contributi previdenziali obbligatori a carico dei lavoratori indipendenti, appare criticabile da più punti di vista. Il riferimento ad un istituto al lordo delle imposte si rivela inadeguato nel caso in cui l'Ise si applichi a istituti la cui finalità è il contrasto della povertà, come ad esempio l'assegno di maternità o l'assegno alle famiglie con almeno tre minori. Per i nuclei familiari in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, cioè non solo al netto delle imposte, bensì comprensivo di eventuali altri trasferimenti pubblici. Sotto questo profilo, i redditi esenti da Irpef, che non rilevano ai fini Ise, appaiono difficilmente trascurabili nel determinare il diritto all'accesso alle prestazioni sociali e/o il grado di compartecipazione tariffaria. Coerentemente a questo argomento, sembra opportuno che istituti come ad esempio l'assegno al nucleo familiare, anche in una versione eventualmente riformata, rientrino nella definizione dell'Ise.

La scelta del reddito complessivo Irpef ha anche implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito da lavoro dipendente e da lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece al lordo dei contributi. Assumendo come riferimento il reddito complessivo, il legislatore sembra aver voluto tenere conto, in modo poco trasparente, di alcune diversità tra le due tipologie di reddito, in particolare sia del diverso grado di attendibilità dei redditi mediamente dichiarati al fisco dalle varie categorie di contribuenti, sia del diverso metodo di contabilizzazione dei redditi: i redditi complessivi di lavoro autonomo sono infatti al netto delle spese di produzione, a differenza di quanto si verifica per quelli da lavoro dipendente, calcolati al lordo di tali spese.

Preferibile sotto questo profilo sarebbe il riferimento al reddito imponibile Irpef (o a quello al netto di Irpef e dei redditi esenti), integrato da un'esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, di natura forfetaria. La deduzione potrebbe essere ad esempio fissata nella misura del 70%, un valore simile al rapporto attualmente esistente (60%)

tra la deduzione per la *no tax area* per i redditi da lavoro autonomo e quella per i redditi da lavoro dipendente, rispettivamente pari a 4.500 e 7.500 euro. Il riferimento, in un Ise riformato, al reddito disponibile e non più a quello complessivo a fini Irpef eliminerebbe l'implicita penalizzazione ai danni dei lavoratori indipendenti, consentendo anche a questi ultimi di non considerare ai fini della prova dei mezzi i contributi previdenziali obbligatori.

Per quanto riguarda il patrimonio, le critiche più forti si concentrano sull'opportunità e sull'entità delle franchigie. I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale hanno a che fare con motivi di semplicità amministrativa, esigenze di salvaguardia del risparmio precauzionale e di tutela dell'immobile di residenza. Tali motivazioni non sembrano tuttavia giustificare gli importi correnti se, come si è notato in precedenza, l'effetto delle franchigie è quello di aumentare al 60% la quota di famiglie per le quali l'Ise viene di fatto calcolato senza l'apporto della componente patrimoniale. La franchigia affievolisce di molto l'effetto selettivo dello strumento, concentrandolo solo sui nuclei più benestanti e svilendo lo spirito della riforma. Il ricorso all'Ise finisce in pratica per contrastare solo i casi più eclatanti di opportunismo – il professionista o l'imprenditore che occulta parte del proprio reddito ma ha un patrimonio di una certa consistenza – ma non i casi di occultamento, spesso totale, di chi opera nel sommerso percependo redditi medio-bassi.

Da questo punto di vista la ridefinizione degli importi delle franchigie a livelli di ben più modesto ammontare appare auspicabile. Esperienze regionali nel Nord Italia (ad esempio in Valle d'Aosta) sembrano andare in questa direzione. Una consistente riduzione delle franchigie patrimoniali, in particolare di quella sulla ricchezza immobiliare, avrebbe l'effetto di attenuare la discriminazione attualmente presente a sfavore di chi non ha la proprietà dell'abitazione e di attribuire alla componente patrimoniale una funzione realmente selettiva. Simulazioni effettuate su indagini campionarie locali sembrano fornire argomenti a favore di riforme di questo tipo (Baldini, Bosi, Colombini, 2004).

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Bosi P., Colombini S., 2004, *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena. Un'analisi con il modello di microsimulazione Mapp02mo-Capp*, Università di Modena - Reggio Emilia, Dep, Materiali di discussione, n. 456.
- Bosi P., 2000, *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, «L'Assistenza Sociale», n. 2.
- Commissione Tecnica per la Spesa pubblica, 1999-2003, *Primo, Secondo, Terzo e Quarto Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica*, Ministero dell'Economia e Finanze.
- Gorrieri E., 2002, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero della Solidarietà sociale, 2006, *Rapporto Isee 2006. Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*, Roma.