

Capitolo Primo . Le abitazioni

1.1 Andamento del mercato immobiliare in Italia.

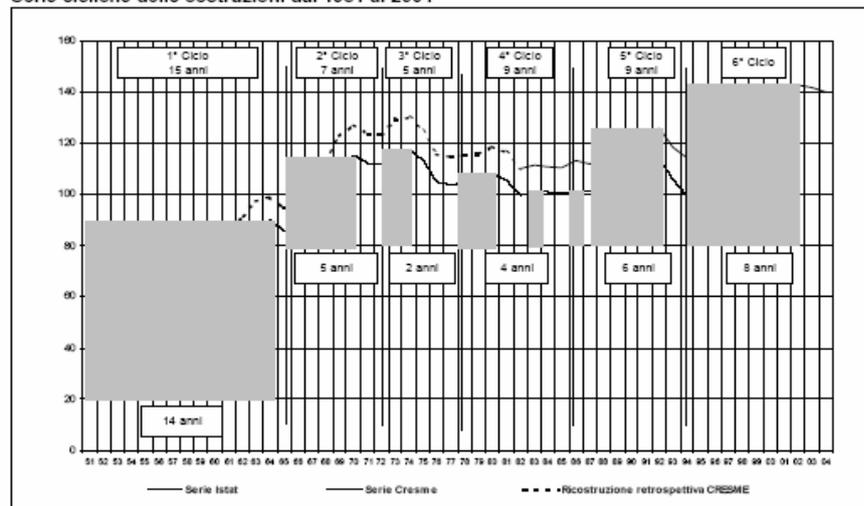
La casa in quanto bene individuale ed economico ha un valore monetario e di scambio che in Italia ha sempre avuto un ruolo centrale nel modello di sviluppo.

La casa ha ancora oggi una capacità di attrazione per l'investimento del risparmio delle famiglie, specie nei momenti di maggiore instabilità. Sulla casa d'altronde ci sono anche state forti speculazioni e deboli tutele pubbliche rispetto al dispiegarsi compiuto delle forze del mercato, la cui azione ha creato ed insieme distrutto molta ricchezza, ampliando le facoltà di accesso alla proprietà immobiliare di ampi strati di popolazione e lasciandone tuttavia ai margini molte altre.

Cercando di cogliere gli aspetti più qualificanti dell'osservazione del mondo immobiliare, si rileva la consistenza e l'andamento del mercato immobiliare in Italia negli anni Novanta secondo i dati del Cresme che da anni segue da vicino questa realtà.

TAB.1

Serie cicliche delle costruzioni dal 1951 al 2004*



Fonte: stime ed elaborazioni CRESME, dati ISTAT

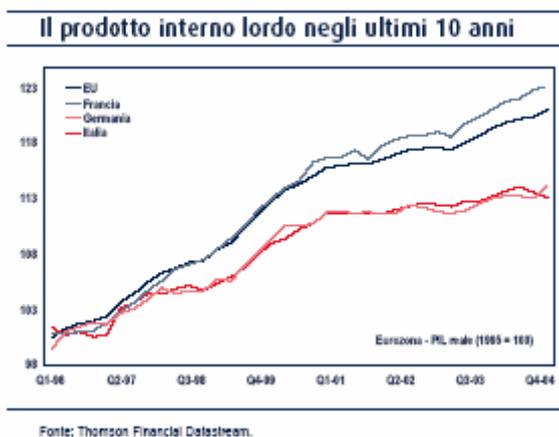
*Previsioni

Fonte:Cresme,2005

Si può subito riscontrare come la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio siano stati caratterizzati in Italia da un lungo ciclo espansivo nel mercato delle costruzioni, significativo quasi quanto quello dell'immediato secondo dopoguerra. Questo si è verificato nonostante la presenza di cicli economici, sia di modesta crescita che di stagnazione, non come è accaduto nel secondo dopoguerra quando ci fu un prolungato ciclo economico espansivo. Non è il solo o il primo riscontro in merito ai cicli edilizi ed economici. Talamona, prendendo in considerazione come intervallo di tempo quello compreso tra il 1863 e il 1956, individua diversi momenti e proprio tra il 1945 e il 1956 sottolinea un trend di crescita delle costruzioni in parallelo però al ciclo economico espansivo più generale (Talamona, 1958). Contraddittoria è la relazione tra ciclicità economica ed edilizia: il ciclo economico è in genere più lungo, per l'ordine di grandezza maggiore degli investimenti necessari e dei tempi decisionali necessari per adottare e implementare i progetti, rispetto ai cicli edilizi, più soggetti a sollecitazioni repentine, anche per effetto di politiche non direttamente prevedibili e alla minore tecnologia necessaria al loro avvio.

Gli anni Novanta invece sono caratterizzati da bassi tassi di crescita dell'economia nazionale, anche rispetto ai grandi paesi dell'Unione Europea e di stagnazione nei primi anni Duemila. Il PIL è infatti cresciuto in Italia poco sia rispetto alla media mondiale, sia a quella dei grandi Paesi dell'Unione Europea. Ciononostante la crescita edilizia dalla fine degli anni Novanta non si è ancora arrestata.

TAB.2



Fonte: Scenari economici I/2005, Unicredito, 2005

D'altro canto occorre sottolineare la forza propria del settore che ha sempre avuto in Italia una sua rilevanza e una sua peculiarità, proprio in funzione del caratteristico modello di sviluppo nazionale e che nei momenti di debolezza economica è stato ritenuto, a torto o a ragione, in grado di far ripartire l'economia. Ciò anche per la forza politica e sociale conservatrice che ne sostiene gli interessi, ma soprattutto per la debolezza di segmenti più avanzati del sistema economico sociale italiano (Indovina, 1972). Dato il carattere permanente di questa presenza e forza relativa, non si può nascondere la funzione di salvaguardia, ma anche di arretratezza, che ne deriva e le non poche occasioni di speculazione e rendita che da questo potere vi sono state e continuano a derivare. Va infine aggiunta una debolezza amministrativa dello Stato che non ha saputo innovare molto e progettare in modo stabile, specie per le grandi infrastrutture, caratterizzandosi per forti ritardi e negligenze.

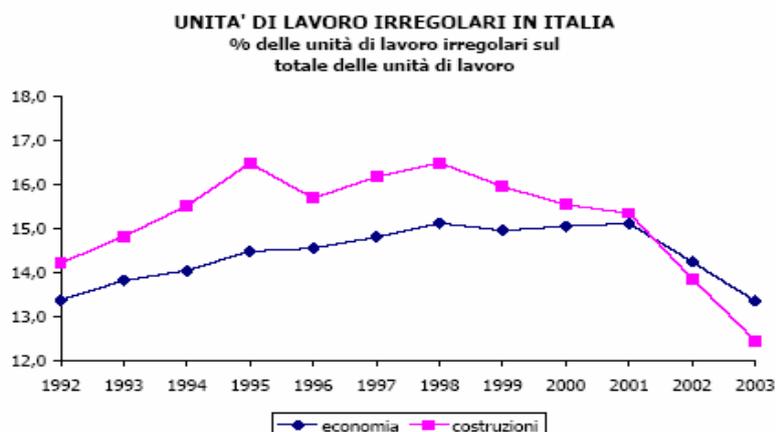
Nel 2003 il settore delle costruzioni in Europa ha superato i 1000 miliardi di euro di fatturato, di cui oltre il 45% deriva dal settore dell'edilizia residenziale nuova e di recupero ovvero di rinnovo e manutenzione (CRESME, 2005). Gli investimenti in Italia, per il settimo anno consecutivo, sono stati maggiori nelle costruzioni rispetto alla crescita del Pil, pari al 22.9% dal 1999 al 2005 rispetto all'8.6% e, nel solo 2005, pur in flessione, gli investimenti in costruzioni sono aumentati a 128.897 milioni di euro, in aumento dell'1.5% rispetto all'anno precedente e nel nord Italia in aumento dell'1.4% (ANCE, 2005). L'andamento del mercato residenziale, in flessione rispetto agli anni precedenti, rimane positivo e superiore a quello generale del settore immobiliare. A questo dato va poi aggiunto il positivo andamento occupazionale, in particolare di erosione della componente del sommerso anche più di altri settori economici.

L'occupazione nelle costruzioni è stata infatti in crescita e con un tasso pari a tre volte quello registrato nell'intero sistema economico. La presenza in Lombardia di lavoratori,

sia autonomi che dipendenti, stabilmente occupati nelle costruzioni è considerevole anche rispetto al dato nazionale.

Va anche ricordato che con i primi anni del nuovo millennio il tasso di disoccupazione generale evidenzia per l'Italia, pur nei limiti dei criteri adottati, una riduzione sino a livelli inferiori alla media storica.

TAB.3



Elaborazione Ance su dati Istat

Fonte:Ance, 2005

Così il mercato immobiliare risulta tonico e senza particolari tensioni in vista, dato il permanere di condizioni favorevoli all'investimento, come una domanda consistente e tassi di interesse per i mutui ancora bassi, anche se previsti in crescita. Vi sono aspettative e richiami ad un intervento pubblico maggiore per i settori deboli della popolazione, specie per il sostegno all'affitto e rivolti a categorie in difficoltà come anziani, giovani e giovani coppie, immigrati. Va sottolineato infine che gli investimenti si dividono pressoché equamente tra nuove abitazioni e ristrutturazioni. In particolare le ristrutturazioni sono sostenute dalle agevolazioni fiscali che dal 1998 hanno interessato il settore.

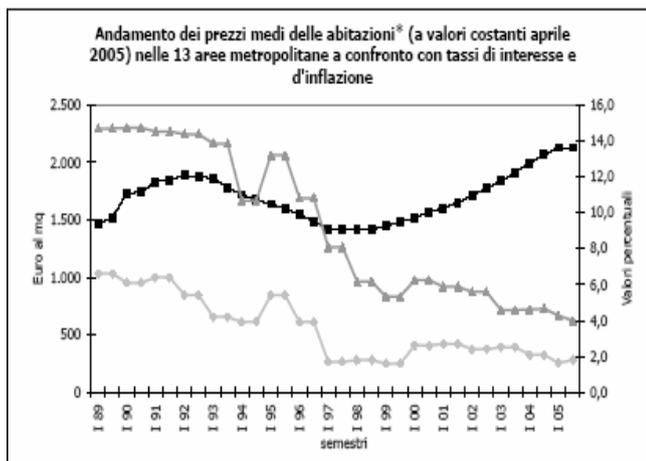
Occorre ricordare come influenzano molto l'andamento del mercato delle costruzioni il quadro di stabilità dell'attenzione del settore pubblico verso il mondo dei beni durevoli, dati i tempi di realizzazione e la mole di investimenti che vengono messi in campo. Si investe nel settore ed in quelli dell'indotto quando, come in questi anni, è cresciuta l'attenzione dello Stato verso il settore con la ripresa dei cantieri di grandi opere pubbliche come il progetto Alta Velocità o la Variante di Valico. Importante è poi che tale attenzione trovi riscontro anche nella dimensione locale con progetti diffusi.

Incide altresì, in forme significative, il quadro agevolatorio nel reperimento dei fondi sia per le imprese edili, che per gli acquirenti di case ed anche questo aspetto ha avuto nel sistema creditizio un attore che è stato parte in gioco.

Il mercato italiano è cresciuto molto in questi anni, ma se confrontato con altre realtà europee e di paesi avanzati non risulta essere particolarmente a rischio di 'bolle speculative', quanto piuttosto di assestamenti di mercato in funzioni di ciclicità e criticità economiche.

L'andamento dei prezzi è cresciuto tanto da tornare sui livelli dei primi anni Novanta, confermando strozzature e limiti delle centralità urbane italiane. A Milano la differenza tra il picco del 1991 e del 2004 è del 3.1%, conseguenza dei valori assoluti già alti e dell'andamento in uscita della popolazione dalla città. E' interessante notare l'andamento nell'ultimo decennio tra tassi di interesse e inflazione, entrambi decrescenti e l'inverso andamento in salita dei prezzi delle case dopo il rallentamento iniziato con il 1992, anno dell'uscita dell'Italia dallo SME, della crisi politica innescata con Tangentopoli e le ripercussioni sulle iniziative dei progetti edilizi e infrastrutturali.

TAB.4



Fonte: Nomisma, 2005

L'andamento dei prezzi correnti è andato in crescendo, con vari momenti di andamento neutrale, corrispondenti ai periodi di congiuntura negativa, ma non ponendo mai in forse l'andamento rialzista fin dagli anni Settanta (Nomisma,2005).

Le compravendite, pur in crescita, hanno una differenziazione territoriale tra grandi e medi centri, tra abitazioni di lusso e popolari e sono soggette ad influenze esogene come ad esempio la vicinanza o meno a interventi di riqualificazione di vasta portata. La maglia che si crea è quindi mossa ed è difficile dare linee guida sempre valide e univoche, occorre calarsi nella dimensione locale ed è ciò che si tenterà di fare successivamente in questo studio.

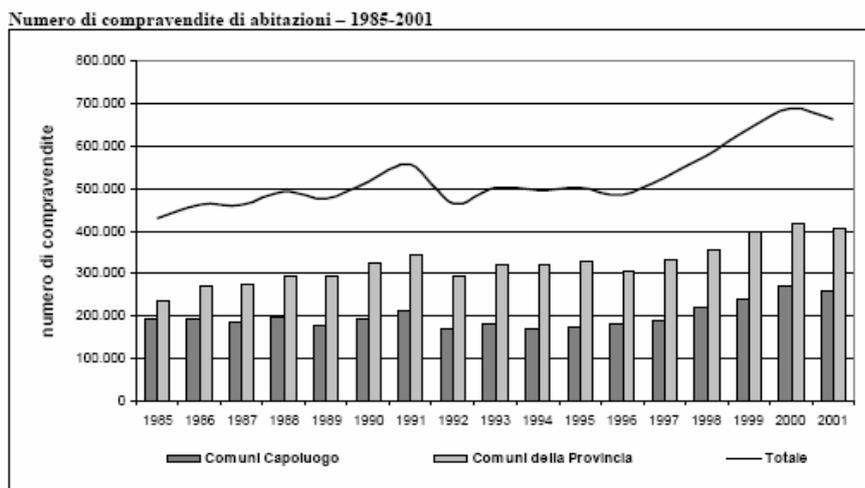
Tab.5 Media nelle 13 maggiori aree urbane italiane dei prezzi nuove abitazioni



Fonte: Nomisma, 2005

Dopo una fase di assestamento delle compravendite intorno alle 500 mila annue nella prima parte degli anni Novanta, in corrispondenza di una fase economica modesta, ma di una forte crescita del ricorso alla finanza, anche speculativa, il numero di compravendite si è portato sulle 650 mila con gli anni Duemila. Come riportato nella Tab.6, seguendo la distinzione tra comuni capoluogo e altri comuni della provincia è in questi ultimi che si è verificato la maggiore crescita e presumibilmente ciò è dovuto ad una sorta di espulsione di certi ceti con certi redditi fuori dalle maggiori città. Rimangono anziani nelle aree centrali, mentre i giovani escono per effetto dei costi alti rispetto ai redditi disponibili.

TAB.6



Fonte: Cresme,2005

Infatti stime ed elaborazioni del Cresme pongono in luce l'andamento delle compravendite, in crescita tendenziale negli ultimi anni a confronto con l' aumento del valore scambiato e la crescita più modesta e graduale dello stock residenziale evidenziando lo scarto tra questi valori, ma anche la maggior crescita dei prezzi proprio nelle grandi città.

TAB.7 Compravendite e variazione dei prezzi in Italia

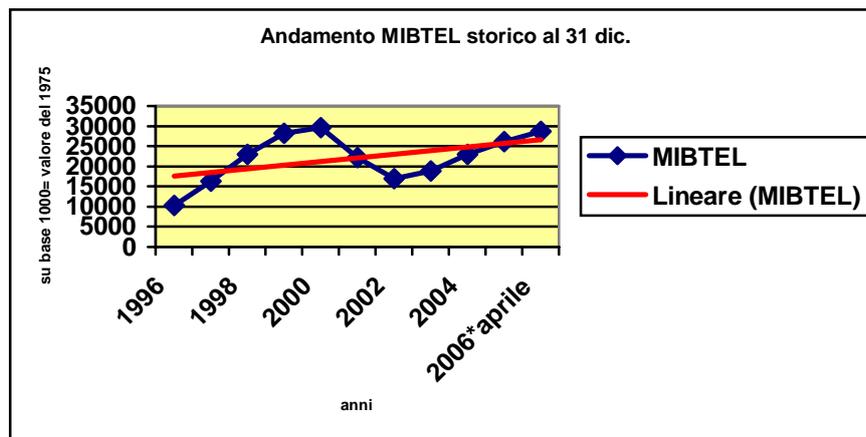
| anno | Compravendite | Indice prezzi(su valori costanti) | |
|------|---------------|-----------------------------------|--------------|
| | | Grandi città | media Italia |
| 1997 | 665000 | 0.5% | 2.7% |
| 1998 | 739500 | -4.9% | -3.2% |
| 1999 | 824500 | 1.5% | 0.0% |
| 2000 | 910200 | 3.7% | 3.4% |
| 2001 | 892000 | 5.2% | 4.1% |
| 2002 | 998100 | 8.2% | 8.0% |
| 2003 | 999100 | 4.7% | 3.0% |

Fonte:CRESME,2005

1.2 Andamento del mercato borsistico e formazione di un mercato del real estate in Italia.

Rispetto allo stock abitativo italiano ed i connessi problemi legati alla distribuzione e alle connessioni col reddito, ora si vuole far luce sul lato della medaglia che riluce. L'andamento del mercato borsistico nazionale è sempre stato debole in Italia specialmente se comparato con quello di mercati ed economie altrettanto mature di quella nazionale. Questo gap che permane e che è sempre stato considerato la cifra di un'economia debolmente competitiva e aperta, è andato riducendosi, almeno in termini assoluti, negli anni Novanta.

TAB.8



Fonte: Borsa Italiana, 2006

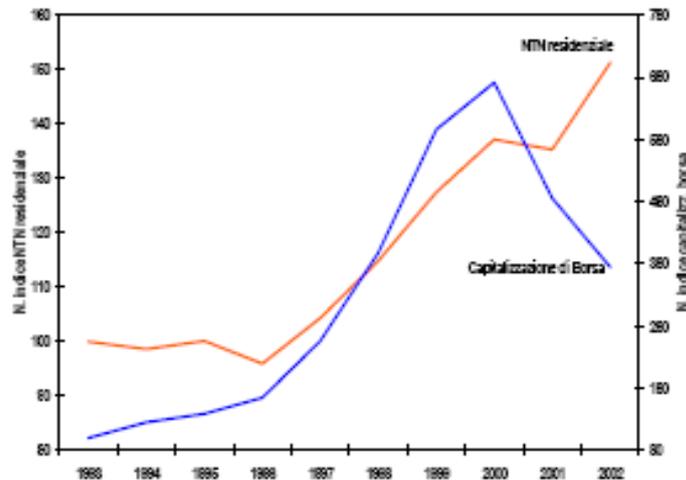
L'indice del Mibtel storico e la capitalizzazione di borsa hanno avuto, come le altre maggiori borse mondiali, un'impennata in corrispondenza della fase di privatizzazioni in Italia e il crearsi e lo sgonfiarsi della gigantesca bolla finanziaria guidata dai titoli tecnologici, a cavallo del 2000 (www.borsaitaliana.it, 2006).

Investitori istituzionali, fondi, speculatori e famiglie hanno riposto parte di beni mobili in strumenti di investimento a maggior tasso di rischio. Quando le cose si sono messe male la realtà è stata molto dura, le perdite consistenti; la reazione si è diversificata tra esperti e operatori di mercato che hanno in parte subito e in parte controllato anche la fase di discesa del mercato e famiglie che avevano messo risparmi in Borsa con molta convinzione e bruciandosi le mani sono fuggiti impauriti. Dopo quelle esperienze, insieme ai crac finanziari dei bond argentini, Parmalat, Cirio e di altre aziende minori, ma con grande partecipazione di piccoli risparmiatori, molti hanno optato per l'investimento immobiliare, inducendo il permanere della crescita di prezzi e compravendite.

Questo duro banco di prova ha consentito al mercato finanziario nazionale di cimentarsi con strumenti inusitati e ha coinvolto sempre più anche famiglie in cerca di investimenti alternativi ai tradizionali titoli di debito statale, i cui tassi nominali subivano un rallentamento decisivo e strutturale in seguito all'adeguamento ai parametri europei per l'acquisizione della moneta unica. In parallelo si muovevano verso una riduzione gli interessi sui mutui per la casa, altro fattore che ha contribuito a orientare risparmi, investimenti e speculazioni verso il settore immobiliare piuttosto che verso l'innovazione

industriale e dei servizi, divenendo in tal senso un fattore limitante rispetto alla debole crescita del Paese ed in particolare della sua produttività.

Tab 9 Andamento della capitalizzazione di Borsa e del NTN residenziale 1993-2002



Capitalizzazione di Borsa Valori e andamento delle compravendite di abitazioni - osservatorio immobiliare 2004. Agenzia del Territorio, 2005

All' interno di questo vasto movimento di capitali si è assistito anche alla formazione di un mercato nazionale del real estate che è riuscito ad andare un po' oltre la tradizionale idea del mondo delle costruzioni edili, nel quale sono comparse strutture complesse di progettazione, realizzazione e management di progetti immobiliari importanti, con valenza finanziaria sconosciuta a questo Paese, ma non così in altre parti dell'Occidente.

Se si valuta l' andamento dell' indice nazionale e europeo del real estate, possiamo riconoscere un forte incremento delle valutazioni azionarie e una crescita di numero e dimensioni di soggetti industriali a forte vocazione di servizio.

In Italia un caso che si può ritenere esemplare è quello della Pirelli&C. Real Estate, creata all' interno del gruppo Pirelli a cui confluirono le partecipazioni immobiliari e che si cimentò da subito con un modello di business sconosciuto in Italia, con una importanza crescente proprio delle attività di servizio di facility management e della componente di servizio dei non performing loans, ovvero dei crediti e degli aspetti finanziari legati al mondo immobiliare di cui poche realtà in Italia si occupano. Le attività avevano le fondamenta in un grande progetto di riqualificazione immobiliare della zona della Bicocca a Milano, dove venivano riconvertite ad uso terziario, anche avanzato, aree industriali dismesse. La Bicocca rappresenta per dimensione e caratteri un'esperienza innovativa e per l' azienda in questione un grande e per certi versi irripetibile dato di partenza che le dava massa critica iniziale adeguata a competere sul mercato europeo, difficile da ritrovare in Italia.

Accanto a questa esperienza ci sono quelle di gruppi già da tempo presenti e in questi anni consolidatisi come Aedes, Beni Stabili, Risanamento, a fianco dei quali ci sono i grandi gruppi delle costruzioni Impregilo, Astaldi e Vianini Lavori.

A questi si deve aggiungere la miriade di aziende familiari e di medie aziende di servizi cresciute con le esperienze di riqualificazione come Euromilano, Euroimmobiliare ed altre. Molte di queste esperienze hanno importanza perché apportano nuovi servizi, rispondendo ad una maggiore sofisticazione del mercato immobiliare ed esprimono la capacità di stare sul mercato, anche affrontando la quotazione in Borsa.

Tab.10 Fatturato di alcune società di servizi immobiliari nell' EU5 e USA
(mln euro)

| Rank | Country | Company | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|---------|----------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 1 | Spagna | SACYR VALLEHERMOSO | 330.9 | 518.9 | 727.6 | 833.2 | 3333.7 |
| 2 | UK | LAND SECURITIES | n.d | 824.8 | 1060.6 | 1583.1 | 1669.1 |
| 3 | USA | CB RICHARD ELLIS | n.d | n.d | n.d | 1241.6 | 1442.3 |
| 4 | Francia | NEXITY | n.d | n.d | 1090.1 | 1405.9 | 1304.4 |
| 5 | USA | FOREST CITY | n.d | 653.6 | 834.0 | 963.9 | 921.2 |
| 12 | Italia | PIRELLI & C REAL ESTATE | 158.1 | 213.0 | 267.2 | 424.1 | 644.8 |
| 26 | Italia | BENI STABILI | 28.7 | 65.4 | 382.1 | 436.7 | 359.4 |
| 55 | Italia | AEDES | 5.3 | 18.5 | 93.5 | 88.7 | 124.1 |
| 60 | Italia | IMMOBILIARE LOMBARDA | 24.6 | 39.2 | 89.9 | 72.6 | 100.2 |
| 64 | Italia | RISANAMENTO | 12.2 | 62.2 | 71.3 | 76.8 | 94.7 |
| 90 | Italia | IPI | 24.5 | 24.9 | 28.1 | 30.4 | 42.0 |

Fonte: Scenari immobiliari,2005

Dalla Tabella 10 si evince la forte crescita delle aziende italiane e altresì di quelle americane ed europee che permangono però di dimensioni molto più grandi di quelle nazionali. Questo mercato negli ultimi anni ha cominciato ad essere interessato da processi di fusioni, specie negli Stati Uniti, ma non ancora in Italia dove si è ancora nella fase espansiva del ciclo di vita delle aziende e del settore (Scenari immobiliari, 2005).

Anche da un punto di vista finanziario c'è stata una maturazione in senso più marcatamente di mercato del mondo immobiliare. Sono nati e cresciuti in Italia in questi anni i fondi ad hoc, sviluppatasi anche su impulso della nuova legge 86/1994 che ha dato l'avvio anche in Italia di questi strumenti di risparmio e finanziamento del settore e che ha visto crescere le loro consistenze sino ai 11814 milioni di Euro di patrimonio, pari ad un controvalore di oltre 18 milioni di Euro (Assogestioni, 2005).

TAB.11 Numero di fondi immobiliari in alcuni Paesi europei al 31 dicembre 2005

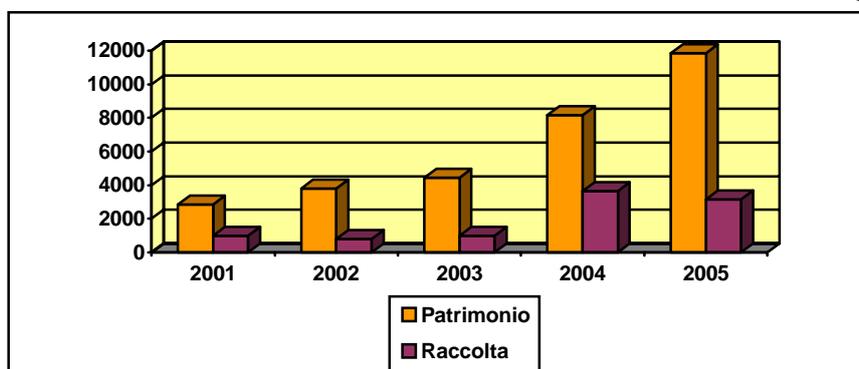
| Paese | Numero fondi |
|----------------|--------------|
| Belgio | 12 |
| Gran Bretagna | 33 |
| Germania | 28 |
| Francia (Scpi) | 135 |
| Spagna | 8 |
| Paesi Bassi | 32 |
| ITALIA | 34 |

Fonte: Scenari immobiliari,2005

Tali valori sono ancora in parte limitati nel confronto con la corrispondente industria europea ed americana dove le capitalizzazioni sono maggiori, nonostante solo in Francia vi sia un numero alto di fondi, mentre in Germania, ad un numero relativamente modesto di fondi, corrisponde una più ampia capitalizzazione.

In Italia l'attenzione verso questi strumenti di investimento è in costante crescita ed ha accompagnato la prolungata fase, ancora in atto, di crescita di rendimenti, di attività gestite, di società coinvolte, di numero di fondi. La raccolta va però diminuendo nel 2006, anche per effetto di gestioni non sempre profittevoli e dai costi non sempre competitivi, specie nei confronti dei titoli di Stato, rivalutati dai risparmiatori ed investitori, in parallelo alla crescita dei tassi di interesse della Banca Centrale Europea.

TAB.12 Patrimonio e raccolta di fondi immobiliari italiani in migliaia di €



Fonte: Assogestioni, 2005

1.3 Welfare e politiche per la casa

Quando si parla dello stock abitativo, occorre ricordare in che termini relativi ce ne occupiamo, specie in relazione al quadro di riferimento europeo ed in particolare entro i sistemi di welfare state, di politiche e risorse pubbliche destinate al sostegno delle persone e famiglie rispetto al disagio abitativo. È bene rilevare anche in questo studio come l'Italia si ponga in modo eccentrico rispetto alla spesa pubblica per settori di spesa.

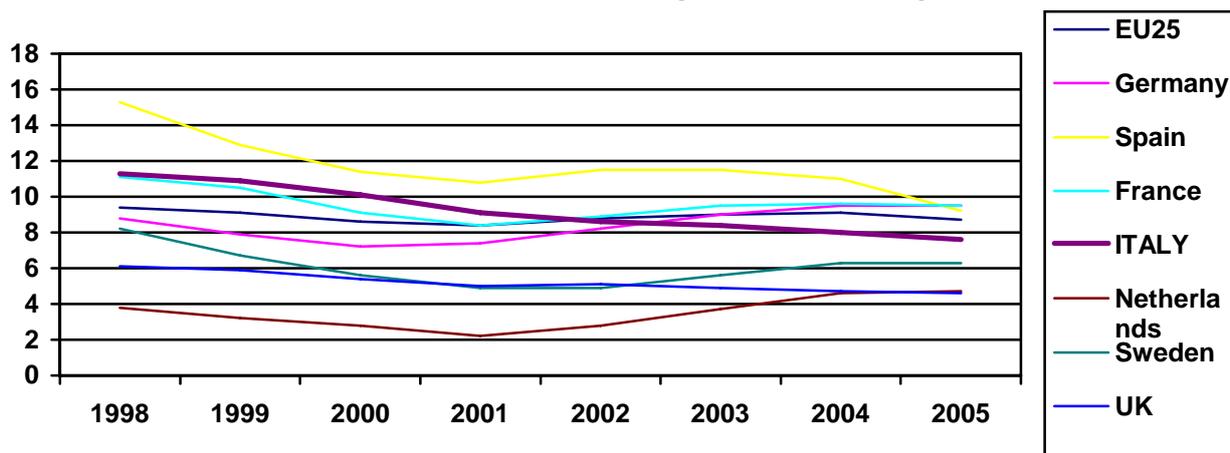
Emerge in tutta evidenza il ritardo dell'Italia nell'affrontare le difficoltà legate all'abitare, destinando risorse molto scarse rispetto agli altri paesi europei e lo sbilanciamento più generale a favore di pensioni, pensioni d'anzianità e invalidità e settore sanitario a cui pare ridursi il senso del welfare nazionale, allorquando in quasi tutti i paesi europei c'è una differenziazione tra housing, sostegno di disoccupazione e intervento di sostegno contro l'esclusione sociale, politiche di sostegno alla famiglia ed altre forme di intervento e sostegno sociale.

TAB. 13 Spesa per welfare state in diversi paesi europei 2000

In milioni di €

| Paese | Social protection benefits | Old age | Housing |
|----------|----------------------------|---------|---------|
| Italia | 5415 | 2844.9 | 2.3 |
| Germania | 6346.5 | 2590.4 | 44.7 |
| Francia | 6291.3 | 2435.9 | 199.7 |
| Spagna | 3536.8 | 1519.8 | 30.6 |
| Uk | 5789 | 2572.3 | 327.4 |
| Svezia | 7193.5 | 2676 | 150.9 |
| Olanda | 6169.1 | 2285.5 | 92.2 |
| EU25 | 5121.8 | 2160.3 | 105.7 |

Fonte: EUROSTAT,2006

TAB.14 Andamento del tasso di disoccupazione in Europa

Fonte: Eurostat, 2006

Per la casa a fatica in Italia si spende il 2%, a fronte del 5% del PIL del Regno Unito, dove pure negli stessi anni c'è stata un'impennata delle quotazioni di mercato, ma dove non è mancata la crescita di contributi per la casa, anche se non per i redditi come, parzialmente si è fatto in Italia, vuoi con l'attenzione mantenuta sulle pensioni, vuoi con le azioni sul mercato del lavoro che hanno fatto scendere il tasso di disoccupazione (Eurostat, 2006).

L'azione riformatrice in tale campo è stata più volte richiamata e studiato il modo di attuarla, ma mancano incisivi risultati (Barea, Cesana, 2003), (Cazzola, Collicelli, 2000). Come evidenziato da più parti e in settori diversi d'intervento, come in ambito sanitario o per la lotta alla disoccupazione (Boeri, 2000), l'azione dello Stato si pone sempre più in una posizione problematica tra esigenze di tagli alla spesa e riformulazione delle politiche di sostegno e potenziali conflitti etici (Sgreccia, Spagnolo, 1996). Come non si mancherà di rilevare in seguito, le capacità di innovazione nella formulazione di risposte alle nuove problematiche ha trovato nelle esperienze di frontiera dell'housing sociale delle cooperative, delle organizzazioni non profit, un valido strumento complementare all'azione

pubblica tradizionalmente intesa; così anche in settori contigui come quello sanitario e assistenziale, tali organizzazioni hanno contribuito a lenire i disagi e le difficoltà dell' intervento statale ((Pavione, 2002). Il caso olandese, che nella modellistica dei sistemi si può porre a mezza via tra quello prevalentemente privato come quello statunitense e quelli prevalentemente pubblici come quelli dell' Europa continentale, è un esempio di partnership tra pubblico e corpi intermedi privati e che può offrire chance, seppur non in modo neutro, alla difficile sfida della riforma dei sistemi di welfare, specie per quello italiano. Non si intende qui soffermarsi ulteriormente con analisi complicate dei sistemi di welfare europei, ma è indubbia la caratterizzazione eccentrica ed alquanto deficitaria del modello italiano di intervento nel settore abitativo, nella già contraddittoria natura del modello dei paesi del sud Europa.

Dopo aver ricordato il contesto delle politiche di welfare all' interno del quale si deve porre e valutare anche la consistenza dell' housing sociale, di cui più da vicino ci si intende occupare, si vuole ora sottolineare attraverso indicatori economici quanto la casa incida diversamente, non solo in funzione delle risorse messe in campo dalla politiche pubbliche, ma anche rispetto ad altri dati economici sulle spese correnti delle famiglie.

Se si considera l'incidenza delle spese per la casa e relativi servizi ritenuti essenziali, quali forniture di luce, acqua e gas, e facendo bene attenzione a considerare i seguenti dati come sommatoria di diverse voci di spesa si può tuttavia avere un parametro, ancorché spurio, dell'andamento nei vari paesi europei delle spese famigliari per l'abitazione e riscontrare come in Italia, pur essendo leggermente inferiore alla media europea, sia per effetto di una distribuzione ineguale della ricchezza, maggiormente soggetta a disparità di redditi e, data la differenziazione storica tra le regioni del centro nord e del Meridione, abbia ancora anche una forte differenziazione territoriale.

Come mostra la Tab.15 in Europa sono andate aumentando le disparità nella distribuzione della ricchezza, specialmente con i primi anni del nuovo millennio, in particolare in Germania e Olanda, mentre sono rimaste stabilmente alte nel Regno Unito. Sono calate in Spagna, stabili in Francia, mentre in Italia, dove si partiva da forti differenziazioni che pure erano andate calando, anche sotto l' impulso di politiche redistributive più incisive, nella seconda metà degli anni Novanta, hanno poi ripreso a crescere per riportarsi ai livelli più alti tra gli stati europei (Eurostat, 2006).

TAB.15 Ineguaglianza della distribuzione della ricchezza (ricchezza 20% con più ricchezza/ricchezza del 20% meno ricco) Fonte: Eurostat,2006

| Paese | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| EU25 | 4.6 | 4.6 | 4.5 | 4.5 | -.- | 4.6 | 4.8 |
| Germany | 3.6 | 3.6 | 3.5 | 3.6 | 4.4 | 4.3 | 4.4 |
| Spain | 5.9 | 5.7 | 5.4 | 5.5 | 5.1 | 5.1 | 5.1 |
| France | 4.2 | 4.4 | 4.2 | 3.9 | 3.9 | 3.8 | 4.2 |
| ITALY | 5.1 | 4.9 | 4.8 | 4.8 | -- | -- | 5.6 |
| Netherlands | 3.6 | 3.7 | 4.1 | 4.0 | 4.0 | 4.0 | -- |
| Sweden | -- | 3.1 | -- | 3.4 | 3.3 | -- | 3.3 |
| UK | 5.2 | 5.2 | 5.2 | 5.4 | 5.5 | 5.3 | -- |

Questo andamento pone l'Italia ancora una volta in una posizione eccentrica al resto d'Europa e ne sottolinea la forte differenziazione di ricchezza a disposizione, il che non manca di avere effetti perversi sull'economia stagnante e la difficoltà crescente rispetto ai costi dell'abitare per certe categorie sociali, frutto del micidiale incrocio di alti prezzi delle case o delle spese incorse per i mutui, stabili opportunità lavorative, ma dal carattere fortemente precarizzato, politiche pubbliche redistributive che riconoscono con difficoltà il disagio e le cui risposte sono del tutto inefficaci. Anzi, tali politiche sembrano accrescere le disparità, poiché agiscono in modo spropositato sul versante del sostegno pensionistico che va a coprire solo una parte dell'area del disagio, mentre implicitamente diventa fattore che limita classi d'età più giovani, allorquando formano una famiglia e inclinano in partenza le possibilità di miglioramento delle loro condizioni.

Una distribuzione del reddito e del patrimonio immobiliare diseguale che si riscontra anche confrontando la percentuale di famiglie in condizioni abitative di basso livello rispetto al tenore di vita, indicato dal sovraffollamento, dove emerge la permanenza dell'Italia nel 2001 col 36.7% delle famiglie con meno del 60% della ricchezza media europea in case di basso livello, ben oltre la media europea e dei maggiori paesi sviluppati. Una delle più alte percentuali di popolazione con più del 140% della ricchezza media che vive in condizioni di sovraffollamento. E' difficile anche nascondere il fatto che tali livelli non subiscono una significativa riduzione, come negli stessi anni avviene in Francia e soprattutto in Spagna, che pure partiva da livelli simili a quelli italiani, segno di un'attenzione di quel paese, in cui cresce la ricchezza a disposizione delle famiglie, disponibile anche per il rinnovo del patrimonio edilizio che porta ad un miglioramento delle condizioni abitative generali. Ciò che preoccupa è infatti l'andamento nel tempo di tale indicatore, ridotto negli anni '60 e '70, per tornare ad aumentare negli anni Ottanta e assestarvi negli anni Novanta, combinato al progressivo invecchiamento e conseguente deterioramento dello stock abitativo, che riguarda più da vicino proprio quella parte di stock maggiormente caratterizzata dai problemi del sovraffollamento. Si moltiplicano pertanto i fattori del disagio a carico delle stesse famiglie e categorie sociali, costrette a pagare in termini relativi di più l'assenza o l'arretratezza delle politiche abitative. Anche sotto il profilo strettamente economico sulle loro spalle ricade una maggiore onerosità dell'accesso all'abitazione di proprietà o l'incertezza delle famiglie in abitazioni in affitto. Dato che il mercato dell'affitto si è progressivamente ridotto molte più famiglie con redditi progressivamente più bassi sono state 'obbligate' all'acquisto dell'abitazione, spesso incrementando l'indebitamento di queste fasce di popolazione e ponendole di fronte, se non all'imminente crisi, all'aumento del disagio nel sopportare costi, incidentalmente più alti di categorie a redditi maggiori (CNEL, 1995).

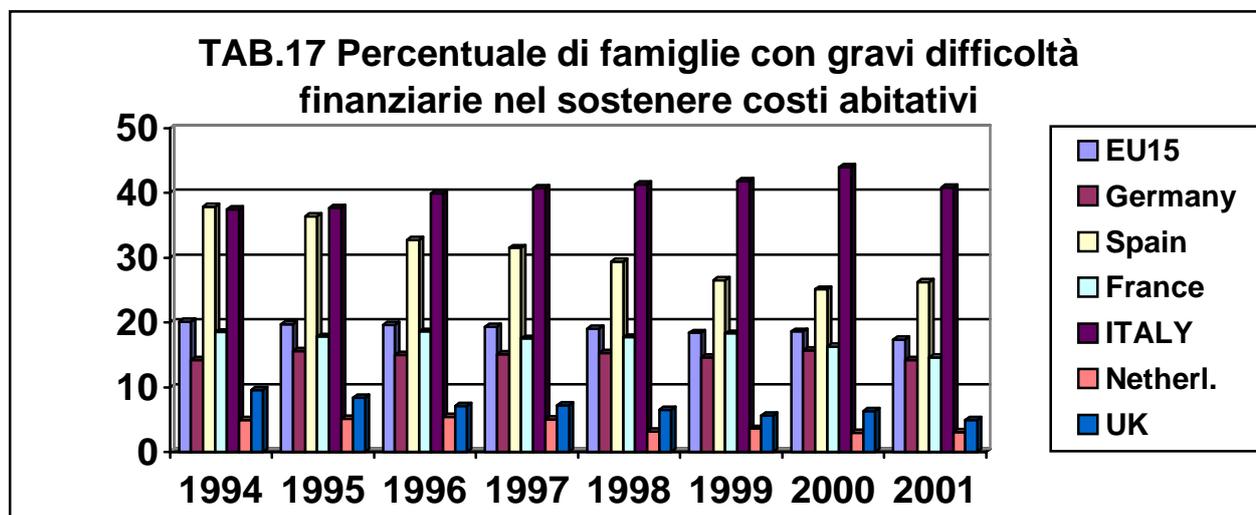
Anche il dato di 1.6 stanze per persona in Italia, tra i più bassi in Europa dove ci si assesta sulle 2 stanze per persona e si toccano i 2.6 nei Paesi Bassi, e i 2.3 nel Regno Unito (Eurostat, 2006) pare indicare una condizione abitativa non particolarmente brillante e per giunta non in via di miglioramento visto che il dato è fermo su quei livelli da anni. Inoltre vi è una differenziazione per età che si manifesta ovunque, ma in modo più consistente in Italia, con minor spazio per i giovani e molto di più per gli anziani. La differenziazione tra realtà urbane o meno invece, nel caso italiano non comporta variazione, mentre nei maggiori paesi europei di solito il numero di stanze per persona cala nelle aree urbane.

TAB. 16 Condizioni di sovraffollamento rispetto alla ricchezza delle famiglie

| Paese | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| %di famiglie con meno del 60% della ricchezza media che vivono in condizioni di sovraffollamento* | | | | | | |
| Eu15 | 17.9 | 17.5 | 16.1 | 15.9 | 15.9 | 15.7 |
| Germany | 11.7 | 14.4 | 11.8 | 11.3 | 13.3 | 14.4 |
| Spain | 30.1 | 28 | 25.1 | 24.1 | 19.2 | 18.5 |
| France | 18 | 16.6 | 15.4 | 14.8 | 15 | 15.8 |
| ITALY | 38.7 | 37.8 | 36.7 | 38 | 38.3 | 36.7 |
| Netherlands | 3 | 4.1 | 7.7 | 6.1 | 3.9 | 2.6 |
| Sweden | -- | 5.9 | 7 | 5.8 | 5.2 | 6.1 |
| UK | 7.3 | 7.1 | 5.3 | 5 | 5.3 | 5.2 |
| % di famiglie con più del 140% della ricchezza media che vivono in condizioni di sovraffollamento * | | | | | | |
| EU15 | 4.9 | 4.6 | 4.6 | 4.7 | 3.9 | 4.1 |
| Germany | 1.8 | 1.9 | 1.3 | 2 | 1.7 | 1.7 |
| Spain | 11.2 | 10.7 | 11.4 | 10.2 | 6.9 | 8.5 |
| France | 3 | 2.9 | 2.5 | 2.6 | 1.8 | 2.2 |
| ITALY | 10.8 | 11 | 11.6 | 11.3 | 10.4 | 10.5 |
| Netherlands | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | -- | -- |
| Sweden | -- | 0.3 | 0.7 | 1 | 0.9 | 1.6 |
| UK | 1.9 | 1.5 | 1.4 | 1.9 | 1.3 | 0.9 |

* Più di una persona per stanza. Fonte:Eurostat,2006

Questi dati sembrerebbero in contrasto con la percentuale molto alta di proprietari di case, ormai oltre l'80%, ben superiore a quello di Francia, Germania, Regno Unito e Olanda. Bisogna anche riscontrare la maggiore incidenza in Italia, per i motivi ricordati di distribuzione diseguale del reddito, di famiglie con gravi problemi nel mantenimento del bene casa acquisito, che vedremo è una parte consistente del problema nuovo da affrontare.



Fonte: Eurostat,2006

Come rilevare e dare soluzione ad un problema che difficilmente ha risalto e visibilità perché difficile da valutare in modo non discrezionale e perché è anche difficile che sfoci in questione a cui dare rappresentanza politica e negoziale? Si parla di affordability e non tanto di strati sociali poveri in senso tradizionale come di quella parte di popolazione visibile per mancanza di beni, ma di precarietà nel godimento del bene e timore di una perdita del bene, per di più con tutta la carica simbolica che il bene casa ha per quel folto e indistinto ceto medio-basso della popolazione, il quale non è ancora riuscito a esprimersi come classe e quindi ad ottenere rappresentanza delle proprie istanze come nei decenni passati è accaduto, trovando una risposta nei regimi sociali di tutta Europa. All' interno di questo indistinto gruppo sociale si pone la popolazione immigrata, specie delle grandi realtà urbane. Da una recente ricerca europea emerge una forte differenziazione per ricchezza, marcata anche in Italia, nella capacità di affrontare le spese per il riscaldamento, mentre per quel che riguarda lo stesso problema, ma per classi d' età, si nota in generale una maggior incidenza tra la popolazione anziana in Italia, Spagna, Portogallo, mentre tra i più giovani in Francia e Regno Unito (Eurofoundation, 2006).

Si cercherà ora di inquadrare la casa come epicentro delle spese e delle entrate delle famiglie, per tentare di evidenziare le difficoltà finanziarie del raggiungimento e ancora più del mantenimento di questo bene.

In Italia il dato sconcertante è l'alto numero di proprietari e per converso la marginalità nell' offerta di locazioni, ma su cui il fattore prezzo diventa discriminante rispetto a talune categorie di reddito, causando un' incidenza insostenibile delle spese per la casa, senza che l' intervento pubblico, al quanto ridotto, riesca a sopperire in modo incisivo.

La tabella 19 ci ricorda la debolezza dell'affitto in Italia, come nei paesi del sud Europa, il cui dato è probabilmente da inquadrare nella debole attività pubblica e dei forti interessi e orientamenti delle politiche verso l' acquisto della casa, ma anche da interpretare come un tratto culturale di maggior intensità del vivere il bene casa, come abitazione, legato probabilmente al permanere di più forti strutture familiari rispetto al nord Europa. Tuttavia in connessione con il forte rialzo dei prezzi delle abitazioni, i canoni di locazione sono tornati ad accelerare nell'ultimo triennio, ne discende l'indicazione di una correzione al rialzo più ampia per i nuovi contratti, per effetto della pressione della domanda, con un incremento dei canoni del 4,6 % all'anno, in termini reali, dal 2001 (Banca d'Italia, 2004). Un dato che va intrecciato con avversione al rischio degli investitori, scottati da esperienze recenti di default, miglior rendimento percepito dell' investimento nel ' mattone', domanda costante se non crescente rispetto ad un' offerta esigua.

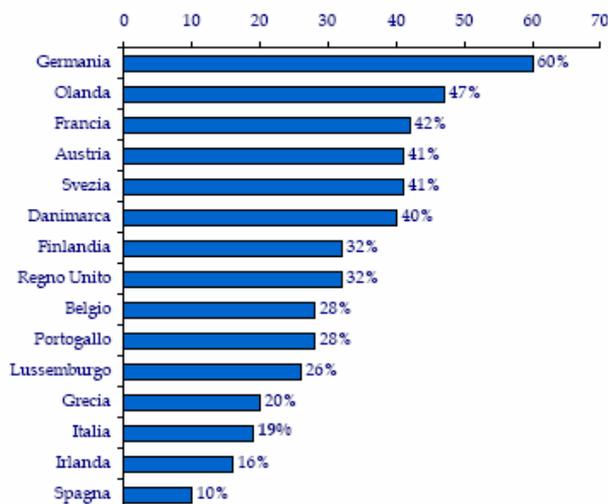
Il valore della ricchezza delle famiglie italiane, che a metà degli anni Novanta era pari a circa sette volte il reddito delle famiglie consumatrici, ha superato la soglia dell'otto agli inizi del decennio, del nove dal 2004, risultando il più alto tra i maggiori paesi industriali. È stato sospinto soprattutto dalla componente immobiliare, ora pari a poco meno di due terzi del totale; vi ha contribuito in misura rilevante il prolungato rialzo dei prezzi delle case, che si è accompagnato a guadagni in conto capitale stimabili in circa un terzo del reddito disponibile delle famiglie nell'ultimo triennio.

Secondo l'indice elaborato dalla Banca d'Italia sulla base delle informazioni rilevate da Il Consulente Immobiliare, nel 2005 l'incremento dei prezzi degli immobili nelle grandi città capoluogo si è confermato più elevato che nel resto del Paese; dall'avvio della fase espansiva del ciclo immobiliare nel 1999, il rialzo è stato pari in media a quasi il 7,5 % all'anno al netto della variazione dei prezzi al consumo, contro circa il 4,5% negli altri capoluoghi di provincia. Riflettendo il divario nelle quotazioni delle compravendite, nello stesso periodo i canoni nei nuovi contratti di locazione nelle grandi città sono aumentati in

media del 7,9% all'anno in termini reali, circa quattro punti percentuali in più rispetto al resto dei capoluoghi di provincia. Nel complesso del Paese, nel 2005 l'accesa dinamica di nuovi contratti acuisce i costi di un'abitazione per le famiglie che fronteggiano esigenze di mobilità (Banca d'Italia, 2006).

TAB.18

ALLOGGI IN AFFITTO SUL TOTALE DELLE ABITAZIONI (%) - 2000



Elaborazione Ance su dati Banca Centrale Europea

Da Ance, 2004.

Quindi affitti più cari, specie in città e se poniamo questo dato a confronto con la tendenza al risparmio e ai redditi prodotti dal lavoro, otterremo un quadro che pone sempre più a repentaglio i bilanci quotidiani delle famiglie, costrette quindi a cercare casa fuori città, come il dato sulle compravendite in aumento nei centri medi e dell' hinterland ad alta pressione migratoria aveva messo in risalto.

Infatti la concentrazione e distribuzione della ricchezza è diseguale. Tale disuguaglianza misurata attraverso l' indice di Gini, uno degli indicatori più usati per evidenziare le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, è aumentato dal 33% nel 2002 al 34,3% nel 2004. Tale indicatore è per l' appunto un valore che esprime come un bene divisibile come la ricchezza o il patrimonio sia suddiviso tra la popolazione, misurando la frequenza dei valori che si riscontrano in un dato territorio d' indagine. Pur statisticamente non significativa, la variazione rifletterebbe la tendenza a una maggiore disuguaglianza dei redditi familiari, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali, anche se in termini assoluti rimane la maggiore divaricazione tra redditi nel Mezzogiorno (33,4 e 30,6% rispettivamente). Questo divario si è lievemente ridotto tra il 2000 e il 2004 per il calo della disuguaglianza nelle regioni meridionali e il marginale aumento in quelle centro settentrionali. L'intervento redistributivo pubblico, mediante imposte e trasferimenti monetari, ha però in Italia un effetto perequativo assai più limitato che negli altri paesi dell'Unione Europea.

A ciò va aggiunto che nel 2005 le retribuzioni di fatto per unità standard di lavoro dipendente nell'intera economia sono cresciute del 3,1% (3,3 nel 2004), più nel settore pubblico che in quello privato (rispettivamente del 4,3 e 2,%). Tra il 2000 e il 2005 le retribuzioni reali sono aumentate del 3,5 % nell'intera economia, dello 0,9 % nel settore privato e di oltre il 9 % in quello pubblico, dove hanno recuperato la riduzione subita nella prima metà degli anni novanta. Nel nord, dove l'incidenza del lavoro privato è maggiore, si è quindi realizzata una lieve diminuzione della capacità di spesa, pur restando in termini assoluti su livelli più alti, ma non in linea col rispettivo aumento maggiore dei prezzi delle locazioni circa del 4.1 % in termini reali dal 2001 (Banca d' Italia, 2006).

Nella tabella 20, dove si pongono a confronto i redditi medi da lavoro per diverse categorie sociali e reddituali con i valori delle abitazioni di residenza e in affitto, si evidenziano le differenti evoluzioni dei redditi per categorie. È proseguita la tendenza degli anni passati ad un mutamento della distribuzione dei redditi in favore delle famiglie dei lavoratori autonomi rispetto a quelle dei lavoratori dipendenti. Nel periodo 1996-2004 il reddito equivalente disponibile (in cui rientrano tutte le fonti di reddito della famiglia e non solo le entrate da lavoro o pensione) è cresciuto, in termini reali, dello 0,2% all'anno per le famiglie degli operai e dello 0,5 per quelle degli impiegati e degli insegnanti, contro il 3,6% per le famiglie dei lavoratori autonomi; l'incremento per le famiglie dei pensionati è stato dell'1,6 per cento. Si può inquadrare meglio la differenziazione tra aree evidenziando un maggior aumento al nord (15.49%) che al sud (4.84%) e del valore della casa di proprietà (13.4% rispetto all'affitto (6.62%), sempre nell'arco di oltre un decennio. Si potrebbe trarre la conclusione che nel centro nord c'è stato l'aumento maggiore di disponibilità e capacità di spesa, eppure è proprio nelle grandi aree metropolitane che il disagio è avvertito con maggiore intensità, forse perché qui è evidente nella vita quotidiana il divario crescente tra le disponibilità di reddito, rispetto al sud dove esiste una maggiore omogeneità tendente a livelli bassi di reddito.

La quota di famiglie a basso reddito è rimasta intorno al 12% , ma è aumentata la quota di persone che vivono in queste famiglie, dal 14 al 15 % della popolazione per effetto dell'aumento del numero della famiglie e per concentrazione delle difficoltà tra le famiglie numerose. La quota di famiglie a basso reddito è scesa tra quelle che risiedono in una abitazione di proprietà, mentre è leggermente cresciuta tra quelle in affitto (rispettivamente, 7,4 e 21,9% nel 2004). Ancora il segno della tendenziale concentrazione di problemi tra popolazione in affitto, con redditi bassi e famiglie a carico. Come si vedrà nel capitolo successivo un identikit che ben inquadra la condizione di molta parte della popolazione immigrata stabile e che cerca l'inserimento, ma che insieme a talune categorie del disagio è colpita in questi anni da costi consistenti, proporzionalmente più elevati di altre.

In questo quadro, tratteggiato per sommi capi, dove diversi elementi si intrecciano e riducono la capacità di affrontare le spese correnti che riguardano l'abitazione per alcune categorie sociali più esposte alla precarizzazione nella società contemporanea, vanno anche ricordati gli effetti del sostanziale calo dei tassi di interessi con la seconda metà degli anni Novanta, in concomitanza con le politiche di contenimento della spesa pubblica per superare i criteri di adozione della moneta unica europea. Mentre i tassi hanno iniziato a calare, le rendite sulla ricchezza e trasferimenti crescevano, non di molto, ma in modo costante e graduale, i salari riprendevano a salire, iniziava per il nostro paese un massiccio ricorso al debito delle famiglie, ancora molto contenuto se rapportato ad altri paesi europei, dove però manca un livello di debito pubblico così spropositato come il nostro. Tale indebitamento viene interpretato anche come un trasferimento del debito dallo

Stato alle famiglie, mentre il primo ha ancora molti beni cedibili e le seconde si sono arricchite in termini reali in modo consistente, ma appunto secondo logiche di rendite e soprattutto in modo arbitrariamente differenziato (Alvi, 2006).

TAB.19

| REDDITO REALE FAMILIARE EQUIVALENTE DISPONIBILE | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>(valori in euro a prezzi 2004, valori assoluti)</i> | | | | | | |
| Voci | 1993 | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
| Reddito equivalente medio | 15.420 | 15.090 | 16.125 | 16.319 | 16.702 | 17.429 |
| <i>Centro Nord</i> | 17.836 | 17.526 | 19.006 | 19.030 | 19.674 | 20.600 |
| <i>Mezzogiorno</i> | 11.170 | 10.831 | 11.065 | 11.538 | 11.412 | 11.711 |
| <i>Operaio, apprendista, commesso</i> | 11.928 | 11.986 | 12.038 | 12.170 | 12.318 | 12.247 |
| <i>Impiegato, quadro, insegnante</i> | 18.159 | 17.878 | 17.414 | 18.053 | 18.290 | 18.742 |
| <i>Dirigente</i> | 32.208 | 30.415 | 31.784 | 31.316 | 36.496 | 34.324 |
| <i>Lavoratore autonomo</i> | 18.253 | 17.751 | 21.748 | 20.080 | 20.908 | 24.381 |
| <i>Pensionato</i> | 13.388 | 13.635 | 14.904 | 15.540 | 15.489 | 15.700 |
| <i>Inoccupato non pensionato</i> | 5.732 | 4.734 | 6.421 | 6555 | 5977 | 8.935 |
| <i>1 componente</i> | 14.295 | 14.260 | 16.623 | 16.642 | 16.274 | 19.960 |
| <i>2 componenti</i> | 17.046 | 16.931 | 18.640 | 18.682 | 18.982 | 19.886 |
| <i>3 componenti</i> | 17.476 | 16.974 | 17.657 | 17.852 | 19.198 | 18.174 |
| <i>4 componenti</i> | 15.365 | 14.398 | 15.034 | 15.260 | 15.553 | 16.610 |
| <i>5 e più componenti</i> | 11.947 | 12.309 | 12.499 | 12.586 | 12.205 | 11.824 |
| <i>Abitazione di residenza in proprietà</i> | 16.993 | 16.741 | 17.857 | 17.973 | 18.328 | 19.277 |
| <i>Abitazione di residenza in affitto</i> | 12.360 | 11.631 | 12.364 | 12.445 | 12.699 | 13.179 |
| Indice di Gini | 0,336 | 0,337 | 0,348 | 0,335 | 0,330 | 0,343 |

Fonte: Banca d'Italia, 2006

L' aumento dell' indebitamento delle famiglie, puntualmente registrato dalla Banca d' Italia, si accompagnava ad una riduzione della capacità di risparmio delle medesime famiglie, uno dei punti di forza che il nostro sistema aveva e, seppur relativamente, continua a mantenere, ma che in anni di crescita zero, viene erosa inevitabilmente. La stessa Banca d' Italia ci indica che parte consistente di tale indebitamento è costituito dai mutui per la casa, agevolati anche dagli stessi istituti di credito, ma sempre più a tasso variabile. Ora, nel 2005, seguendo la politica della Federal Reserve, anche la Banca Centrale Europea ha iniziato una politica di innalzamento antiinflattiva dei corsi dei tassi di interessi, ponendo le basi così per una situazione preoccupante per quei ceti e famiglie che già soffrono la precarietà dei loro bilanci.

Dopo aver cercato di svolgere una riflessione sulla casa, ponendola al centro di diversi approcci e prospettive, si intende ricordare in rassegna molto schematicamente alcuni tra gli interventi che hanno accompagnato lo sviluppo urbano nazionale, finalizzati a sopperire alle sperequazioni ed ai maggiori problemi riguardanti le condizioni abitative della popolazione.

A partire dall' Ottocento v'è l' avvio delle esperienze dei quartieri operai al fine di garantire condizioni minime accettabili per i lavoratori, specialmente da un punto di visto igienico-sanitario e sotto l'influenza di una matrice culturale illuministico-positivista. Gli interventi

pubblici sul tema della casa, presenti in varie forme in tutta Europa, arrivano in ritardo in Italia, al seguito della fase di avvio dell' industrializzazione e quindi è connessa ai fenomeni di urbanizzazione del nostro Paese, il quale in parallelo nella seconda metà dell' Ottocento andava unificandosi.

Un primo intervento organico giunge con la legge Luzzatti del 1903, insieme a quella per Roma Capitale, che si poneva l' obiettivo di agevolare la costruzione di alloggi in proprietà o affitto da allocare a prezzi calmierati, intervenendo dal lato dell' agevolazione del credito e ponendo le basi per la istituzione dello IACP, Istituto Autonomo Case Popolari. L'iniziativa è tesa a non lasciare i ceti popolari in crescita alla sola rappresentanza delle giunte socialiste locali, ma con questo strumento le classi moderate tentarono di crearsi un consenso anche tra le fila popolari. Interessante è anche la prima imposta sulla rendita fondiaria, osteggiata dai proprietari, nata non per socializzare la proprietà, quanto piuttosto per non lasciare il capitale alla speculazione fondiaria, ma cercare di orientarlo verso l'investimento nell' industria in espansione. È sbalorditiva l'analogia con la fase di espansione edilizia della fine del '900 che stiamo ancora vivendo.

Seguono altri testi unici nel 1908, 1919 e 1938 a regolazione degli IACP e orientati a sostenere invalidi, mutilati o categorie e ceti più organizzati e appetibili per il consenso come varie categorie di impiegati pubblici.

Successivamente seguiranno alterne vicende durante il Novecento, ma col secondo dopoguerra riprendono vigore interventi pubblici, pur se con un profilo secondario rispetto alla formazione di imponenti sistemi di welfare che seguiranno l' originale ispirazione di Beveridge del 1946. Tali sistemi, avviati anche in Italia sono più concentrati nel creare un sistema sanitario e assistenziale nazionale, entro il quale, specie nel caso italiano, la componente abitativa non risulta che funzionale all' occupazione.

Dopo la seconda guerra mondiale è infatti la grande stagione dell' INA – Casa, programma finalizzato alla ricostruzione postbellica e congiuntamente si trova ad affrontare la stagione migratoria interna, la concentrazione urbana e sempre l' esigenza di organizzazione del consenso, ora obiettivo della Democrazia Cristiana. Parte fin dagli anni Cinquanta una politica di intervento frammentata e poco coerente, dove spicca comunque, insieme al sostegno dell' edilizia agevolata e convenzionata, un implicito indirizzo verso la casa di proprietà. Il piano dell' Ina-Casa che ha realizzato quasi 355 mila alloggi, il 10% delle case tra il 1951 e il 1961, impegnando 40 mila lavoratori edili (Di Biagi, 2001), riuscendo nell' impresa grazie ad una risposta integrata data nell' urgenza di affrontare complessi problemi in tempi rapidi e appoggiandosi alla fluida e capillare struttura dell'INA assicurazioni. Il risultato fu per l' Italia epocale, ma ancora limitato rispetto al dispendio profuso in altri paesi europei.

Diverse analisi successive hanno riscontrato l' irripetibilità di quell' intervento ed il realtivo buon esito dell' operazione, la capacità in corso d'opera di intervenire anche sui primissimi interventi postbellici, entro un quadro politico accomunato dalla preoccupazione rispetto alla condizione precaria di grandi strati di popolazione, pur nella contrapposizione degli interessi e nelle visioni ideali che entro quell' esperienza si volevano far vivere. Intervento che fu radicato in tutta Italia, nelle grandi città, come nei piccoli comuni, la cui gestazione tra proposte liberiste e più sociali fu sofferta, eppure relativamente rapida (Istituto Sturzo, 2002). Gli intellettuali subito si preoccuparono dell' intervento sul territorio che non fu di poco conto e dell' ingresso di ampi strati popolari entro un sistema urbano e nella modernità di una casa, che non era più quella di una società agricola, ma che si avviava, anche in modo traumatico, ad essere industriale. Uno dei limiti più rimarcati fu quello dell' assenza di un quadro di riferimento, di un senso più circospetto nell' impatto entro sistemi

urbani e territoriali, già con loro caratteri precipui, che subirono un forte segno di rottura più che di apporto e di integrazione. Si evidenziarono tutti i limiti della legge urbanistica, la debolezza dei comuni nell'affrontare interessi localmente forti, aree reperate più che per scelta per la loro disponibilità immediata, servizi che arrivarono solo più tardi e con molte lungaggini (Olivetti, 1952).

Alla stagione pure prolifica, anche per l'intervento e la formazione di una nuova classe di architetti impegnati sulla nuova produzione di massa, segue quella più problematica della Gescal (1963-1973) all'insegna della programmazione, della pianificazione, ma che incontrerà non poche difficoltà attuative, specie per resistenze molto forti sul piano locale contro gli espropri e la tassazione della rendita fondiaria, nonché una opposizione strisciante dei piccoli proprietari, specie contro l'equo canone (Minelli, 2004). Contribuì all'insuccesso anche il periodo non felice dell'economia nazionale, l'avvio di nuovi stili di vita e un cambiamento dei gusti delle persone che cominciavano ad uscire dai grandi agglomerati urbani, l'espansione del fenomeno delle seconde case.

Successivamente le politiche di intervento sul tema della casa sono state delegate alle Regioni, senza che la presunta vicinanza alle esigenze del cittadino abbia comportato un miglioramento della gestione, anzi fu sottoposta al moltiplicarsi dei soggetti e ancora più frammentata e soggetta agli appetiti delle consorterie partitiche alle prese con il noto snodo del consenso.

I vari condoni e la mancanza di orientamento pubblico efficace hanno posto le basi per una riduzione se non annullamento di tale intervento all'ordinaria amministrazione.

Se negli anni Cinquanta la spesa pubblica è nell'ordine di grandezza del 20 – 30 % del PIL, si possono anche comprendere le difficoltà date dalle scarse risorse, ad attuare vasti programmi anche nell'ambito abitativo. Negli anni Settanta, quando la spesa aumenta vertiginosamente oltre il 50 % del PIL, con un'economia che nel frattempo si è fatta industriale ed in termini assoluti accresciuta, si evidenziano ancor più le lacune e la dispersione di risorse, senza una reale capacità di incisione nelle problematiche sociali, nel frattempo mutate. Con gli stessi anni però il sistema inizia ad entrare in crisi per la non sostenibilità economica, mentre la politica si rivela incapace di riformare sé stessa e i suoi approcci alle nuove esigenze di una società che si è ormai inserita a suo modo nella modernità. Una società che affronta la fase conclusiva della transizione demografica, portando all'acuirsi delle fratture create entro le sue maglie e facendo esplodere la quota di spesa rispetto alla popolazione (Ferrera, 1984). Il limite dell'azione di questi e degli anni successivi sta nell'improvvisazione e nella poca lungimiranza, eppure nella logicità delle scelte prese. Esempio è a riguardo il fatto che alle ristrutturazioni aziendali degli anni Settanta e Ottanta si risponde con l'aumento dei prepensionamenti e non con una riforma e politica organica di incentivi, sussidi, interventi per il reinserimento, o di primo impiego. Gli effetti di tali politiche sono negli anni Novanta tassi di disoccupazione giovanile e femminile che non hanno riscontri in Europa, tassi di attività piuttosto bassi, calo di produttività, sproporzionato sbilanciamento degli interventi sociali sulle pensioni.

Qualcosa di nuovo si vide già con i programmi del *New Public Management* degli anni Ottanta che aprono la stagione deregolativa e di coinvolgimento di nuovi soggetti, attori privati, associazioni, introducendo nel sistema elementi più orientati al mercato, a cui seguiranno più convinti e strutturati progetti di riqualificazione. I vari strumenti complessi ed articolati su più livelli di intervento (PRU, PII, PRUSST e altri) hanno nel bando l'emblema della nuova concezione, non più imperniata sul diritto acquisito immobile e inamovibile, ma sulla capacità di attivazione, la capacità di negoziazione, di progetto, sulla strutturazione di nuove competenze collaborative, interistituzionali che non mancano di

avere difficoltà attuative e non paiono modificare sostanzialmente il quadro di emergenza entro cui in genere si opera (Bricocoli e alii, 2005). Le novità dei programmi europei URBAN I e URBAN II, gli interventi della pianificazione negoziata degli anni Novanta, i vari programmi di qualificazione sociale, occupazionale, ambientale sono gli strumenti attraverso i quali sta anche tornando a crescere nell' agenda politica l'attenzione sulla questione abitativa, secondo le forme dell'impegno misto pubblico e privato nelle nuove realizzazioni, quanto nella sostituzione degli enti preposti a gestire il patrimonio esistente.

L'importanza di taluni di questi interventi è quella di porre correttamente in relazione lo stock abitativo e il disagio sociale che spesso vi è legato, alla dequalificazione del patrimonio edilizio e urbanistico, perché spesso le aree del disagio hanno più generali problemi di perifericità, debolezza infrastrutturale e dei servizi, assenza di funzioni urbane qualificate.

Il caso italiano non presenta ancora casi drammatici, nonostante le difficoltà crescenti del sistema, ma il rischio è proprio l' involuzione di taluni quartieri urbani verso aree ghetto, riserva di alloggi per la speculazione anche della criminalità o da demolire con conseguente espulsione e sostituzione della popolazione residente, per far riprendere valore alle aree, come l' esperienza di città del nord Europa hanno già dimostrato e a partire dalle quali si sono sviluppati i caratteri di molti dei programmi di riqualificazione che oggi conosciamo. Emerge, dalle esperienze più mature, come faccia la differenza avere o meno un soggetto pubblico forte, in grado di trarre vantaggi economici e competitivi dagli investimenti in riqualificazioni o anche da nuove realizzazioni che pone in essere, in modo da avere le risorse da redistribuire o per nuovi interventi. In Italia la cronica debolezza dell' attore pubblico ha invece lasciato troppo spesso agli operatori privati grandi e piccoli i vantaggi da cogliere e i costi alla collettività, il che ha significato in proporzione costi maggiori per le fasce deboli o usurpazioni del territorio non tutelato.

1.4 La questione dell'affitto

Si è già anticipato il dato peculiare dell' Italia che ha una esigua parte di popolazione locata rispetto alla maggior parte dei paesi Europei e come questa abnorme sproporzione con i proprietari sia indicatore di uno sbilanciamento, di una eccentricità che si ripercuote in modo preoccupante sulle fasce più deboli della società. Tra queste fasce la popolazione immigrata versa in condizioni particolari ed esemplifica il quadro di diversificazione che la società italiana oggi è in grado di esprimere ben oltre quanto la risposta delle politiche in materia di alloggi sia in grado di offrire. Non è più solo una questione di dimensione pubblica e privata (home/ house) a cui dare risposta con interventi architettonici qualificati e coerenti da un punto di vista urbanistico, ma vi si è aggiunto tutta la questione legata alla povertà economica (affordability), ai soggetti deboli come anziani, giovani coppie e gli immigrati e nomadi che invece hanno maggiore corrispondenza ai temi dell' esclusione/inclusione. Non si tratta di trovare posti letto, anche se già su questo problema si fa fatica a trovare risposte coerenti che non siano dettate dall' emergenza, ma la sfida che l'Italia ha davanti è improntare con innovazione politiche variegata e differenziate all' interno di un quadro unitario che esprima l' attenzione a tutto il processo dell' abitare contemporaneo e che non veda l' abitante come il destinatario passivo di progetti asfittici,

ma soggetto coinvolto nella definizione di senso dell'abitare. Oggi questo metodo viene sperimentato, provato e codificato più spesso nelle esperienze del privato sociale, ma manca ancora una diffusione e generalizzazione di queste prassi con una supervisione e coordinamento pubblici (Buizza, Cominelli, 2000).

Questa dinamica vale sia nel contesto urbano milanese quanto in quello periferico, che in altri contesti di medie città. Nel contesto della città di Milano emergono alcune zone a maggiore visibilità etnica, senza essere dei quartieri etnici, vi è quindi ancora una distribuzione diffusa, ma spesso legata ad una condizione abitativa poco qualificata, che copre il 60/70% della domanda di alloggi in affitto sul mercato e secondo stime vale il 50% della domanda marginale di abitazioni, con una componente più stabile in provincia, più precaria e mobile nel capoluogo. Vi sono poi altre linee di demarcazione nel panorama della condizione abitativa degli immigrati, ma la condizione di regolarità della presenza e soggiorno pare incidere molto significativamente ed in modo determinante (Bellaviti, Granata, Novak, Tosi, 2002). D'altro canto la condizione abitativa incide anche sulla percezione di sé e dello status raggiunto in un ottica del benessere individuale e sociale di cui si gode. Coordinate, anche se relative, tempo e spazio ne indicano il valore. Ecco allora emergere la condizione abitativa quale specchio del processo di inclusione e promozione individuale e familiare, con un valore che va ben oltre quello materiale del bene casa, ma ha un surplus che in fondo è quello che gli immigrati sono disposti a spendere per quel bene (Claval, 1978). Il problema è che quel costo maggiore è ordinato rispetto al libero mercato e manca completamente di una disposizione pubblica espressa attraverso politiche che ne facciano abbassare il prezzo, per renderlo più eguale ed equo.

La questione diventa quindi sociale, o meglio sul tema alloggiativo cresce la necessità di politiche che adottino misure di potenziamento del carattere sociale dell'edilizia, poiché la domanda è in costante ascesa e si compone di diverse esigenze e categorie.

Tab.20 Andamento nei comuni lombardi in % di titolo di godimento della casa 1981/1991

| | Proprietà 1981 | Proprietà 1991 | Affitto 1981 | Affitto 1991 |
|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------|
| Capoluogo | 37.9 | 52.8 | 58.1 | 42.5 |
| Altri comuni | 59.5 | 69.6 | 34.4 | 23.8 |

Fonte:Tosi, 2003

Il crollo di circa un terzo degli affittuari nel decennio tra il 1981 e il 1991, sia nei comuni capoluogo che nei restanti comuni della Lombardia, evidenzia come il fenomeno sia generalizzato e come tuttavia si mantenga nei grandi comuni in termini assoluti su valori più elevati in corrispondenza della maggiore domanda, in seno alla maggiore mobilità e varietà dei profili coinvolti.

Tra gli affittuari il 40 % ha meno di 30 milioni di £ di reddito disponibile e sono colpite in particolare famiglie e nuclei poveri, sottolineando una certa correlazione tra condizione sociale e titolo di godimento della casa. Per Milano il mercato dell'affitto coinvolge per metà gli immigrati, per un terzo gli anziani, e un 15 % di sfrattati, dati che vengono confermati anche dalle richieste di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica (Tosi, 2003). La scelta ricade perciò sull'affitto sul libero mercato, come scelta autonoma, data la mancanza di alternative e in seconda battuta, con coabitazioni e ospitate presso amici e parenti, determinando però condizioni inclusive di ripiego e che rallentano di molto l'inserimento pieno come cittadino.

Le politiche, i programmi comunali e regionali messi in campo in questi anni, dal Prerp, Programma regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica, ai Programmi di

Riqualficazione Urbana e Programmi Integrati di Intervento che vedono agire insieme pubblico, privati, ALER, sono impegnati a destinare parte di edificato o delle aree su cui si concede la costruzione a destinazione sociale. Il problema è valutare la prassi e in sede di concertazione verificare la capacità dell'attore pubblico di imporre le proprie priorità.

A Milano inoltre c'è una seria difficoltà ad attivare la mobilità in uscita dagli alloggi sociali da parte di chi ha ormai raggiunto un miglioramento della propria condizione e non avrebbe più i requisiti per godere dell'aiuto prestato.

Infine c'è il FSA, Fondo Sostegno Affitto che ancora nel 2002 ha erogato fondi per il 2.5 % delle famiglie in affitto, il 18 % del quale a Milano. È evidente che le cifre e la copertura che questo tipo di sostegno è in grado di dare è irrisorio rispetto alle necessità ed offre un dato decisamente inferiore a quello di altri contesti urbani europei.

Le case in affitto in Italia sono al 20%, rispetto al 34 % della media europea, anche come effetto del progressivo impoverimento dello stock abitativo e nonostante un patrimonio abitativo consistente, ma soggetto ad una forte sperequazione quanto alla distribuzione.

L'intervento pubblico ha, fino ad ora, fatto fatica ad incidere su questa realtà e ancor più fatica a dare risposta adeguata nei modi e nei tempi alla forte domanda di alloggi dal carattere sociale, mentre dal basso ci si è mossi con maggiore dinamicità e prontezza, anche se ancora numericamente in modo asfittico. Occorre ridefinire il ruolo del settore pubblico entro questo nuovo scenario e approntare misure di tipo integrato degli aspetti che riguardano l'inserimento di fasce deboli e differenziate della società (Balducci, Rabaiotti, 2001).

Se ad essere in difficoltà sono, tra gli immigrati e non solo, anche quelli che lavorano, vuol dire che pur avendo assistito ad un miglioramento dai primi anni Novanta, la soluzione del problema dell'alloggio è stata parziale e molta parte di essi si trova ancora all'interno dell'area del disagio e dell'esclusione. Si è assistito nel frattempo ad una crescita della permanenza stabile che porta con sé una normalizzazione delle condizioni abitative e di uso dello spazio pubblico. Tale processo ha un effetto di tipo territoriale di stabilità anche dovuto al fenomeno delle seconde generazioni che adottano progressivamente stili di vita e di abitare più simili a quelli della società locale, di cui sono percepiti e si sentono parte, portando quindi con sé una maggiore consapevolezza di cittadinanza.

I cardini del tema sono pertanto la norma dell'intervento pubblico segnata dall'emergenza e il carattere non concentrativo del modello di territorializzazione della presenza immigrata che non è solo di tipo abitativo, ma anche di attività economiche e sociali e di utilizzo, in conflitto con altri soggetti, di spazi pubblici (Crosta, Mariotto, Tosi, 2002).

Capitolo Primo

-Cresme, *Il mercato delle costruzioni 2005.XII rapporto congiunturale Cresme*, Roma 2005.

-M. Talamona, *Fluttuazioni edilizie e cicli economici*, Istituto Nazionale per lo studio della congiuntura, Roma 1958.

-F.Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova 1972.

-ANCE, *Osservatorio congiunturale sull' industria delle costruzioni*, Ance, Roma 2005.

-M. Barea, G. Cesana, *Il welfare in Europa, rapporto CEFASS 2003*, Soc. Edit. Fiorentina, Firenze 2003.

-G.Cazzola, C. Collicelli, *Welfare 'fai da te'*, Rubbettino, Soneria Mannelli 2000.

-E.Pavione, *The role of non profit organisations in the Dutch welfare system. The case of health care services*, The European Union Review vol.7, n°1 2002.

-T.Boeri, *Uno stato asociale*, Laterza , Roma-Bari 2000.

-E.Sgreccia, A.G. Spagnolo, *Etica e allocazione delle risorse nella sanità*, Vita & Pensiero, Milano 1996.

-*Real Value in Europe.Rapporto sull' industria immobiliare europea 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005.

-IRER, *Welfare,dati di contesto,considerazioni strategiche e questioni aperte*, IRER, Milano 2005.

-Nomisma, *The Italian property market in 2004:trends, forecasts and players*, Nomisma real estate, Bologna 2005.

-Ance, *Politica della casa, risposte ad un problema sociale*, Ance, Roma 2004.

-Scenari immobiliari, *I fondi immobiliari in Italia e all'estero 2005*, Scenari Immobiliari, Milano 2005.

-Eurostat , Social benefits per head of population by function(PPS);
Total unemployment rate (%);
Inequality of income distribution(income quintile ratio);
Share of households living in overcrowded houses (by median income group %);
Share of households with financial burden due to housing costs;
<http://www.eurostat.eu.int>

-Eurofoundation, *First European quality of life survey:social dimensions of housing*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006;

-Banca d'Italia, *Reddito,prezzi e bilancia dei pagamenti*, Banca d'Italia, Roma,2006;

- Banca d'Italia, Relazione economica 2004, Banca d'Italia, Roma, 2005;
- G. Alvi, *Una repubblica fondata sulle rendite*, Mondadori, Milano, 2006;
- P.Di Biagi, *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*. Donzelli, Roma, 2001;
- Istituto Luigi Sturzo, *Fanfani e la casa. Gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. Il piano INA-Casa*, Istituto Luigi Sturzo, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2002;
- A.Olivetti, *L'INA-Casa a IIV congresso nazionale di urbanistica*, Venezia, 1952;
- A. R. Minelli, *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- M.Ferrera, *Il welfare state in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- M. Bricocoli, E. Granata, D.Ponzini, P.Savoldi, *Elementi di successo e di criticità nella risposta dei Comuni e delle ALER ai bandi regionali*, rapporto di ricerca Metis-Politecnico di Milano, Milano, 2005;
- CNEL, *La politica abitativa in Italia*, Documenti CNEL, Roma, 1995;
- Buizza, Cominelli, *Questione abitativa e immigrati nel territorio bresciano*, Quaderno dell'Osservatorio Provinciale sull'immigrazione, Università Cattolica, Brescia, 2000;
- P. Bellaviti, E. granata, C. Novak, A. Tosi, *Le condizioni abitative e l'inserimento territoriale degli immigrati in Lombardia*, Ismu, Milano, 2002;
- P. Claval, *espace e pouvoir*, PUF, Paris, 1978;
- A. Tosi (a cura di), *Verso l'edilizia sociale*, Guerini associati-IRER, Milano, 2003;
- A.Balducci, G. Rabaiotti, *Politiche per l'affitto sociale, una necessità per la società e per la città*, in Territorio n° 16, Milano, 2001;
- P.Crosta, A. Mariotto, A. Tosi, *Immigrati, territorio e politiche urbane. Il caso italiano*, in Migrazioni, scenari per il XXI secolo ?, Franco Angeli, Milano, 2002;