

Presentazione

Da molti anni, in Italia, il tema dell'edilizia sociale è stato sostanzialmente accantonato. Molti ritengono che dopo il Piano Casa Fanfani, varato con la legge 28 febbraio 1949, n. 43 "Progetto di legge per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori" (inizialmente il piano prevedeva una durata settennale, ma successivamente venne prorogato sino al 1963) non vi siano più state iniziative significative di carattere generale in materia.

Il promotore del Piano fu l'allora Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale Amintore Fanfani, da cui successivamente il Piano venne spesso denominato come "Piano Fanfani".

L'intervento previsto dal Professore di Storia Economica e Deputato Amintore Fanfani, ispirato della teoria economica Keynesiana, assumeva come modello di riferimento l'Inghilterra del piano Beveridge e fu gestito dall'INA-Casa. Con esso si voleva favorire con il rilancio dell'attività edilizia l'assorbimento di una considerevole massa di disoccupati e la costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito.

Oggi, in un contesto ovviamente molto diverso, l'idea di avviare un intervento di carattere generale, è tornata al centro dell'attenzione.

È degli ultimi giorni di marzo, peraltro, la proposta del Governo di dare un impulso immediato alla ripresa edilizia attraverso premi in natura (ampliamenti di volume o superficie) con la finalità di cercare di contrastare la grave crisi economica in atto.

Sembra quindi tornare di attualità la classica idea secondo la quale "quando l'edilizia va, tutto va".

A sessanta anni di distanza è però necessario avviare una riflessione che consenta di cogliere chiaramente i nuovi bisogni ai quali dare risposta ed i nuovi strumenti di offerta a cui ricorrere.

Su un punto pare esserci una condivisione assai ampia. Ovvero, le case continuano a costare molto, in rapporto ai redditi, sia se le si voglia acquistare sia che le si voglia locare.

Occorre quindi trovare strade –efficienti ed efficaci - che consentano di ridurre il costo.

Questa raccolta di saggi cerca di inquadrare tale problematica fornendo proposte concrete a partire dalle esperienze italiane e straniere in materia di *social housing*, sulla scorta della disamina dei profili normativi e finanziari che la complessa problematica suscita.

Il presente contributo si basa sostanzialmente sull'idea che occorre creare una virtuosa sinergia fra pubblico e privato per portare verso la casa in proprietà e in locazione nuovi investimenti.

Oggi il settore pubblico non dispone di risorse finanziarie adeguate per sostenere un programma di investimenti della misura necessaria ma dispone di risorse reali, le aree edificabili in pri-

mis, fra cui le aree a standard, e della leva fiscale e normativa. Il settore privato dispone delle risorse finanziarie che devono però essere indotte ad affluire verso la casa.

In particolare, la più grande risorsa potenziale pubblica da mettere in campo pare essere costituita dalle aree a standard.

Sono illuminanti al riguardo i risultati della ricerca commissionata da Assoimmobiliare al Censis su "Housing sociale nelle aree per servizi collettivi".

Essa ha consentito di verificare in modo puntuale, in cinque realtà metropolitane (Milano, Torino, Roma, Napoli e Bari), se l'utilizzo delle aree standard oggi giacenti inutilizzate e abbandonate potrebbe rappresentare un'ipotesi percorribile per reperire aree edificabili a costi inferiori a quelli di mercato per realizzare interventi di *housing* sociale sostenibile.

I primi risultati dell'indagine appaiono significativi e, in estrema sintesi, possono così riassumersi: a Roma si stimano 3,5 milioni di mq di aree per servizi inutilizzate e disponibili (al netto quindi delle quote da destinare a verde pubblico e parcheggi) per interventi di *housing* sociale; a Milano le aree disponibili sono circa 1,7 milioni di mq; a Torino e a Bari si stimano rispettivamente 750 mila mq e circa 400 mila mq di aree immediatamente disponibili, mentre solo a Napoli la dotazione di aree a standard non pare essere di dimensione significativa.

L'alchimia capace di realizzare la necessaria combinazione fra pubblico e privato promette allora una serie di impressionanti e positivi risultati che vanno da quelli del benessere delle famiglie allo sviluppo dell'occupazione, ma non tanto di quella indotta dall'intensità di lavoro attivata dalla costruzione edilizia in sito, quanto piuttosto da quella indotta dalle tecnologie e dai servizi associati all'immobile.

Si pensi, ad esempio, ai temi della qualità e della sostenibilità ambientale e del risparmio energetico con le ricadute tecnologiche che, specie in un paese con le caratteristiche socio-economiche dell'Italia, ne potrebbero derivare.

Oggi, infatti, gli effetti di un moderno piano casa, correttamente calato nelle necessità sociali ed economiche del Paese, possono essere soprattutto di carattere sistemico generale. Ad esempio, l'effetto di riduzione delle rigidità sul mercato del lavoro potrebbe essere di straordinario impatto, nella misura in cui una abbondante offerta di alloggi in locazione a canone moderato potrebbe consentire a quei lavoratori che, a causa della difficoltà di trovare una casa a costo abbordabile, non sono disponibili ad accettare opportunità di occupazione altrimenti interessanti, di potersi invece occupare là dove le offerte di lavoro sono migliori.

Il risultato finale promesso da un grande "Piano casa" va quindi al di là della protezione sociale, ma è il rilancio della produttività e dell'economia del Paese.

Roma, marzo 2009

Gualtiero Tamburini
(Presidente di Assoimmobiliare)

Capitolo I

Uno sguardo d'insieme

Una prima anticipazione delle nuove linee governative in materia di Piano casa è stata varata con il Piano nazionale di edilizia abitativa, approvato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2008 al fine di “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana” ed inserito in uno dei provvedimenti che ha costituito la manovra economica per il 2009, il Decreto Legge n. 112 del 2008, art. 11 (G.U. n. 147 del 25 giugno 2008).

Tale Decreto è stato convertito nella legge n. 133 del 6 Agosto 2008 (G.U. n. 195 del 21 agosto 2008): il Parlamento, in sede di conversione, ha modificato l'art. 11 del Decreto Legge, senza, tuttavia, stravolgerne l'impianto.

Le linee operative del Piano nazionale di edilizia abitativa è previsto che siano successivamente approvate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), previa delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La legge prevede che il DPCM debba essere varato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto 112/2008, ma la legge 133/2008 è entrata in vigore il 22 agosto 2008 per cui il termine entro cui il DPCM doveva essere approvato è scaduto il 22 ottobre 2008. Tuttavia il Decreto, la cui bozza era stata anticipata dagli organi di stampa, al gennaio 2009 non era stato ancora stato approvato.

Questo “Piano” è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Gli alloggi dovranno essere destinati prioritariamente a prima casa e i destinatari del Piano saranno: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9 del 2007; g) immigrati regolari residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

I requisiti per poter accedere agli alloggi che saranno offerti, di cui all'art. 1 della legge n. 9 del 2007 sono: un reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro o essere o a-

vere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente, articolandosi, sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso una serie di interventi che coinvolgono, oltre all'intervento pubblico, anche quello privato.

È prevista in favore dei privati, in cambio della costruzione di alloggi - anche destinati alla locazione a canone agevolato -, la concessione di diritti edificatori, incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, agevolazioni fiscali o la costituzione di fondi immobiliari.

La copertura finanziaria del Piano dovrà essere attuata attraverso la costituzione di un Fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alimentato con le risorse finanziarie derivanti da alcuni provvedimenti adottati nel corso della precedente legislatura.

In particolare:

- a) Piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata (art. 1, comma 1154, della legge finanziaria 2007 - 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009);
- b) Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, rifinanziamento dei programmi "Contratti di quartiere II", costituzione di una apposita società di scopo con il compito di promuovere la formazione di nuovi strumenti finanziari immobiliari finalizzati all'acquisizione, il recupero, la ristrutturazione o la realizzazione di immobili ad uso abitativo (decreto legge n. 159 del 2007).
- c) Dismissioni degli immobili IACP.

È inoltre previsto che una quota del patrimonio immobiliare del Demanio, costituita da aree ed edifici non più utilizzati possa essere destinata alla realizzazione degli interventi, sulla base di accordi tra l'Agenzia del demanio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della difesa in caso di aree ed edifici non più utilizzati a fini militari, le regioni e gli enti locali.

Oltre al Fondo istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, la bozza di DPCM prevede la promozione di un ulteriore strumento finanziario a sostegno del Piano Casa, il cd. 'Sistema integrato di fondi immobiliari', cui potranno partecipare soggetti pubblici e privati.

Obiettivo dell'iniziativa è lo sviluppo di una rete di fondi immobiliari e di investimenti che contribuiscano a rispondere al bisogno abitativo attraverso iniziative locali promosse da soggetti

pubblici e/o privati nell'ambito della definizione di alloggio sociale¹ finalizzate all'acquisizione ed alla realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale.

A tal fine, è demandata al Ministero delle Infrastrutture ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze la promozione di un Fondo immobiliare nazionale riservato, cui potranno aderire investitori istituzionali di lungo termine e che potrà essere sottoscritto anche dallo stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (avvalendosi, per un massimo di 150 milioni di euro, delle risorse individuate dalla legge 133 del 2008, di conversione del DL 112).

La bozza di DPCM, infine, conferisce al Ministero delle Infrastrutture ulteriori possibilità di intervento, attraverso l'attivazione di strumenti finanziari innovativi dedicati al settore dell'edilizia sociale, avvalendosi delle risorse previste dal DL 112/2008².

Merita di essere segnalato in merito all'operatività del Piano Casa nonché del sistema integrato di fondi, che il Consiglio di Amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti, nel settembre dell'anno appena trascorso, ha approvato la costituzione di una SGR di fondi comuni di investimento immobiliari, attraverso la quale prendere parte, tra l'altro, alle iniziative nel settore dell'edilizia residenziale previste dal "Piano casa".

Si può parlare al riguardo del "Piano casa" sopradescritto di una "prima anticipazione di un più vasto Piano Casa" non tanto perché nel momento in cui questo testo va in stampa il DPCM attuativo del DL 112 non è stato ancora approvato, quanto piuttosto perché, come ha anche affermato più volte il Presidente del Consiglio, l'obiettivo del Governo è quello di varare successivamente a questo "Piano", che secondo le stime che circolano potrebbe portare alla realizzazione di circa 20 mila alloggi, un secondo e più ambizioso "Piano Casa" per la realizzazione di "almeno un milione di alloggi".

Sta di fatto che da qualche tempo una nuova attenzione, dopo il silenzio di quasi sessanta anni, sul tema casa è stata avviata.

La materia è stata ripresa in modo organico a partire dal DPEF 2008-2012 da cui è seguito il "Tavolo generale di concertazione delle politiche abitative", istituito in attuazione dell'Art. 4 della Legge 8 febbraio 2007, n. 9.

¹ Si veda: DM 22 aprile 2008 del Ministro delle infrastrutture, emanato di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive e con l'intesa della Conferenza unificata: unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

² potranno essere costituiti, ad esempio, fondi di garanzia, forme di finanziamento in pool, sottoscrizione del capitale della SGR che gestisce il fondo nazionale, piani di "risparmio casa" che favoriscano il riscatto a medio termine degli alloggi anche in collaborazione con istituti bancari.

Nel 2007, infatti, con l'”Indagine sulla condizione abitativa in Italia³” vennero individuati, attraverso una esaustiva ricerca, i fattori di disagio e le strategie di intervento alla luce della quantificazione della dimensione reale dei fenomeni di disagio abitativo delle famiglie italiane.

È infatti dal dimensionamento quali-quantitativo del fenomeno al quale si vuole trovare risposta che occorre partire. La domanda che ci si deve porre è relativa a quale sia effettivamente la dimensione del fabbisogno (non solo sociale) di abitazioni, la loro localizzazione, le loro caratteristiche intrinseche ed estrinseche, ecc.

Poiché ad un bisogno insoddisfatto corrisponde un “disagio” , quello avvertito da chi non può soddisfare tale bisogno, oggi si tende a parlare, per arrivare ad una misura quali-quantitativa del fabbisogno di abitazioni, di “disagio abitativo”.

L'entità del disagio abitativo, definito come la *condizione di privazione o sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi*⁴ di servizi abitativi, viene normalmente dedotta, con qualche margine di approssimazione, dai dati sulla situazione economica di individui e famiglie, inquilini e proprietari, in rapporto al canone di locazione o all'eventuale rata di un mutuo o, ancora, ai costi di gestione dell'alloggio.

Ma, possono essere fonte di disagio anche le caratteristiche e le qualità insufficienti degli attributi intrinseci della casa, come la superficie *pro capite*, lo stato di manutenzione o la dotazione di impianti di vario tipo, per non parlare del disagio di chi è costretto a vivere in ricoveri di fortuna (si tratta di un fenomeno, nuovo per l'Italia, legato al disordinato afflusso degli immigrati extracomunitari, quello delle *bidonville*).

Anche i fattori estrinseci, poi, quelli relativi alle condizioni dell'intorno urbano, come quelli dell'accessibilità, dei diversi tipi di inquinamento o della congestione possono concorrere al disagio abitativo (si pensi alle problematiche delle *banlieu* o dei quartieri dormitorio, privi di un coeso tessuto sociale e di servizi atti a stimolare l'inclusione sociale piuttosto che ad ostacolarla).

In tutti i paesi ad elevato livello di sviluppo sono presenti, proprio a causa dell'elevato costo strutturale dell'abitazione, aree importanti di disagio abitativo e conseguentemente, praticamente ovunque, vengono adottate politiche di *welfare* tese a soddisfare la domanda abitativa delle fasce più deboli della popolazione, atteso che la fortissima spinta al rialzo dei prezzi e dei canoni di locazione delle case, che ha interessato la maggior parte dei paesi dalla fine degli anni '90 ad oggi, ha solamente reso minore l'accessibilità a un bene comunque assai costoso.

Già ben prima dell'inizio dell'attuale ciclo immobiliare e della forte crescita dei prezzi delle case che lo ha contraddistinto J.K. Galbraith osservava che “la disponibilità limitata di abitazioni a un

³ Si veda: Ministero delle Infrastrutture, *Rapporto su “La condizione abitativa in Italia”*, Nomisma libri per L'economia, Roma, settembre 2007

⁴ Si veda: Zingarelli, *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna, alla voce “Disagio”.

costo modesto rispetto a quella, ad esempio, di automobili e cosmetici, può essere considerata il difetto singolo più grave del capitalismo moderno”⁵.

La casa, infatti, è quindi un bene “naturalmente” costoso che per di più, ultimamente, ha generalmente visto crescere in modo notevole il suo valore salvo, in alcuni paesi come USA, UK, Irlanda e Spagna, aver mostrato cedimenti in connessione con il *credit crunch* sviluppatosi a partire dalla metà del 2007.

Riguardo all’aumento delle quotazioni delle case, complessivamente registratosi nell’arco di anni del grande ciclo espansivo, compreso fra il 1997 ed il 2008, la tavola 1.1 mostra l’entità dell’aumento dei valori medi nei principali paesi ed evidenzia sia che il ciclo attuale ha avuto un carattere mondiale⁶ sia che la dinamica italiana dei valori immobiliari non si pone di certo fra quelle più consistenti.

Tavola 1.1

Variazioni percentuali di prezzi di abitazioni
(2008-1997)

Sud Africa	398	Belgio	147
Irlanda	201	Svezia	153
Gran Bretagna	168	Danimarca	124
Spagna	191	Nuova Zelanda	105
Stati Uniti	116	Olanda	105
Australia	169	Italia	104
Francia	150	Canada	70

Fonte: Elaborazioni *The Economist* su fonti varie.

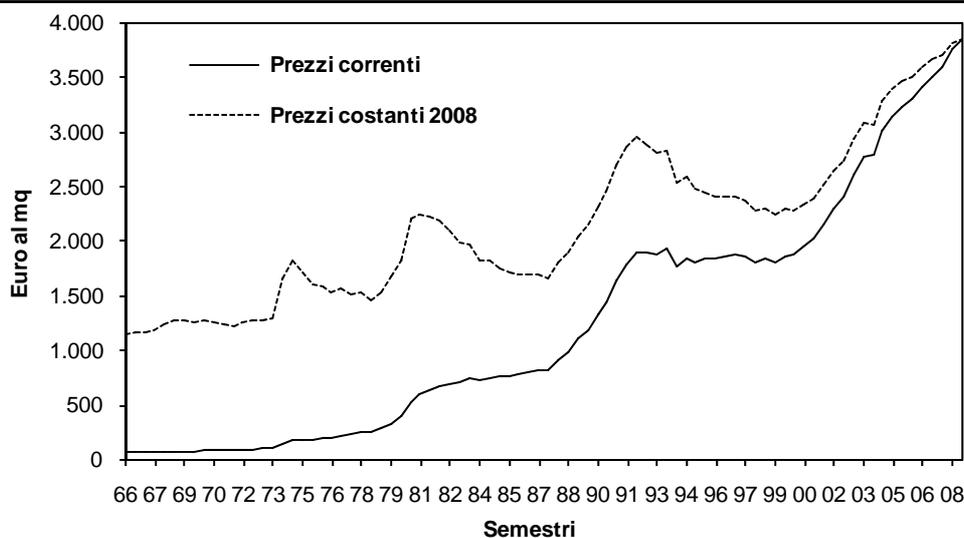
L’evoluzione di lungo periodo dei prezzi delle abitazioni in Italia è ben sintetizzata dall’andamento che essi hanno avuto dai primi anni ’60 ad oggi (fig. 1.1): il loro *trend* è normalmente crescente nelle più grandi città, se li si considera a valori correnti, mentre, depurati dall’inflazione, e riportati, quindi, a valori costanti, evidenziano forti ciclicità a differenza di quanto avviene nelle città di minore dimensione dove l’andamento dei prezzi appare più stabile.

⁵ Si veda: Galbraith J. K. (1988), *Storia dell’economia, il passato come presente*, Rizzoli, Milano, pag. 320.

⁶ Con almeno due importanti eccezioni come il Giappone e la Germania, eccezioni dovute principalmente alla debolezza macroeconomica delle rispettive economie durante tutto il ciclo immobiliare. Per quanto riguarda la Germania, peraltro, i dati più recenti mostrano come il suo mercato immobiliare stia imboccando una fase di accelerato *catching up*.

Figura 1.1

Prezzi medi correnti e costanti di abitazioni nuove nelle 13 maggiori aree urbane del Paese
(Euro al mq)



Fonte: Elaborazioni Nomisma su dati Consulente Immobiliare.

L'aumento dei prezzi medi di compravendita delle case si è accompagnato a quello dei canoni di locazione di mercato medi (tavv. 1.2 e 1.3), pur se il mercato della locazione si differenzia da quello della compravendita per una disciplina normativa che articola più specificamente le possibilità di determinazione della volontà delle parti secondo alcune, predeterminate, differenti tipologie contrattuali, tipologie che nel caso della compravendita possono essere anch'esse numerose, ma lasciate sostanzialmente al libero accordo.

Tavola 1.2

Numeri indice dei prezzi e dei canoni di locazione di abitazioni
nelle 13 grandi aree urbane
(1998 = 100; Novembre 2008)

Aree urbane	Prezzi	Canoni
Bari	198,6	188,8
Bologna	170,1	148,2
Cagliari	184,5	171,3
Catania	192,1	187,9
Firenze	207,7	161,0
Genova	194,0	166,0
Milano	219,6	186,3
Napoli	204,6	146,1
Padova	173,9	140,6
Palermo	202,5	171,9
Roma	267,3	260,1
Torino	170,4	171,6
Venezia città	221,7	172,6

Venezia Mestre	177,4	171,0
<i>Media 13 aree urbane</i>	201,0	174,4

Fonte: Nomisma.

Tavola 1.3

**Numeri indice dei prezzi e dei canoni di locazione di abitazioni
nelle 13 città intermedie
(1998 = 100; Marzo 2008)**

Aree urbane	Prezzi	Canoni
Ancona	186,4	156,2
Bergamo	177,1	154,3
Brescia	180,1	143,9
Livorno	191,8	187,5
Messina	156,0	130,9
Modena	187,3	131,4
Novara	172,5	162,6
Parma	162,5	158,6
Perugia	174,6	174,7
Salerno	206,8	154,4
Taranto	201,0	138,4
Trieste	173,9	146,1
Verona	203,9	174,7
<i>Media 13 città</i>	182,5	154,5

Fonte: Nomisma.

In linea generale si può però affermare che i canoni di locazione medi di mercato di immobili residenziali sono comunque fortemente correlati ai prezzi medi.

Infatti, fatto uguale a 100 il numero indice dei prezzi e dei canoni di locazione del mercato delle abitazioni nel 1998 nelle principali città italiane, emerge che, in media, la crescita dei prezzi risulta, nel periodo 1998-2007, superiore a quella degli affitti del 15%, nelle più grandi città, e del 18%, in quelle di dimensione immediatamente inferiore alle prime e perciò classificate come intermedie. Inoltre, su 26 città, solo in due casi l'incremento dei canoni medi supera, anche se di pochissimo, quello dei valori.

Il riferimento ai valori medi, necessario per rendere sinteticamente il dato generale, nasconde tuttavia entità e dinamiche fortemente differenziate fra città e città ed anche fra zone e tipologie all'interno della stessa città.

Se prendiamo a riferimento esemplare di tale variabilità i dati forniti dall'Agenzia del Territorio del Ministero dell'economia, dati che coprono capillarmente l'intero territorio nazionale e che riflettono, secondo le stime dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI), i valori normali del

mercato per ogni tipologia ed ubicazione⁷, riscontriamo che, per quanto riguarda i valori delle abitazioni, si va dai 14.970 euro per mq di superficie commerciale raggiunti a Capri (Milano con 13.500 euro è terza in classifica, preceduta da Santa Margherita Ligure) ai 180 euro di Salaparuta (TP) ed altrettanto per i canoni di locazione che hanno raggiunto gli 823 euro per mq per anno ancora di Capri (Roma e Milano seguono nell'ordine con 564 e 558 euro, ma precedute da Anacapri e Madonna di Campiglio) sino agli 11 euro di Capistrano (VV) ed altre località minori.

Il prezzo della *location* più costosa è quindi oltre 80 volte superiore a quello di quella meno cara, mentre il moltiplicatore del canone di locazione supera 70, ovvero misure molto superiori dei differenziali fra redditi di tipo analogo.

Ciò sottolinea come il tema dell'accessibilità (e del "disagio") alla casa non può che essere portato al livello locale, come d'altronde è consolidato nella normativa specifica là dove, ad esempio, opera distinzioni importanti fra i comuni ad alta tensione abitativa e gli altri.

Si hanno evidenze, fra l'altro, che fanno ritenere che le differenze fra i valori immobiliari, nel corso dell'attuale ciclo immobiliare, almeno all'interno delle più grandi aree urbane, si siano ampliate. Infatti, misurando la dispersione dei prezzi delle diverse tipologie ed ubicazioni di abitazioni fra le principali città ed al loro interno, attraverso il *database* della serie storica 1998-2007 dei valori degli immobili di fonte Nomisma, si rileva un deciso aumento del coefficiente di variazione che cresce di circa 30 punti percentuali⁸.

La forte crescita dei prezzi e dei canoni di locazione che ha interessato il settore immobiliare è il risultato della combinazione di una serie di cause estremamente complesse che vanno da quelle monetarie (tassi di interesse, liquidità, strumenti finanziari, ecc.), ad altre, come l'organizzazione sociale stessa, il mercato del lavoro, la fiscalità, la pianificazione, i fenomeni di terziarizzazione dell'economia, l'infrastrutturazione del territorio, la logistica, il tempo libero, ecc..

E' quindi evidente che il "Piano casa" non può prescindere dall'affrontare le cause che determinano gli elevati livelli dei costi delle case, cause che, per quanto riguarda la fase della costruzione, possono essere ascritte a tre fondamentali categorie di addendi: il costo del terreno, il

⁷ Il confronto che segue è basato sui dati dei valori immobiliari OMI (Agenzia del territorio) a fine 2006.

⁸ Il coefficiente di variazione, per un dato campione (nel caso i prezzi Nomisma delle case nelle 13 grandi aree urbane italiane), è un indice di dispersione definito come il rapporto tra la sua deviazione standard e il valore assoluto della sua media aritmetica. Esso fornisce, nello specifico, una misura della variabilità dei prezzi delle abitazioni. Nel 1998 tale misura, per le abitazioni nuove, è risultata pari a 0,44 e risultava 0,45 per quelle usate, nel 2007 essa arriva, rispettivamente, a 0,56 e 0,60. Tali risultati sono stati ottenuti utilizzando il *database* costituito dai singoli dati rilevati, sulla scorta dei quali vengono calcolate le medie per tipo e zona pubblicate quadrimestralmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma; risultati analoghi, tuttavia, si ottengono anche utilizzando direttamente i valori medi.

costo di costruzione ed il costo fiscale. Su tutte e tre è possibile evidentemente incidere così come è possibile incidere sui costi di gestione che le abitazioni una volta realizzate generano, riverberandosi sul loro rendimento.

Le tre categorie del costo di produzione possono essere speditivamente valutate con incidenza sostanzialmente paritetica ma, mentre il costo di costruzione dipende strettamente dal costo dei fattori produttivi impiegati ed in particolare da quello del lavoro e da quello del capitale, il costo del terreno edificabile è in larga misura dipendente dalla rendita urbana e quello fiscale dalla struttura impositiva, entrambi in larga misura sono quindi dipendenti dalle decisioni politiche e su entrambi è possibile incidere in misura ben più rilevante rispetto a quanto non si possa fare sul costo di produzione.

Tuttavia, non va sottovalutato l'effetto di riduzione di tale componente del costo attraverso il miglioramento dell'efficienza che, in particolare, sarebbe potenzialmente ottenibile con le economie di scala associabili ad interventi edilizi di vasta portata e volti a integrare la parte residenziale con quelle dei servizi e delle infrastrutture.

E' dalla drastica riduzione del costo del terreno edificabile che prevalentemente si può verificare la condizione di costo complessivo che rende sostenibile economicamente la realizzazione di abitazioni a canone di locazione moderato, nell'ambito di comparti edilizi nei quali si possa realizzare una virtuosa miscela sociale fra chi è bisognoso di tutela pubblica e *middle class*, onde evitare la riproduzione delle condizioni di ghettizzazione spesso risultanti dall'applicazione del vecchio modello di edilizia residenziale pubblica.

Moderni quartieri sostenibili all'interno della città costruita, dotati dei servizi e delle infrastrutture più avanzate, potrebbero essere il risultato perseguibile con un grande Piano per la casa capace di rilanciare l'economia del Paese.

E' un Piano sempre più necessario dato che, non solo occorre dare una risposta efficiente al tema sociale, ma anche al bisogno aggiuntivo di abitazioni che le nuove condizioni demografiche impongono.

Le ingenti dimensioni del fabbisogno, quantificate da vari soggetti in oltre un milione di nuove abitazioni nelle grandi città italiane, esigono un concorso di risorse finanziarie che non è realistico possa esaurirsi con le esigue disponibilità pubbliche o con quelle, comunque insufficienti – e tutte da dimostrare – di origine "etica" come quelle auspicate di provenienza delle Fondazioni o dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Fra gli aspetti demografici più rilevanti si evidenzia la ripresa della crescita assoluta del numero di abitanti, ripresa che ha recentemente determinato il superamento della soglia dei 60 milioni e la recente tendenza al più forte incremento del numero dei sempre più piccoli nuclei familiari, rispetto allo stock di abitazioni, con l'esaurirsi della lunga fase dell'aumento della percentuale di famiglie proprietarie.

Ridottasi in gran parte la domanda di abitazioni in proprietà da parte delle famiglie a più elevato livello di reddito, il bacino della nuova domanda potenzialmente attivabile si sposta sempre di più sulle famiglie a minor reddito le quali tuttavia, di fronte ai prezzi elevati delle case nelle principali città, hanno difficoltà ad accedere sia alla proprietà sia alla locazione, se non sacrificando quote di reddito di non agevole sostenibilità.

Un fenomeno relativamente recente e di crescente rilievo è poi costituito dalle famiglie di immigrati che, da un lato, nel momento in cui raggiungono una soglia minima di reddito all'interno di un progetto di integrazione familiare stabile, si rivolgono in modo sempre più rilevante all'acquisto di abitazioni replicando in buona parte il percorso delle famiglie italiane mentre, dall'altro, invece, concorrono con le famiglie italiane nelle lunghe graduatorie per l'assegnazione dei pochi alloggi disponibili.

Inoltre, si osserva che anche nel mercato dell'abitazione in proprietà possono presentarsi situazioni di disagio sociale. Infatti, la forte spinta che ha portato oltre l'80% delle famiglie a vivere nella casa in proprietà, gettando le basi di una *ownership society*, magari un po' sbilanciata, in termini di quota della ricchezza posseduta, sulla proprietà della casa, ha fatto sì che "la sostituzione di un canone di locazione con una rata di un mutuo", in taluni casi, possa essere avvenuta non alla pari. E' il caso di quei mutuatari che, finanziatisi magari a tasso variabile quando i tassi di interesse avevano raggiunto i livelli più contenuti, si sono successivamente trovati nella necessità di far fronte a rate di mutuo crescenti, "impreviste" e, soprattutto, non sostenibili.

Il mercato immobiliare della compravendita di case costituisce da tempo la parte quantitativamente di gran lunga più importante del mercato immobiliare complessivo italiano. Basti pensare che su un ammontare annuo totale del giro d'affari di circa 140-150 miliardi di Euro, le compravendite di abitazioni, il cui numero ammonta a circa 800 mila, dovrebbero valere una cifra nell'ordine dei 120 miliardi di Euro⁹.

A questo mercato si rivolgono quasi esclusivamente le singole famiglie, giacché gli investitori istituzionali, da tempo, hanno dismesso l'investimento stabile in abitazioni da dare in locazione. Gli operatori professionali, infatti, nel corso del lungo ultimo ciclo sono intervenuti quasi esclusivamente come frazionatori, ovvero come acquirenti di interi edifici adibiti ad abitazione che vengono "frazionati", per vendere poi le singole unità immobiliari, prevalentemente, agli inquilini.

E' quindi un mercato dove gli acquirenti-investitori sono principalmente le famiglie utilizzatrici. Gli antichi investitori istituzionali, le assicurazioni, i fondi pensione, gli enti previdenziali, le banche, ecc. hanno semmai, nel corso dell'ultimo decennio, accelerato il processo di disinvesti-

⁹ Valore del mercato delle transazioni al dettaglio (escluso il mercato istituzionale) nel 2008 (euro x 1.000): Abitazioni 130, Altri immobili 15, Totale 145. Fonte: Stima Nomisma su dati Agenzia del Territorio.

mento dal settore abitativo, per concentrarsi semmai su investimenti in immobili commerciali, ovvero destinati allo svolgimento delle attività economiche.

I nuovi investitori stabili, principalmente i fondi immobiliari, a cui si affiancheranno in prospettiva le nuove Società di Investimento Immobiliare Quotate – SIIQ, veicoli potenzialmente ideali questi per la gestione di patrimoni immobiliari locati, infatti, non investono attualmente in edifici destinati ad abitazioni, e questo spiega l'attuale caratterizzazione "familiare" e frammentata, tutt'altro che efficiente e professionale, del mercato della locazione, dove i protagonisti sono cambiati decisamente rispetto al passato.

Ricreare le condizioni per un consistente flusso di investimenti privati verso la casa in locazione (e non costruita per essere rivenduta frazionatamente), anche grazie a nuovi strumenti finanziari come i Fondi Immobiliari o le SIIQ, può essere allora la strada per allargare l'offerta di alloggi in locazione, affiancando quella attuale, costituita dall'offerta formulata dalle famiglie che investono direttamente e da quella pubblica, con quella dei nuovi investitori istituzionali.

Il mercato della locazione, è oggi espresso da oltre 4 milioni di unità immobiliari residenziali locate. I dati di riferimento mostrano, oltre alle modificazioni intercorse nella struttura dell'offerta, l'appesantimento dell'onere costituito dall'affitto mensile che le famiglie non proprietarie sostengono quando devono confrontarsi con i canoni di locazione di mercato (libero o concertato), anche in funzione delle loro mediamente più limitate condizioni economiche rispetto a quelle medie della coorte dei proprietari.

L'aumento medio dei canoni di locazione, infatti, si è accompagnato ad un cambiamento significativo delle caratteristiche sociali e reddituali dell'inquilinato che ha visto modificare la sua composizione mano a mano che la diaspora dei vecchi inquilini verso la proprietà si sviluppava. Risulta infatti che la presenza relativa di giovani, studenti, anziani, immigrati, cresce fra le famiglie locatarie, così come i livelli di reddito sono per essi inferiori a quelli dei proprietari, ma nel contempo si accresce anche la domanda di alloggi in locazione per far fronte alle esigenze di mobilità che la società postindustriale esprime anche per fasce di reddito e profilo sociale elevati.

Fra i diversi strumenti che oggi vengono messi in campo per affrontare il disagio abitativo, per dimensione, primeggia l'Edilizia Residenziale Pubblica che, con più di 1 milione di abitazioni locate (o a riscatto), è certamente il maggiore operatore presente sul territorio, anche se con una operatività destinata alla parte più debole dell'inquilinato.

Peraltro, il suo ruolo a causa dell'assenza dei finanziamenti che in passato hanno portato a costituire un patrimonio ingente (peraltro in riduzione dagli anni '90 quando vengono avviate le vendite agli inquilini ex Legge n. 560/1993) e di efficienti modelli gestionali si è andato progressivamente riducendo, non solo nel senso del minor numero di alloggi offerti in locazione alle famiglie più deboli, ma anche della capacità degli ex IACP e degli enti di edilizia residenziale

pubblica di costituire uno strumento di significativo intervento nei casi di emergenza sociale, stante il sostanziale blocco della disponibilità delle abitazioni successivamente alla loro prima assegnazione.

L'osservazione della situazione italiana - in cui, oltre alle modalità dell'intervento pubblico nel settore della residenza sociale, abbiamo anche alcune iniziative di diverso segno, di entità magari numericamente limitata, ma che possono offrirsi come interessanti prospettive complementari e che provengono da settori come il *non profit*, o quello cooperativo o privato – viene di seguito confrontata con quella relativa ai principali paesi europei, caratterizzata da quadri istituzionali e di mercato molto diversi, ma nei quali è possibile rintracciare elementi di interesse relativamente alle possibili articolazioni che un Piano Casa complessivo integri le diverse azioni volte allo sviluppo dell'intero mercato della locazione di abitazioni (e di quello, ad esso propedeutico, dell'investimento in abitazioni).