

Pre-Diagnostica Locale
Regione Toscana (Documento preliminare)

Conferenza regionale sulle politiche abitative

INDICE

Perché una Conferenza regionale

Uno scenario istituzionale profondamente mutato

Il nuovo disagio abitativo

La condizione economica delle famiglie

Una diversa strategia per le politiche pubbliche nell'edilizia sociale

I programmi regionali di edilizia sociale in corso

Le proposte da dibattere in Conferenza

Grafici e tabelle

Conferenza regionale sulle politiche abitative

Documento preliminare

Perché una Conferenza regionale

Obiettivo della Conferenza è individuare le linee fondamentali di una politica abitativa di medio periodo in grado di rispondere, in coerenza con le priorità della riqualificazione urbana fissate dalla legge urbanistica regionale, non solo alle esigenze dei segmenti della domanda sociale debole e, più in generale, dei nuclei familiari non in grado di accedere al libero mercato, ma anche alle esigenze di mobilità espresse da una società sempre più flessibile.

L'iniziativa, tesa a superare l'approccio emergenziale che spesso ha caratterizzato le politiche pubbliche del passato, assume particolare rilievo, in questa fase, per la concomitanza di più fattori che producono incertezze sul futuro del comparto delle abitazioni sociali, influenzandone ruolo e prospettive. Inoltre, la Conferenza costituisce anche un'occasione non episodica per tracciare un percorso innovativo e per proporre un modello simile a quanto già positivamente sperimentato in altri contesti – sotto il profilo sia disciplinare che della gestione amministrativa – in materia di governo del territorio.

Uno scenario istituzionale profondamente mutato

E' a tutti noto che di recente la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali è stata oggetto di diversi provvedimenti legislativi di portata vasta e di contenuti rilevanti. Ne è conseguita una riconfigurazione dei ruoli e delle compiti di Stato, regioni e comuni che ha prodotto, in piena sintonia con il principio di sussidiarietà considerato il cardine del processo devolutivo, un sostanziale passaggio dei poteri.

La nuova organizzazione – secondo il Decreto legislativo 112/1998 – prevede che le funzioni di programmazione delle risorse e di gestione e attuazione degli interventi spettino in via esclusiva alle regioni le quali sono anche responsabili delle

*Nuovi poteri alle
Regioni: un
processo appena
avviato...*

*con un parziale
disimpegno
finanziario dello
Stato nel settore
dell'edilizia
sociale...*

decisioni per quanto attiene l'individuazione degli obiettivi, la selezione degli interventi ritenuti più idonei e la scelta delle tipologie residenziali da incentivare.

Il processo non è ancora concluso, anzi, l'esito finale è ancora lontano dall'essere definito, sia negli scenari generali che nei contenuti specifici. Se in ogni caso è consolidato il fatto che a Regioni ed Enti locali sono da assegnare più estese responsabilità, non può darsi per scontato che, nel settore dell'edilizia sociale, tale processo comporti come implicita conseguenza il disimpegno finanziario dello Stato, tanto più in assenza di un pieno conseguimento di autonomia fiscale a livello locale. La Finanziaria per l'anno 2002, per la prima volta, non prevede risorse per sostenere programmi di edilizia sociale o di riqualificazione urbana, invertendo una prassi che da sempre, attraverso i fondi Gescal (ma non soltanto), ha visto lo Stato finanziare il comparto, sia come sostegno alle fasce di reddito più basse sia, più di recente, come incentivi ad interventi per elevare la qualità urbana. (Grafico 1)

Per di più, gli ultimi stanziamenti statali previsti dalla legge 21/2001 sembrano subire sostanziali riduzioni: ne consegue che le uniche risorse che si rinvengono nel bilancio sono destinate ad alimentare il Fondo nazionale istituito dalla legge 431/1998 (la riforma delle locazioni) e non è di poco conto osservare che, dagli iniziali 389 milioni di euro previsti per il 1999, le disponibilità per l'anno in corso sono pari a 246 milioni di euro.

Negli altri paesi dell'Unione europea non è così. Pur in presenza di un patrimonio di edilizia residenziale offerto in locazione assai più vasto (mediamente il 34 per cento rispetto al 20,9 per cento dell'Italia) e, all'interno di tale comparto, di una significativa componente di edilizia sociale (pari al 43 per cento contro il 18,5 per cento), in molti Paesi sono in corso programmi di edilizia pubblica rilevanti dal punto di vista finanziario e significativi per la dimensione urbanistica, avendo come finalità il riordino e la riqualificazione di molti insediamenti realizzati anche in decenni non lontani (Grafico 2).

...diversamente da quanto accade negli altri paesi europei

Si tratta di una diversità del nostro Paese che impone ormai di ricollocare gli obiettivi e gli strumenti delle politiche abitative entro più generali e mirate strategie di sviluppo e di governo dei sistemi economici locali. Sotto questo profilo diventa allora prioritaria una riflessione sia sugli effetti prodotti (o attesi) dalle politiche abitative sulla efficienza e sui costi delle dotazioni infrastrutturali e di servizi dei diversi contesti territoriali, sia sull'adeguatezza economica, organizzativa e tecnologica del settore edilizio.

Con il riordino delle competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica sancito dalla legge regionale 77/98, la cui

La Regione avvia le riforme

attuazione può considerarsi ormai compiuta, la Regione Toscana ha inteso fissare i presupposti funzionali e organizzativi per un percorso di riforma che, fondato sulla centralità del ruolo dei comuni associati, sia in grado di delineare una più equa e organica politica sociale della casa: orientando la costruzione di un nuovo sistema di regole e strumenti tesi a collocare l'edilizia sociale all'interno e in funzione delle più generali norme che regolano il governo del territorio; facendo sì che i finanziamenti destinati alla casa possano diventare opportunità e risorsa per la riqualificazione degli insediamenti e non già fattore di ulteriore consumo di suolo.

Il nuovo disagio abitativo

Sarebbe però del tutto irragionevole proporre politiche abitative facendo riferimento ad interpretazioni socio-economiche non aggiornate della realtà italiana. Molte delle situazioni critiche, infatti, che alla fine degli anni Ottanta caratterizzavano la tematica abitativa producendo contraddizioni ed anche conflittualità sociale, e sulle quali particolarmente impegnata era l'iniziativa politica e l'attenzione del paese, allo stato attuale possono considerarsi in larga misura superate o comunque di intensità assai più ridotta. Ciò come risultato delle energie impiegate ed anche come conseguenza di processi complessi e di portata generale, da cui sono derivate modificazioni ai fattori che costituiscono i riferimenti ed i presupposti dell'abitare e del vivere urbano. Non per questo può dirsi pienamente soddisfatta la condizione abitativa: altre problematiche sono emerse, a segnalare la necessità di un costante adeguamento delle politiche di settore.

Nelle politiche pubbliche non c'è traccia degli elementi sociali ed economici che connotano il problema della casa nelle aree urbane con maggiore presenza di cittadini stranieri ed è quindi in sede locale che si registrano le uniche, seppur isolate, esperienze. Secondo la Caritas, nell'anno 2002 i permessi di soggiorno ufficialmente registrati sono stati 1.512.324 (con un incremento prossimo al 9 per cento rispetto al 2000) che risultano assai inferiori al totale delle presenze regolari, essendo queste ultime pari a 2.469.324. Anche in Toscana il fenomeno ha una notevole incidenza visto che i permessi di soggiorno registrati nel 2003 sono stati ben 174 mila. Se, come appare evidente, tale presenza sia destinata ad innalzarsi, sarebbe insensato ignorare la questione abitativa degli immigrati, alla luce di una efficace politica di integrazione.

Gli anziani – secondo stime Istat – rappresentano il 18,1% della popolazione italiana e si ipotizza che tale percentuale, sulla base di proiezioni, debba aumentare sensibilmente da qui ai prossimi venti anni. In Toscana il processo di invecchiamento della popolazione è ancora più evidente: il peso degli anziani è oggi del 22,4% e si

*Sono cambiati i
motivi del
disagio...*

*...ma emergono
nuovi bisogni:*

gli immigrati

gli anziani

prevede possa raggiungere il 25% tra un ventennio. Si tratta di uno strato sociale in larga parte in condizioni di disagio ed è inoltre da considerare che il mercato abitativo, calibrato in relazione ad una domanda per la quale vengono estrapolati soltanto requisiti standardizzati, risponde in modo parziale ed inadeguato alle loro esigenze.

L'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro ha condotto inoltre alla proliferazione di situazioni lavorative diverse, ma tutte caratterizzate da una maggiore mobilità, ma anche da una maggiore incertezza circa la possibilità di mantenere il posto di lavoro acquisito. Si tenga conto che nel 2001 in Toscana solo il 25% delle nuove assunzioni è avvenuto facendo riferimento a contratti a tempo indeterminato. Tra le conseguenze di questa sostanziale modifica del mercato del lavoro vi è, oltre ad una maggiore precarietà, anche una maggiore mobilità territoriale dei lavoratori, per cui ai problemi economici si affiancano anche problemi di incertezza circa il luogo di lavoro.

La trasformazione demografica, culturale ed economica della società toscana comporta, quindi, il sostanzinarsi delle nuove forme di disagio abitativo. In effetti, l'accresciuta mobilità che deriva sia dalla presenza di una forte flessibilità del lavoro, ma anche da una maggiore instabilità delle strutture familiari, hanno condotto alla formazione di esigenze abitative particolari, estendendo il problema della casa anche a nuclei familiari con reddito non necessariamente basso. Si tratta di *single*, giovani coppie, lavoratori flessibili e ad alta mobilità, che potremmo identificare come una sorta di "area grigia" per la quale la disponibilità di una casa non deriva tanto da problemi di natura economica quanto dal particolare status in cui si trovano in quella determinata fase della loro vita.

Per tutti questi soggetti –alcuni afflitti da problemi economici, altri da problemi di mobilità ed incertezza della loro situazione- la casa in proprietà rappresenta per alcuni una scelta impraticabile per la presenza di evidenti limiti reddituali, e per altri una scelta addirittura indesiderata, vista l'incertezza della loro posizione. Per motivi diversi, quindi, entrambe le categorie di soggetti intravedono nell'affitto, l'alternativa più valida.

A fronte di una accresciuta domanda di abitazioni in affitto non corrisponde però un adeguato aumento dell'offerta. Negli ultimi trenta anni il comparto ha, infatti, mostrato una continua riduzione: negli anni Settanta la contrazione procede ad un ritmo di 54.000 abitazioni l'anno; negli anni Ottanta di 123.000 abitazioni; negli anni Novanta, infine, di 80.000 abitazioni. Del resto il ritardo di questo segmento del mercato abitativo rispetto al resto dell'Europa è evidente: in alcuni paesi il peso dell'affitto si aggira infatti attorno al 50% del patrimonio abitativo.

*i lavoratori
flessibili*

*L'affitto
rappresenta per
alcuni la soluzione
ideale, cui non
corrisponde una
adeguata
evoluzione
dell'offerta*

La condizione economica delle famiglie

La carenza di un'offerta rapportabile alle esigenze della domanda, unitamente alla crescita nel tempo dei livelli di costo degli alloggi in vendita, produce nel mercato distorsioni tali da coinvolgere e condizionare anche i nuclei familiari non rientranti nella fasce di reddito più basse. Per i redditi fino a 10 mila euro, in particolare, l'incidenza dell'affitto – indagine della Banca d'Italia 2004 relativa al 2002 – è pari al 33,4%, percentuale che si attesta al 24,9% (21% in Toscana) per i redditi compresi tra 10 e 20 mila euro ed è da notare che tali valori sono in sensibile crescita se confrontati con le rilevazioni degli anni precedenti.

Per questi motivi, la questione che, più di altre, si presenta come il nodo centrale, in relazione al quale deve misurarsi l'efficacia delle politiche pubbliche, si identifica con una strutturale carenza di alloggi in locazione.

A sostegno della centralità del comparto delle locazioni, in funzione della riduzione del disagio abitativo, si evidenziano due aspetti:

- nel patrimonio in affitto (il riferimento è ancora ai dati Banca d'Italia) si ritrovano in prevalenza – rispetto al valore percentuale medio del 20,9 per cento- i nuclei familiari che abitano gli alloggi fino a 60 mq (39,1), in età fino a 30 anni (31,3), in zone di degrado (36,3), nei comuni con più di 500.000 abitanti (33,7), in abitazioni ultrapopolari (54,2) e con redditi fino a 10 mila euro (44,0);
- l'obiettivo di ridurre a non più del 10 per cento l'incidenza del canone sul reddito dei nuclei familiari con reddito sino a 10 mila euro (che dispongono mediamente di 7 mila euro l'anno) comporterebbe, solo per questa classe di reddito, una spesa pubblica di 1.551 milioni di euro e, conseguentemente, il Fondo nazionale dovrebbe essere incrementato di 4,6 volte rispetto al gettito attuale.

In Toscana la situazione non è diversa. La diretta proprietà della casa è la soluzione largamente prevalente: il 72 per cento dei nuclei familiari – secondo l'indagine Irpet del 2004 - è proprietario della propria abitazione, mentre solo il 17 per cento è in locazione. Il restante 11 per cento delle famiglie dispone della casa a titolo gratuito.

Le caratteristiche socio-economiche delle famiglie proprietarie sono profondamente diverse da quelle dei nuclei familiari in affitto: le prime mostrano un'età media più alta, un livello medio di istruzione più elevato, una maggiore frequenza di dirigenti, imprenditori e liberi professionisti, una maggiore incidenza di pensionati e, per converso, una minore presenza di *single* e soggetti in condizione non attiva. Il reddito medio annuo familiare

*Il costo dell'affitto
incide in modo
significativo sul
reddito delle
famiglie più
povere*

*e richiede dunque
un adeguato
intervento
pubblico*

*Anche in Toscana
l'affitto è poco
frequente...*

*...e coinvolge i
nuclei familiari più
poveri...*

dei nuclei proprietari è di 34.480 euro, contro i 18.508 euro degli affittuari (*Tabella 1*). Le abitazioni in proprietà sono solitamente più grandi (80-100 mq è l'ordine di grandezza più frequente) di quelle in affitto (in maggioranza tra i 60 e gli 80 mq) e risultano in genere di maggiore qualità, sia per tipologia, sia per stato di manutenzione dell'immobile.

Anche in Toscana, dunque, il segmento dell'affitto appare residuale con conseguenze negative sul mercato delle proprietà in particolare per quanto riguarda l'incremento dei prezzi (*Grafico 3*) e, quindi, sui nuclei familiari che si rivolgono a tale comparto. Ma non mancano situazioni in cui l'affitto sembra essere una scelta; vi sono infatti categorie di soggetti non certamente caratterizzate da problemi economici le quali preferiscono comunque l'affitto alla proprietà ad indicare come in talune situazioni l'affitto possa rappresentare comunque la scelta migliore.

In realtà il mercato delle locazioni appare affittivo non solo sotto il profilo della quantità, ma anche della qualità e della tipologia di abitazioni offerte e, quindi, ne vengono allontanati coloro che, per preferenze individuali, non sarebbero portati all'acquisto dell'alloggio. La netta prevalenza della proprietà – diversamente da quanto accade negli altri paesi europei – se da un lato risponde ad un diverso modello di comportamento, dall'altro può rappresentare un vincolo per un sistema che dovrebbe introdurre in modo crescente elementi di maggiore flessibilità per rafforzare la propria competitività. Un maggior sviluppo del mercato delle locazioni, quindi, non solo va incontro alle esigenze dei singoli, ma incide positivamente sulla stessa produttività dell'intero sistema economico.

...anche se con qualche eccezione

La prevalenza della proprietà può rappresentare un vincolo per un sistema che richiede maggiore flessibilità

Una diversa strategia per le politiche pubbliche nell'edilizia sociale

Il ridursi delle disponibilità pubbliche al finanziamento dell'edilizia residenziale e, soprattutto, le mutate condizioni economico-sociali dei nuclei familiari, impongono una sostanziale ridefinizione delle politiche di settore. Allo stato attuale, risulterebbe di limitata efficacia assumere come obiettivo esclusivo la realizzazione – o, meglio, il recupero – di un patrimonio abitativo che compensi, senza produrre interazioni, l'incapacità del mercato a fornire soluzioni per i redditi più bassi; si tratterebbe, in ogni caso, di una risposta parziale in relazione alla spesa occorrente. Diversamente, appare necessario introdurre regolamentazioni e ricercare sistemi di convenienze tali da stimolare un'offerta abitativa la più vasta possibile. Si tratta di modi divergenti di affrontare il problema che differenziano – e non da ora – le politiche praticate dai Paesi dell'Unione europea.

Il confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea

Il CNEL, in un documento del 1998, rilevava l'esistenza, anche se ammetteva aree di sovrapposizione, di una linea di demarcazione tra due comportamenti, in relazione alla quale:

- da un lato, si collocano i Paesi nei quali l'intervento pubblico ha assunto prevalentemente il carattere di intervento diretto che affianca il mercato e si fa carico della domanda che non può accedere al mercato (e in questa area rientra – sinora – certamente il nostro Paese);
- dall'altro, si collocano i Paesi nei quali l'azione dei poteri pubblici ha assunto prevalentemente il carattere di intervento di regolamentazione del mercato attraverso un complesso sistema di premi e penalizzazioni, la costituzione di apposite strutture per favorire la combinazione di risorse pubbliche e private, la sostanziale accettazione di principi di efficienza economica, di remuneratività e di efficacia e, infine, la definizione dei prezzi di locazione che siano commisurati alla necessità di assicurare condizioni di compatibilità economica.

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

*Coesione sociale
ed efficienza
economica*

Ciò che interessa evidenziare, in relazione alle particolari carenze del mercato dell'affitto riscontrabili nel nostro Paese, è il significato e la portata dovuti alle differenti politiche adottate. Nelle situazioni in cui - Regno Unito ed Olanda su tutte - il sistema di regole e di convenienze è stato in grado di determinare un assetto del mercato capace di soddisfare quote ampie di domanda, ne sono conseguiti scenari che hanno comportato un minor utilizzo di risorse per tutelare le fasce di reddito più basse.

Dove ciò non è accaduto – come in Italia – la risposta alle istanze sociali più urgenti, seppur a fronte di ingenti risorse impiegate nel tempo, è stata parziale e, a volte, neppure priva di effetti distorsivi. Il riferimento, in particolare, è ai tradizionali programmi di **edilizia sovvenzionata**: le rigidità di questo tipo di interventi e gli effetti indesiderati prodotti – soprattutto a livello urbanistico, come l'insoddisfacente mix sociale generalmente osservabile nei piani di zona – risultano oggi ancora più esiziali di fronte alle nuove forme di disagio abitativo, sulle quali i tradizionali interventi di edilizia sociale pubblica non avrebbero un impatto apprezzabile.

*Le rigidità
dell'intervento
pubblico in Italia*

L'edilizia agevolata, che storicamente può essere considerato il secondo pilastro delle politiche pubbliche, ha certamente contribuito a soddisfare la domanda in proprietà di famiglie a

reddito medio (spesso di nuova o recente composizione). L'edilizia agevolata, tuttavia, facilita l'accesso alla proprietà della casa, riproponendo questioni di rigidità non dissimili da quelle evidenziate dai programmi ERP e non affrontando il nodo – centrale, per quanto si è detto prima, e caratteristico del nostro Paese – della sottigliezza del mercato dell'affitto.

A quest'ultimo problema si può rispondere – in linea teorica – attraverso politiche pubbliche di incentivazione della domanda e dell'offerta di abitazioni in locazione. **Il contributo affitti introdotto dalla legge 431/1998** si inserisce in questa strategia, ma si espone alle controindicazioni genericamente appuntabili per interventi di questo tipo: rischi di scarsa efficacia dei contributi assegnati, senza considerare la difficoltà di reperire risorse sufficienti per raggiungere un certo grado di incisività. In più, il contributo, permettendo alle famiglie di sostenere i canoni di locazione, non impatta sui livelli d'offerta e sui prezzi, che dovrebbero essere, invece, le variabili-obiettivo dell'intervento pubblico. La strada degli incentivi all'offerta di locazioni, peraltro, non è stata, in Italia, sufficientemente esperita, né esplorata teoricamente; il problema dell'insufficienza delle risorse si porrebbe, per questo tipo di contributi, non diversamente da quanto accennato con riferimento al contributo affitti.

I programmi regionali di edilizia sociale in corso

La revisione delle strategie di politica pubblica per la casa, dato il vincolo sempre più stringente sui finanziamenti e la rilevazione delle nuove forme di disagio abitativo, richiede di dover calibrare e coordinare interventi maggiormente mirati e selettivi – seppur rientranti nelle tipologie tradizionali (edilizia sovvenzionata e agevolata, contributi e incentivi) –, che potrebbero avere un impatto non trascurabile sulla zona grigia di cui si è detto precedentemente, nonché effetti di calmiera per la generalità del mercato. Selettività sulle categorie-obiettivo e concentrazione territoriale, infatti, possono essere i presupposti di una reale incisività degli interventi, pur in presenza di minori risorse.

In questo contesto, iniziative in ambito regionale sono comunque in corso. Di recente, infatti, la Regione Toscana ha approvato un programma riguardante il settore dell'edilizia sociale articolato in più azioni che, nell'insieme, prevedono un impegno di nuove risorse finanziarie prossimo a 100 milioni di euro.

Si tratta di un insieme di proposte in grado di trasmettere segnali precisi anche nella fase attuale che va necessariamente considerata di transizione: l'obiettivo, infatti, non è soltanto quello di accelerare il completamento delle realizzazioni in corso e di rendere operativi i finanziamenti residui (*Tabella 2*), ma anche di

*Un nuovo sistema
di regole e
convenienze*

*Accelerare
l'utilizzazione
delle risorse*

attivare interventi che si caratterizzino per quelle stesse modalità che dovranno costituire elementi centrali dei programmi futuri.

Tra queste sono da evidenziare, nel merito, la collocazione dell'edilizia sociale all'interno dei più complessivi processi di riqualificazione delle strutture urbane e, nel metodo, la formalizzazione di percorsi procedurali che impegnino e responsabilizzino nel proprio ruolo i diversi soggetti istituzionali coinvolti (in particolare: Comuni e Livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni).

*Sostenere la
riqualificazione
urbana*

Con questi presupposti, l'iniziativa più rilevante – a cui vengono riservati circa 50 milioni di euro – persegue la finalità di recuperare o realizzare alloggi da offrire in locazione a canone controllato da includere all'interno di programmi integrati.

*Incrementare e
diversificare
l'offerta in affitto*

Altre iniziative riguardano le modalità di utilizzo delle risorse derivanti principalmente dalla cessione agli alloggi ERP, la promozione di forme sperimentali concernenti la partecipazione dell'utenza alla manutenzione del patrimonio edilizio, il sostegno ad interventi di ripristino di alloggi (o di riconversione alla destinazione residenziale) e di edifici da concedere in locazione mediante forme auto-organizzate della domanda e l'acquisto della nuda proprietà di alloggi abitati da anziani, in modo da incrementare il patrimonio di edilizia pubblica.

*Promuovere la
partecipazione
dell'utenza
e
l'autorganizzazione
e della domanda*

Del programma, infine, fanno parte le misure occorrenti per completare gli interventi di edilizia sovvenzionata ed agevolata avviati in base a ripartizioni di fondi statali realizzati in anni precedenti ed il prosieguo degli adempimenti relativi sia alla realizzazione dei 21 programmi integrati già ammessi al finanziamento regionale, sia all'attuazione del programma ministeriale denominato "20.000 abitazioni in affitto".

Le proposte da dibattere in Conferenza

La promozione della Conferenza vuole rispondere a più esigenze. La prima esigenza ha una valenza più propriamente politica in quanto si tratta di rimuovere una diffusa disattenzione che nel recente periodo ha condizionato l'impegno nel settore dell'edilizia sociale.

Da un rinnovato interesse ne può discendere il consolidamento, anche in questo ambito, delle pratiche concertative, già largamente sperimentate nella Regione, tra i diversi livelli istituzionali che hanno competenze e responsabilità sui problemi abitativi. Sulla base di tali presupposti, si potranno ridefinire modalità e parametri su cui impostare la futura programmazione delle risorse, e quindi anche l'individuazione dei relativi criteri di ripartizione, in relazione al fatto – come è stato evidenziato – che il disagio

*Gli obiettivi e gli
strumenti della
programmazione*

abitativo tende sempre più a differenziarsi, per caratteri e dimensione, nei diversi contesti territoriali.

La seconda esigenza è connessa alle modifiche dell'assetto istituzionale. La centralità del ruolo della Regione a seguito del Decreto legislativo 112/98 e il conseguente riordino delle competenze in materia di ERP sancito dalla Legge regionale 77/98 portano ad una necessità fondativa che può tradursi nell'elaborazione di uno *statuto dell'edilizia sociale* che ne raccolga i principi: dagli aspetti gestionali del patrimonio edilizio alle regole di comportamento dell'utenza; dalle scelte localizzative e tipologiche funzionali ad incrementare la coesione sociale ai sistemi realizzativi da adottare in coerenza con i principi della sostenibilità.

*Lo Statuto
dell'edilizia
sociale*

La terza esigenza, infine, ha finalità più operative poiché, per dare concretezza alla Conferenza, è opportuno misurarsi ed avviare una valutazione di merito sulle proposte. Anche se con diseguali livelli di maturazione, le tematiche che verranno affrontate intervengono – senza avere ambizioni di sistematicità e completezza – su alcuni punti nodali che possono qualificare una politica pubblica nell'edilizia sociale. Si prevede pertanto: di proporre i lineamenti su cui impostare il *Fondo di rotazione* di iniziativa regionale per alimentare le risorse finanziarie con l'obiettivo di recuperare o realizzare alloggi per l'affitto, di prospettare un'apposita normativa che favorisca la realizzazione od il recupero di edilizia sociale all'interno dei processi di riqualificazione urbanistica, di formulare una serie di elementi che possano sostanziare la normativa tecnica regionale, di fornire indirizzi per la sperimentazione nell'edilizia con sistemi premianti in particolare per quanto riguarda la bioarchitettura, di disegnare un sistema capace di raccogliere e sintetizzare i dati e le conoscenze occorrenti.

*Il Fondo regionale
di rotazione*

*Una nuova
normativa tecnica
regionale*

E' peraltro evidente che la Conferenza dovrà essere riproposta con scadenze periodiche in modo che dalla verifica delle esperienze sviluppate e dal confronto non episodico che si potrà stabilire possano derivare suggerimenti e correzioni sulla base dei quali aggiornare programmi ed iniziative.

GRAFICO 1
TOTALE FINANZIAMENTI TRASFERITI ALLE REGIONI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DAL 1978 AL 1998

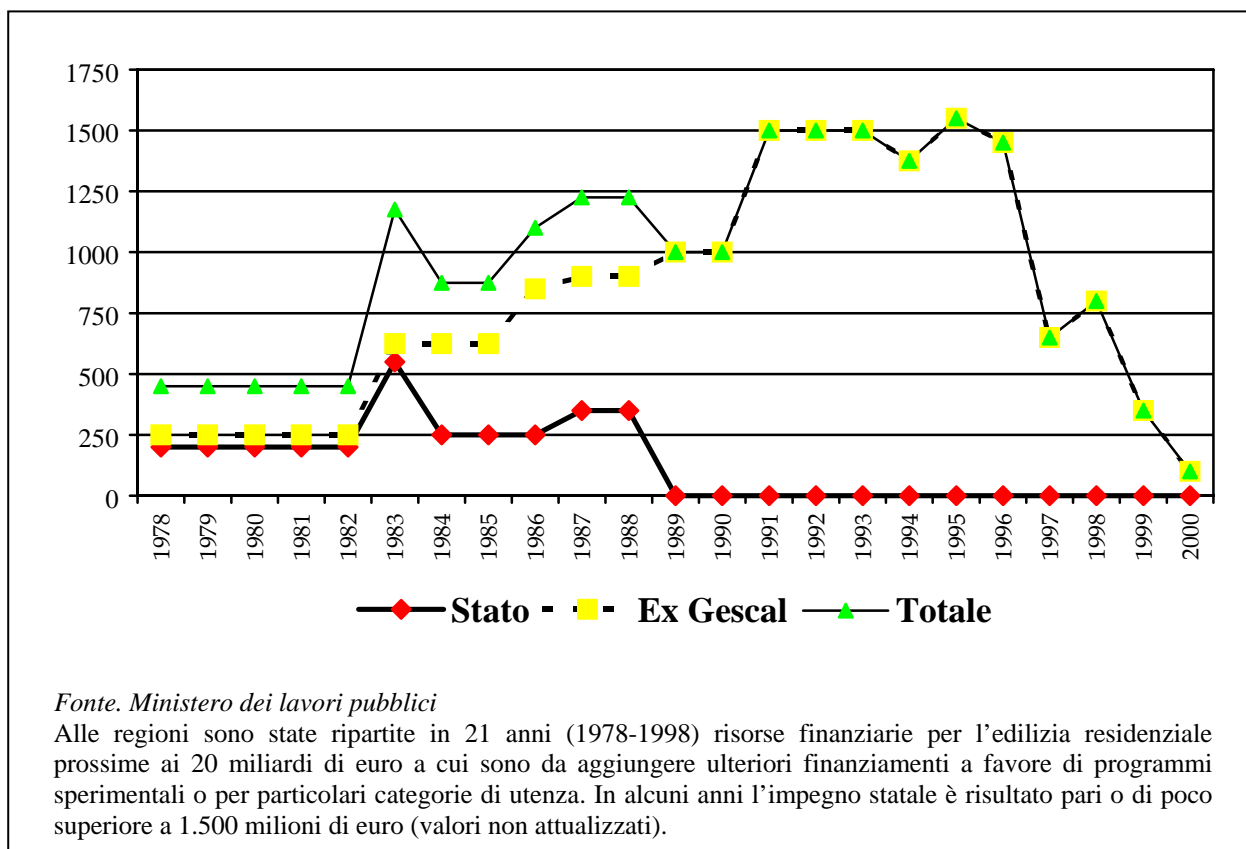


GRAFICO 2
IL PESO DELL'AFFITTO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

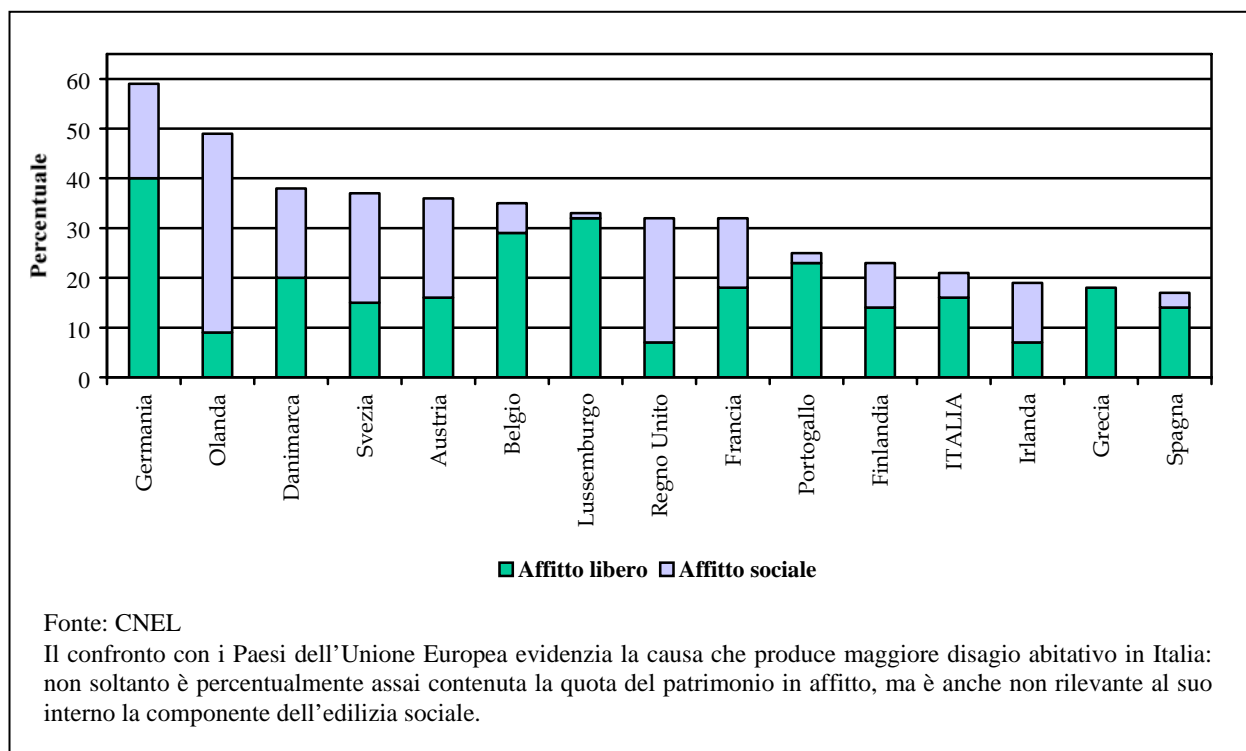
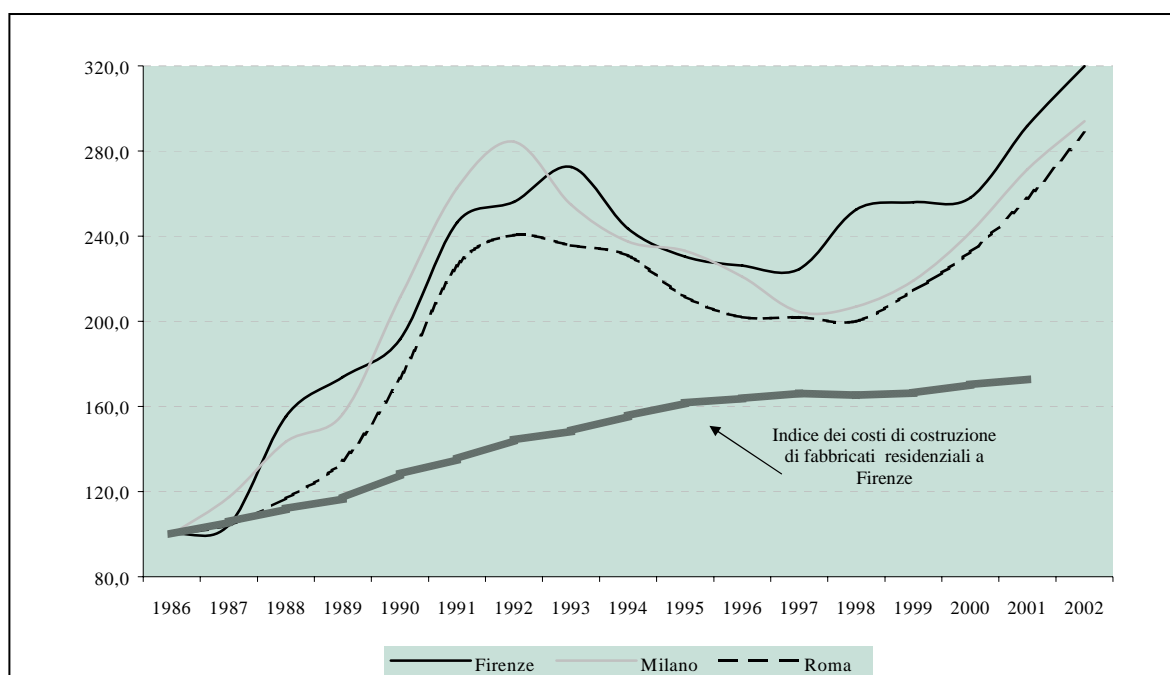


TABELLA 1
PROPRIETÀ ED AFFITTO IN TOSCANA PER CARATTERISTICHE DEL CAPOFAMIGLIA
Anno 2000

	Proprietà	Affitto
Età media del capofamiglia	58	54
Reddito medio familiare	34.483	18.508
Numero medio di componenti	2,65	2,47
diplomati con licenza media superiore	27%	23%
diplomati con licenza media inferiore	25%	28%
laureati	10%	8%
Coniugati	70%	60%
Celibi/Nubili	9%	14%
Pensionati	51%	46%
Dirigenti	11%	4%
Operai	26%	50%
Imprenditori e liberi professionisti	20%	12%
Single	17%	28%
Coppie	69%	62%

I valori % di ogni colonna sono calcolati rispetto al totale delle famiglie in proprietà ed in affitto

GRAFICO 3
IL CICLO DEL MERCATO IMMOBILIARE A ROMA, FIRENZE E MILANO
Valori medi nominali al mq degli immobili a uso residenziale, numeri indice (1986=100)



Fonte. Cles

L'andamento ciclico dei prezzi degli immobili residenziali denuncia che il mercato è fortemente influenzato da motivazioni legate non solo al valore d'uso dei beni scambiati, ma anche – e, anzi, soprattutto – alla loro natura di beni d'investimento alternativi agli investimenti finanziari. Va inoltre considerato che, seppure il mercato delle compravendite può considerarsi in qualche misura in concorrenza con quello degli affitti, i canoni di locazione subiscono un effetto di trascinamento verso l'alto all'aumentare dei valori immobiliari in quanto misurano le aspettative di rendimento dovuto all'acquisto dell'alloggio.

TABELLA 2

EDILIZIA SOVVENZIONATA: RISORSE ATTRIBUITE ALLA TOSCANA NEGLI ANNI 1978-1995

Ripartizione per L.O.D.E.	nuove costruzioni		recupero		in complesso	
	<i>alloggi</i>	finanziamenti (mld di lire)	<i>alloggi</i>	finanziamenti (mld di lire)	<i>alloggi</i>	finanziamenti (mld di lire)
Arezzo	1.113	66,6	921	29,7	2.034	96,3
Firenze	3.125	234,4	7.544	150,1	10.669	384,5
Empolese	540	34,7	483	11,7	1.023	46,5
Grosseto	906	57,6	5.486	21,2	6.392	78,8
Livorno	1.645	111,5	3.194	39,8	4.839	151,3
Lucca	1.204	79,8	1.249	41,8	2.453	121,6
Massa e C.	770	46,9	4.472	39,8	5.242	86,7
Pisa	1.435	109,7	2.653	40,5	4.088	150,2
Pistoia	895	64,2	1.607	18,8	2.502	83,0
Prato	801	56,3	1.984	7,9	2.785	64,2
Siena	1.037	66,8	828	21,2	1.865	88,0
Totale	13.471	928,4	30.421	422,6	43.892	1.351,0

Fonte: Regione Toscana

Nel periodo 1978-1995 alla Regione Toscana sono stati attribuiti, attraverso la ripartizione operata dal Comitato per l'edilizia residenziale, 1.351 mld di lire da destinare all'edilizia sovvenzionata e 90,4 mld di lire per opere di urbanizzazione. I finanziamenti sono stati utilizzati per il 68,72 per cento in nuove costruzioni e la restante quota, pari al 31,28 per cento, in interventi di recupero. Questi ultimi hanno interessato 30.421 alloggi, pari al 69,31 per cento del totale, in conseguenza del fatto che nel recupero rientrano sia gli interventi di tipo manutentivo che quelli di ristrutturazione edilizia. Mediamente gli alloggi realizzati e quelli oggetto di recupero sono risultati 2.438 per ciascun anno.

