

SISTEMA ABITATIVO, MERCATO IMMOBILIARE, INTERVENTO PUBBLICO



**LINEE GUIDA PER UNA RICONFIGURAZIONE
DEGLI IACP IN EMILIA-ROMAGNA**

OTTOBRE 2000

PREMESSA E CONTENUTI

Lo studio affidato alla RST da CISPEL Emilia-Romagna - Coordinamento IACP alla fine del 1998 ha per obiettivo la formulazione di "tesi operative" per una strategia di sviluppo e riposizionamento degli Istituti dell'Emilia-Romagna.¹ A tale fine abbiamo ritenuto opportuno partire da una ricognizione sullo stato dell'ERP nella regione, con sintetici riferimenti alla configurazione del sistema abitativo emiliano-romagnolo, e di derivare dai risultati di tale lettura i riferimenti di base per sviluppare le tesi.

Alla strategia di sviluppo e di riposizionamento degli IACP viene infatti attribuito il valore di "strumento" per conseguire un più soddisfacente assetto del mercato delle abitazioni in locazione e delle condizioni abitative delle famiglie in affitto.

*In particolare sono stati individuati due obiettivi di riferimento. Il primo, relativo al sistema ERP regionale, riguarda il conseguimento di un migliore equilibrio tra risultati di **solidarietà sociale** e risultati di **efficienza economico-gestionale** attraverso una riconfigurazione che consenta di valorizzare e di impiegare nel modo più efficace le potenzialità e le risorse specifiche degli Istituti che operano in Emilia-Romagna. Il secondo, relativo al sistema abitativo nel complesso, con particolare riferimento al comparto delle abitazioni in affitto, riguarda la capacità del sistema ERP di svolgere la funzione di fattore complesso di **riequilibrio del mercato abitativo** e di **miglioramento delle condizioni abitative in generale**.*

I risultati che vengono presentati di seguito non hanno carattere definitivo ma, appunto, di tesi la cui funzione è di consentire una prima riflessione sugli indirizzi strategici e di orientare le eventuali fasi successive di analisi e di progettazione operativa delle strategie, degli strumenti, delle strutture, dei tempi.

Il lavoro si compone di tre documenti:

1. *"IACP e mercato: tesi per una strategia di sviluppo";*
2. *"Il sistema ERP in Emilia-Romagna";*
3. *"Base informativa di riferimento".*

¹ *"Analisi preliminari e tesi operative", prima fase dello "Studio per la definizione e l'attuazione di una strategia di sviluppo e riposizionamento degli IACP dell'Emilia-Romagna", RST, 1998.*

L'ultimo documento costituisce il risultato di una sistematica raccolta dei dati (molti dei quali con carattere di originalità) riguardanti il sistema abitativo regionale con particolare approfondimento per il sistema ERP regionale. Tale base informativa, per quanto riguarda la componente ERP, è stata realizzata grazie all'impegno e alla piena disponibilità degli IACP che hanno messo a disposizione i numerosi dati richiesti provvedendo alle elaborazioni e disaggregazioni che spesso si sono rese necessarie. Ai funzionari che hanno così pienamente collaborato va un ringraziamento non rituale del gruppo di lavoro che ha elaborato il presente studio.

Questo documento si compone di quattro sezioni.

Nella prima, "Riferimenti generali", viene brevemente riassunto lo stato delle valutazioni e delle proposte che hanno contribuito a definire la nuova disciplina delle locazioni, nella seconda, "Lo stato del comparto delle abitazioni in affitto", si delineano i principali aspetti del mercato delle abitazioni in locazione e del sistema ERP con esclusivo riferimento ai fenomeni e ai processi di interesse diretto per la definizione delle tesi.² Nella terza sezione, "Opportunità, prospettive, problemi" viene tracciato un breve bilancio dei problemi chiave e delle possibili linee di soluzione. Nella quarta, "Tesi di lavoro", vengono presentate le tesi per una strategia di sviluppo e risposizionamento degli IACP dell'Emilia-Romagna in relazione ad un diverso ruolo dell'ERP rispetto al mercato.

² Una illustrazione dettagliata del settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto è riportata nel documento "Il sistema dell'ERP in Emilia-Romagna", al quale si rimanda direttamente.

Indice

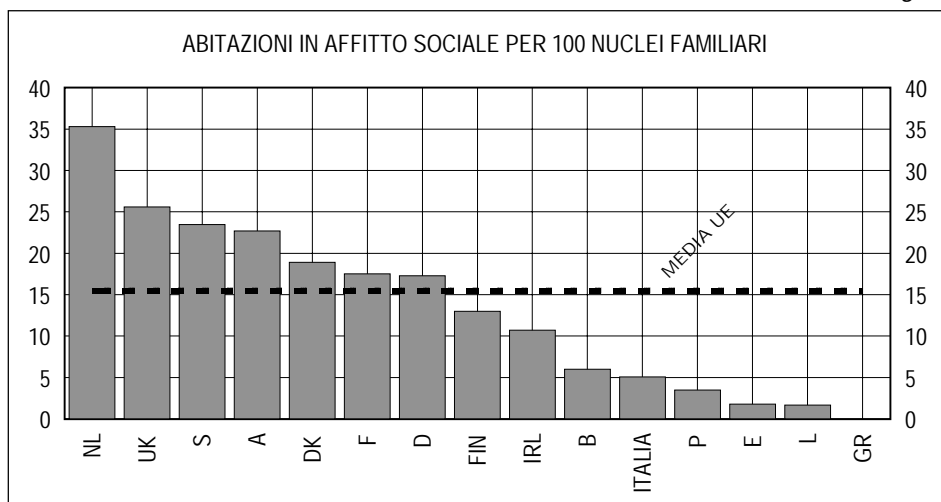
1	Riferimenti generali	4
1.1	Le proposte del CNEL	4
1.2	La Commissione per la riforma del settore residenziale in affitto del Ministro dei Lavori Pubblici	6
1.3	Il dossier Federcasa sul sistema ERP nazionale e l'indagine del SUNIA sul mercato delle abitazioni in locazione	7
2	Lo stato del comparto delle abitazioni in affitto	8
2.1	La questione del livello degli affitti	8
2.2	La scarsità delle abitazioni a canone contenuto	9
2.3	Le condizioni di onerosità dell'affitto sul reddito	10
2.4	Il settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto	15
2.5	Effetti della rigidità del mercato	18
2.6	Frammentazione della proprietà edilizia e riqualificazione urbana	19
2.7	Le dinamiche innescate dalla legge 431/98	19
3	Opportunità, prospettive, problemi	20
3.1	Produzione di nuove abitazioni e gestione del patrimonio esistente	20
3.2	Compensazione o riequilibrio del mercato	21
3.3	Autonomia economica, autonomia gestionale	23
3.4	La competizione con altri soggetti di gestione immobiliare	26
4	Tesi di lavoro	28
4.1	Stato attuale e obiettivi di medio periodo	28
4.2	Il soggetto di gestione	30
4.3	Proprietà e gestione	33
4.4	Articolazione del patrimonio ERP in segmenti con finalità differenziate	35
4.5	L'efficienza interna del sistema ERP	36
5	Notazione finale	39
	Appendice statistica	41

1 RIFERIMENTI GENERALI

1.1 Le proposte del CNEL

Nel novembre 1997 il CNEL, in relazione ai risultati di uno studio sui sistemi abitativi nei Paesi dell'Unione europea,³ presentava uno documento di osservazioni e proposte al Parlamento e al Governo su *"Gli strumenti per una nuova politica del comparto delle abitazioni in locazione"*.⁴ In quella sede il CNEL evidenziava come nel nostro Paese la quota di edilizia residenziale sociale in affitto, e più in generale tutto il comparto delle abitazioni primarie in locazione, fosse straordinariamente bassa (circa 1/3 della media europea) e come la continua e sempre più intensa contrazione del comparto delle abitazioni in locazione (tra il 1991 e il 1997 ogni anno sono state *"perse"* circa 100.000 abitazioni in affitto) determinassero condizioni di disagio sociale particolarmente intense e destinate a rafforzarsi ulteriormente nel tempo.

Fig. 1



Da questi elementi conoscitivi, e da altri che non riportiamo per bre-

³ CNEL, *"Il sistema abitativo nei Paesi dell'Unione europea. Struttura del sistema abitativo e politiche di social housing"* RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1997. Lo studio - svolto con la collaborazione di esperti del CECODHAS - esamina il mercato, il sistema normativo e le politiche abitative di 11 Paesi europei: Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna, Grecia, Portogallo, Belgio, Danimarca, Svezia e Finlandia.

⁴ CNEL - Commissione VI, Politiche settoriali, 10 novembre 1997.

vità, il CNEL derivava un articolato sistema di proposte centrato sostanzialmente su sei linee di azione.

- a) Liberalizzazione **controllata** del mercato al fine di ricostituire margini di convenienza per la proprietà a mantenere gli immobili nel comparto della locazione e, possibilmente, a investire nel settore invertendo così una tendenza ultra ventennale.
A tale fine venivano ipotizzati un "*regime libero*" e un "*regime concertato*" ove fosse possibile raggiungere un soddisfacente bilanciamento tra una maggiore convenienza per la proprietà (determinata attraverso un insieme articolato di strumenti fiscali, finanziari, regolamentari, urbanistici, etc.) e un minore onere per gli inquilini (riduzione del livello del canone, garanzie contrattuali, etc.). All'interno di questo quadro si segnalava la necessità di assicurare un sostegno diretto alle famiglie con un basso reddito sia per rimuovere le condizioni di elevata onerosità dell'affitto sul reddito esistenti, sia - soprattutto - per evitare che la liberalizzazione del mercato si traducesse in un incremento insostenibile dell'onerosità degli affitti per la parte economicamente e socialmente più debole del Paese.
- b) Riordinamento delle competenze pubbliche in materia di politica abitativa al fine di creare le condizioni per la realizzazione di specifici **progetti abitativi** in grado di orientare e riequilibrare il mercato delle locazioni.
- c) Inversione della tendenza allo smobilizzo del patrimonio residenziale sociale in affitto innescata dalla L. 560/93 e creazione delle condizioni per **l'ampliamento e la riorganizzazione del "sistema ERP"** al triplice scopo di:
 - migliorare i livelli di efficacia sociale (soglie di decadenza, livello e graduazione dei canoni, composizione sociale degli assegnatari, etc.) creando così condizioni di maggiore equità di trattamento dei cittadini a parità di condizioni socio-economiche;
 - rifocalizzare l'azione degli Istituti da un lato sulla gestione, riqualificazione, valorizzazione del patrimonio immobiliare e dall'altro sulla regolazione del mercato delle locazioni nel suo complesso;
 - migliorare i livelli di efficienza economica del sistema nel suo complesso.
- d) Sviluppo di misure e azioni per incentivare la formazione di nuovi soggetti che operino nel mercato delle abitazioni in locazione, con particolare riferimento alla gestione integrata e valorizzazione del patrimonio abitativo esistente, contribuendo così a superare una condizione di scarsa maturità del mercato abitativo in locazione del nostro Paese.
- e) Creazione delle condizioni di base per incentivare la formazione di soggetti privati che operino nel settore del **no profit**, in analogia a quanto accade nella maggior parte dei Paesi europei (in tutti i Paesi dell'Europa settentrionale e centrale) al fine di avviare la formazione di un settore abitativo in affitto sociale alimentato anche da risorse

- private.
- f) Ridefinizione dell'assetto del livello centrale di governo del settore per tenere pienamente conto del nuovo sistema di competenze regionali in questa materia, per promuovere, sperimentare e sviluppare nuovi modelli finanziari, organizzativi e gestionali nel comparto dell'edilizia residenziale in affitto - con particolare riferimento al regime concertato e al sistema ERP - e per conseguire una conoscenza meno approssimativa del settore in generale e delle aree di disagio e sofferenza abitativa in particolare.

Un sistema di obiettivi molto ampio che, indirettamente, rappresenta l'ampiezza dello scarto tra l'assetto del comparto delle abitazioni in affitto nel nostro Paese e nella maggior parte dei Paesi nord-europei.

1.2 La Commissione per la riforma del settore residenziale in affitto del Ministro dei Lavori Pubblici

Nell'anno successivo, il 1998, la commissione per la riforma del settore residenziale in affitto istituita dal Ministro dei Lavori Pubblici, partendo dai risultati dello studio promosso dal CNEL evidenziava come uno dei problemi chiave del settore fosse rappresentato dal forte divario di incidenza dell'affitto sul reddito e ribadiva alcune delle proposte avanzate dal CNEL per quanto riguarda:

- la necessità di un sostegno diretto alle famiglie di minor reddito;
- la necessità di conservare e, possibilmente, ampliare il patrimonio ERP;
- l'opportunità di creare un doppio regime locativo;
- la necessità di rendere più efficace l'azione di governo sul mercato al duplice scopo di individuare e rimuovere i fattori di rigidità che lo caratterizzano e di creare più ampi margini di convenienza al mantenimento delle abitazioni nel comparto dell'affitto primario e, possibilmente, all'investimento in questo settore.

Rispetto al sistema delle proposte del CNEL la riflessione tendeva dunque a focalizzarsi maggiormente sulle **azioni di riequilibrio** del mercato immobiliare residenziale in generale e del comparto in affitto in particolare. Il lavoro della Commissione tuttavia si fondava su una base conoscitiva decisamente limitata al punto che i risultati assumevano sostanzialmente il valore di modello interpretativo non ancora verificato alla luce di dati certi.

1.3 Il dossier FEDERCASA sul sistema ERP e l'indagine del SUNIA sul mercato delle abitazioni in locazione

Nel 1998, per una fortunata coincidenza, vengono realizzati due

studi che determinano un significativo miglioramento dello stato delle conoscenze del settore.

Il primo, promosso da Federcasa-ANIACAP, fa il punto sul "sistema ERP" nazionale, sull'evoluzione dei canali di finanziamento dell'ERP, sulle implicazioni del nuovo contesto normativo, sull'efficienza economica e sull'efficacia sociale dell'azione pubblica diretta in questo settore.⁵

Il secondo, promosso dal SUNIA, analizza - attraverso una rilevazione diretta - le caratteristiche socio-economiche delle famiglie in affitto, le caratteristiche del parco abitativo in locazione, i regimi contrattuali, le condizioni abitative e i livelli di onerosità degli affitti sul reddito.⁶ Insieme, i due studi, forniscono un quadro abbastanza completo dell'assetto del comparto delle abitazioni in locazione e delle sue linee tendenziali di evoluzione e consentono di passare dal campo delle ipotesi interpretative al campo della individuazione, interpretazione e misurazione specifica dei fenomeni e dei processi che investono il settore.

Lo stato delle conoscenze del settore non è ancora quello proprio dei Paesi europei più attenti allo stato delle condizioni abitative e ai fattori di disagio sociale dei propri cittadini (come l'Olanda, il Regno Unito, la Svezia, etc.) o degli USA che, nell'ambito del dipartimento per la casa e la città (HUD) dispongono di un centro di monitoraggio che effettua una rilevazione biennale sulla diffusione e l'intensità dei diversi fattori di disagio abitativo i cui risultati sono presentati al Congresso dal Segretario di Stato competente per motivare la definizione del programma di interventi e i conseguenti fabbisogni finanziari federali, ma ci sembra che i due studi richiamati sopra rappresentino un significativo avvicinamento ai livelli conoscitivi necessari per avviare un'azione di riconfigurazione delle politiche abitative italiane su basi più certe.

⁵ Federcasa, "Solidarietà sociale ed efficienza economica nell'edilizia residenziale pubblica", RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998.

⁶ SUNIA, "Famiglie e abitazioni in affitto, 1998", RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1999.

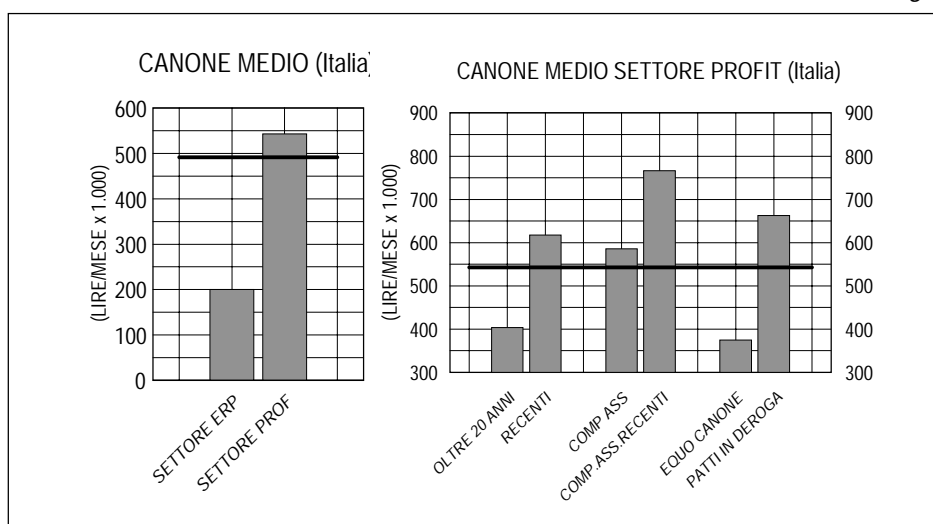
2 LO STATO DEL COMPARTO DELLE ABITAZIONI IN AFFITTO

2.1 La questione del livello degli affitti

Il nuovo quadro conoscitivo consente, anzitutto, di chiarire quella che sembrava una palese e rilevantissima contraddizione. Ci si riferisce al fatto che da un lato tutte le rappresentanze degli inquilini, dai sindacati nazionali alle associazioni locali o di quartiere, denunciano la diffusa presenza di un elevato livello di onerosità degli affitti, che a volte determina una vera e propria contrazione dei consumi non abitativi primari, e dall'altro tutte le rilevazioni sistematiche sui livelli degli affitti indicano valori decisamente non elevati.⁷

In effetti i valori medi regionali degli affitti oscillano tra le 370.000 e le 560.000 lire/mese (valore medio in Emilia-Romagna: 530.000 Lire/mese) ma presentano una fortissima variazione in funzione della data di stipula del contratto, del regime locativo, del settore (profit o sociale), del tipo di proprietario.

Fig.2



In particolare rispetto ad un affitto medio nazionale pari a 475.000 li-

⁷ Tra le rilevazioni sistematiche annoveriamo: ISTAT, "I consumi delle famiglie" e "La distribuzione quantitativa del reddito in Italia nell'anno...", anni vari; Banca d'Italia, "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno ...", anni vari; Ministero delle Finanze, Direzione Generale dei Servizi Tecnici Erariali, Servizio Tecnico I, "Osservatorio dei valori immobiliari", anni vari. Non vengono invece considerate rilevazioni sistematiche, almeno in questa sede, quelle fornite dagli operatori immobiliari poiché riguardano non già il livello degli affitti in generale ma **il livello degli affitti dei contratti stipulati nell'anno o nel semestre** (a seconda della cadenza della rilevazione). Un confronto tra tutte le fonti sistematiche ed alcune fonti specialistiche è riportato nella Figura B1 dell'Appendice statistica.

re/mese⁸ si è rilevato come le abitazioni in regime di equo canone presentino un livello medio di affitto pari a 375.000 Lire/mese mentre il livello medio degli affitti in regime di patto in deroga risulti pari a 640.000 Lire/mese, come gli affitti delle abitazioni dove è subentrato un nuovo inquilino nell'ultimo quadriennio risultino pari a 618.000 Lire/mese mentre gli affitti vigenti in abitazioni dove l'inquilino risiede da oltre venti anni siano pari a 404.000 Lire/mese. In altri termini il valore medio degli affitti risulta relativamente basso ma il mercato attivo, il livello medio degli affitti dei contratti stipulati nell'ultimo periodo (escludendo dal computo gli affitti relativi alle assegnazioni di alloggi ERP) si attesta su valori molto più elevati che possiamo collocare intorno alle 655.000 Lire/mese per l'aggregato nazionale (+ 38% rispetto alla media generale del comparto) e intorno alle 740.000 Lire/mese per l'Emilia-Romagna (+ 40% rispetto alla media generale del comparto). Questi ultimi valori risultano sostanzialmente coincidenti con quelli del mercato di fascia bassa rilevati dalle fonti specialistiche (operatori immobiliari e istituti di credito che effettuano rilevazioni specifiche sul mercato immobiliare residenziale) e dalla Direzione Generale dei Servizi Tecnici Erariali del Ministero delle Finanze.

Tutto ciò implica che, in linea sostanziale, non v'è contraddizione tra i dati ufficiali e sistematici, riferiti al comparto delle abitazioni in affitto nel suo complesso, e quelli desumibili dalle rilevazioni specialistiche, riferiti ad una quota ridotta del comparto e precisamente alle abitazioni che sono oggetto di un nuovo contratto. Allo stesso modo non v'è contraddizione le statistiche sistematiche che indicano valori di onerosità dell'affitto sul reddito relativamente contenuti in termini aggregati e la ricorrente denuncia delle rappresentanze degli inquilini circa l'elevatissima incidenza dell'affitto sul reddito per le fasce reddituali più basse.

2.2 La scarsità delle abitazioni a canone contenuto

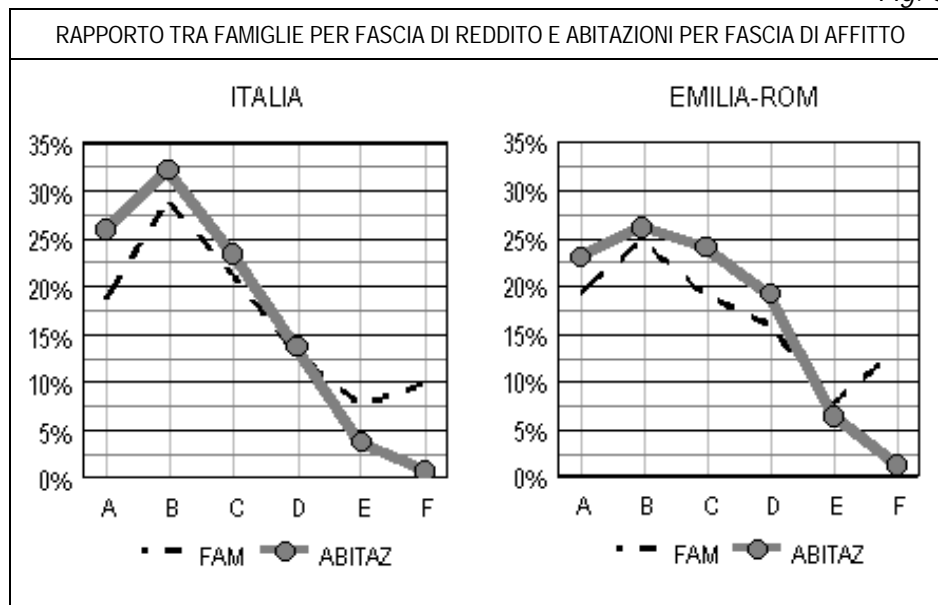
Prima tuttavia di approfondire tali aspetti appare opportuno chiarire un punto che spesso è stato indicato come causa del disagio abitativo per le famiglie a basso reddito e che ancora oggi viene portato a motivazione della esigenza di concentrare gli investimenti nello sviluppo quantitativo dello stock abitativo attraverso l'immissione di nuove unità: la *scarsità delle abitazioni ad affitto contenuto*.

Se si confrontano raggruppamenti di abitazioni per fascia di affitto crescente e raggruppamenti di famiglie per fascia di reddito crescente, ponendole in relazione sulla base di un rapporto tra affitto e reddito costante (a fini meramente esemplificativi è stato scelto il 20% per le fasce di reddito basse e medie e il 25% per le fasce di reddito più elevate) si rileva come vi sia una certa *"sovrabbondanza"* - tutta teorica e vedremo subito perché - delle abitazioni a canone contenuto e una parallela scarsità delle abi-

⁸ Dato comprensivo degli affitti dell'edilizia residenziale pubblica e sostanzialmente coincidente con quello fornito dalla serie ISTAT che per il 1996 indica 397.000 Lire/mese ma, se estrapolata al 1998, indicherebbe un valore di circa 470.000 Lire/mese.

tazioni a canone elevato che dovrebbero costituire il mercato di riferimento delle famiglie a reddito alto e molto alto.

Fig. 3

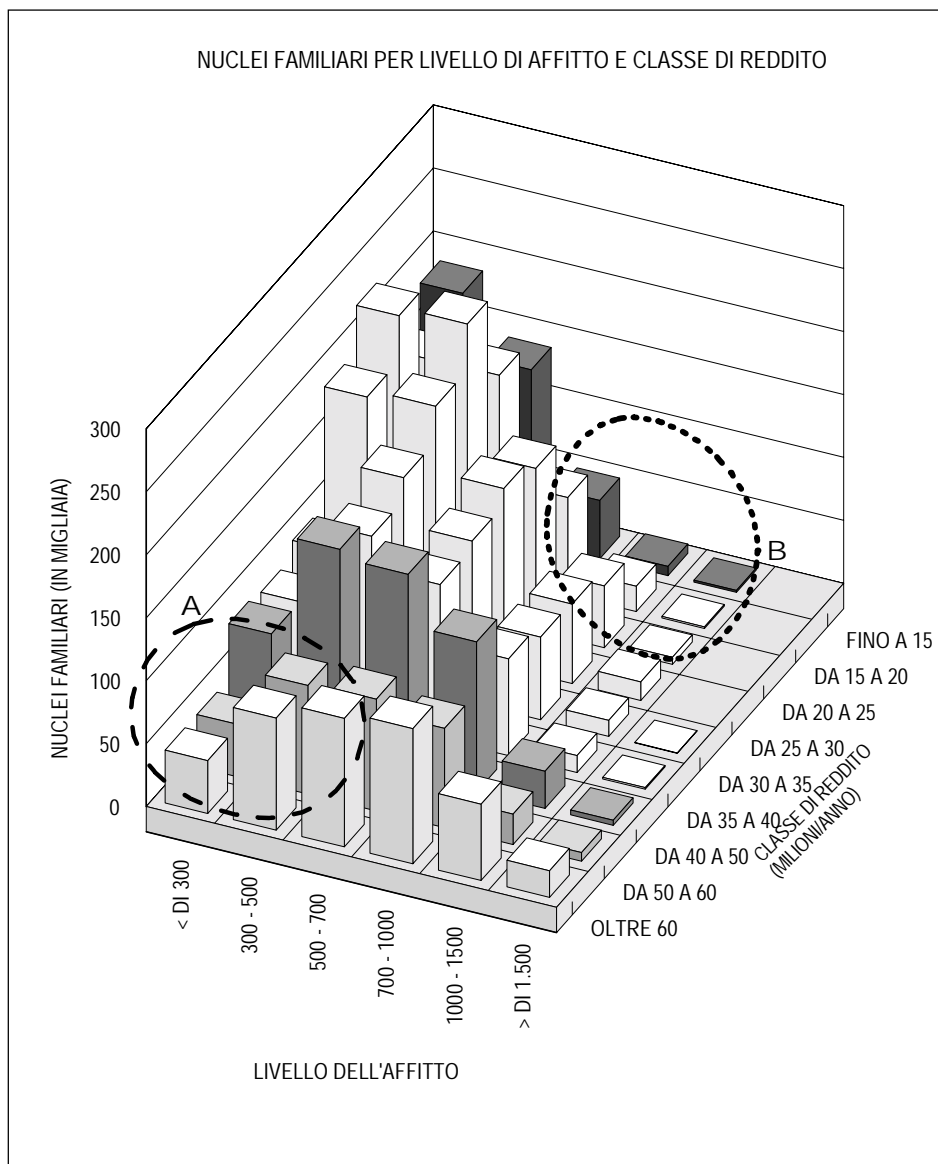


Le classi A, B, C, D, E, F raccolgono famiglie per fascia di reddito e abitazioni per fascia di affitto in base a un rapporto "affitto/reddito" pari al 20% per le prime quattro classi e al 25% per le ultime due classi.

2.3 Le condizioni di onerosità dell'affitto sul reddito

In realtà il fenomeno della copresenza di valori medi di affitto piuttosto contenuti e, parallelamente, di un livello di onerosità degli affitti sul reddito che, per una larga parte delle famiglie italiane, risulta molto elevato, si può spiegare agevolmente attraverso una analisi più dettagliata dei dati. L'esame puntuale dei livelli di affitto e di reddito per le singole famiglie rivela infatti che la distribuzione delle abitazioni nel corpo sociale non presenta una correlazione significativa tra valore dell'affitto e ammontare del reddito familiare. Le rigidità che caratterizzano il mercato delle abitazioni in affitto (ma anche il settore dell'edilizia residenziale sociale) consentono uno "sconfinamento" delle famiglie ad elevato reddito verso nicchie di mercato a basso livello di affitto - abitazioni in regime di equo canone con affitto particolarmente contenuto, edilizia residenziale pubblica, etc.- (condizione evidenziata nella figura sottostante dall'area "A") e, in via del tutto complementare, "forzano" le famiglie a basso reddito verso i segmenti intermedi e medio-alti del mercato (area "B" della figura sottostante).

Fig. 4



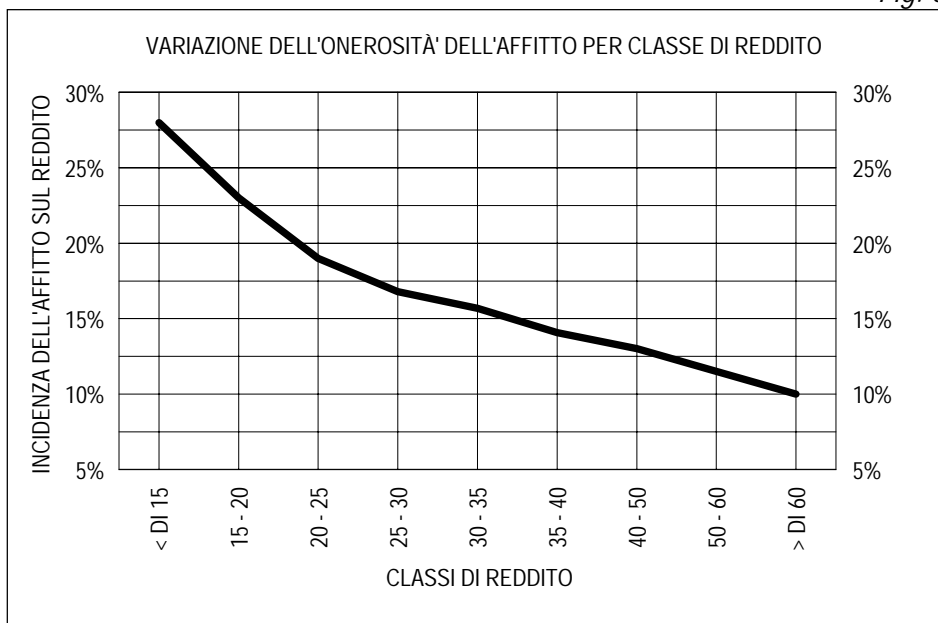
Questo assetto così poco "rispettoso" delle convinzioni più diffuse circa le modalità di funzionamento del mercato degli immobili residenziali in affitto (più precisamente del rapporto tra domanda e offerta) e così anomalo rispetto ad altri mercati (alla distribuzione di altri beni) determina due condizioni di assoluto rilievo.

Onerosità media dell'affitto per classe di reddito

Anzitutto l'incidenza dell'affitto sul reddito risulta fortemente regressiva rispetto al reddito e cioè presenta valori **medi** molto elevati in corrispondenza delle fasce di reddito più basse - i nuclei familiari con un livello di reddito inferiore a 15 milioni/anno dedicano mediamente il 28% del

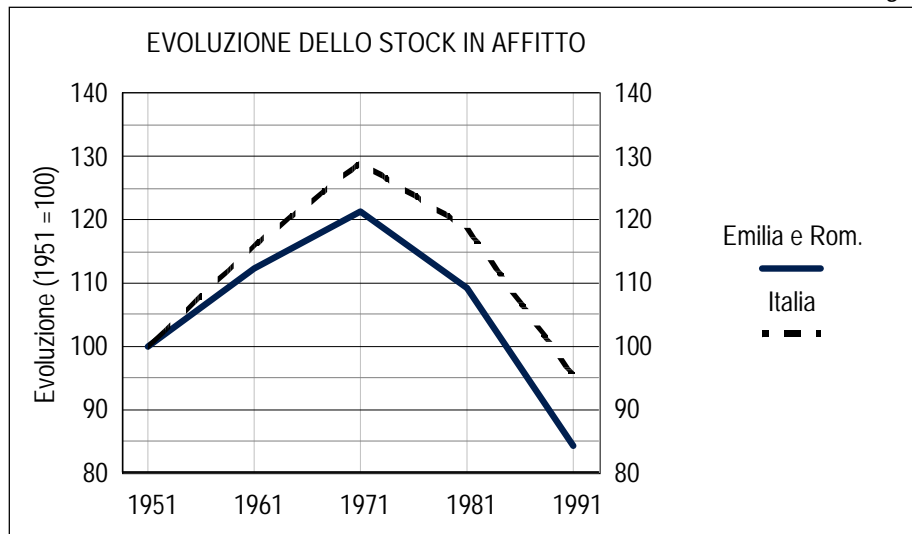
reddito al pagamento dell'affitto - e valori progressivamente più bassi al crescere del livello di reddito fino ad arrivare a valori intorno al 10% per le famiglie con reddito superiore a 60 milioni/anno.

Fig. 5



Questo aspetto è tanto più significativo in quanto la continua contrazione del patrimonio abitativo in affitto ha determinato una parallela espulsione dal comparto delle famiglie con condizioni reddituali e patrimoniali più elevate, che potevano accedere alle abitazioni in proprietà. Tale processo ha determinato una sempre maggiore presenza nel settore della locazione di redditi bassi e molto bassi. Sotto questo profilo l'Emilia-Romagna sconta fattori di debolezza più intensi rispetto alla media nazionale in quanto il processo di contrazione poi del comparto delle abitazioni in locazione è stato più ampio che nel resto del Paese.

Fig. 6

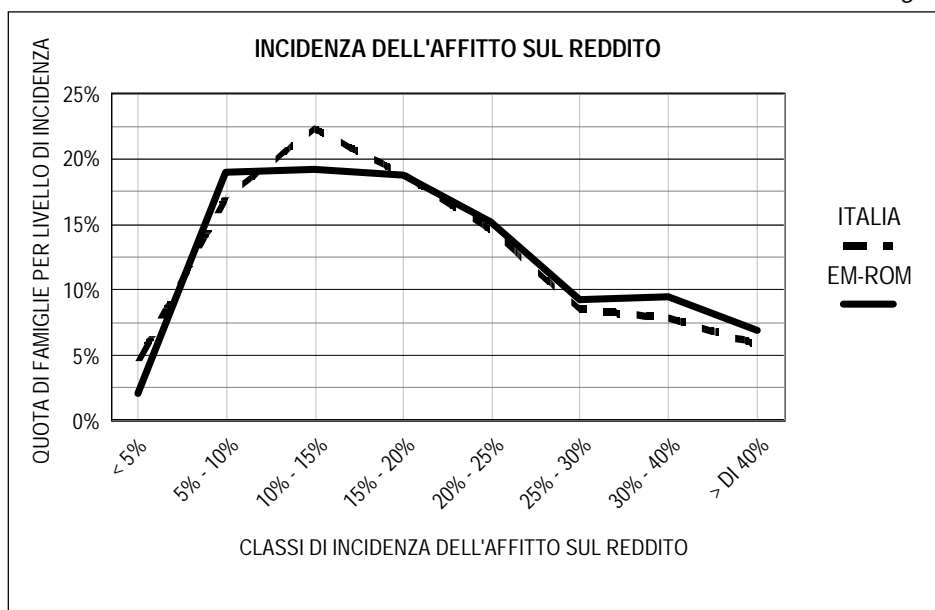


I livelli di onerosità in assoluto

In secondo luogo, l'analisi puntuale del rapporto tra affitto e reddito evidenzia come nelle fasce di reddito più basso coesistano famiglie che dedicano meno del 10% al pagamento dell'affitto - e si tratta sostanzialmente delle famiglie che accedono all'edilizia residenziale pubblica - e famiglie che, non potendo accedere all'offerta sociale, sono costrette a cercare una soluzione abitativa nel mercato e - nei casi estremi - arrivano a dedicare al pagamento dell'affitto quote di reddito che superano il 40%. Del tutto analogamente le fasce di reddito più elevate riescono ad accedere, sia pure in minore misura, ad abitazioni di ERP - e in questo caso dedicano al pagamento dell'affitto meno del 5% del reddito - o accedono alle fasce intermedie o alte del mercato, alienando per il pagamento dell'affitto solitamente non più del 15% del proprio reddito.

Sotto questo profilo l'Emilia-Romagna registra, rispetto all'assetto medio nazionale, condizioni meno favorevoli dovute al fatto che la distribuzione della abitazioni per livello di affitto è decisamente spostata verso le fasce più elevate al punto da compensare ampiamente le condizioni di relativo vantaggio reddituali presenti in regione.

Fig. 7



Il nodo principale da risolvere, a livello nazionale come a livello regionale, non sta dunque nell'elevato livello medio degli affitti o nella scarsità dell'offerta abitativa a canoni contenuti ma nella **distribuzione delle abitazioni in affitto nel corpo sociale**, nel fatto che il sistema abitativo italiano non assume una configurazione che seleziona la distribuzione del bene abitazione in funzione del reddito ma ripropone - in termini relativamente indifferenti - la stessa distribuzione delle famiglie per fasce di reddito in tutti i segmenti o sottomercati attualmente esistenti:

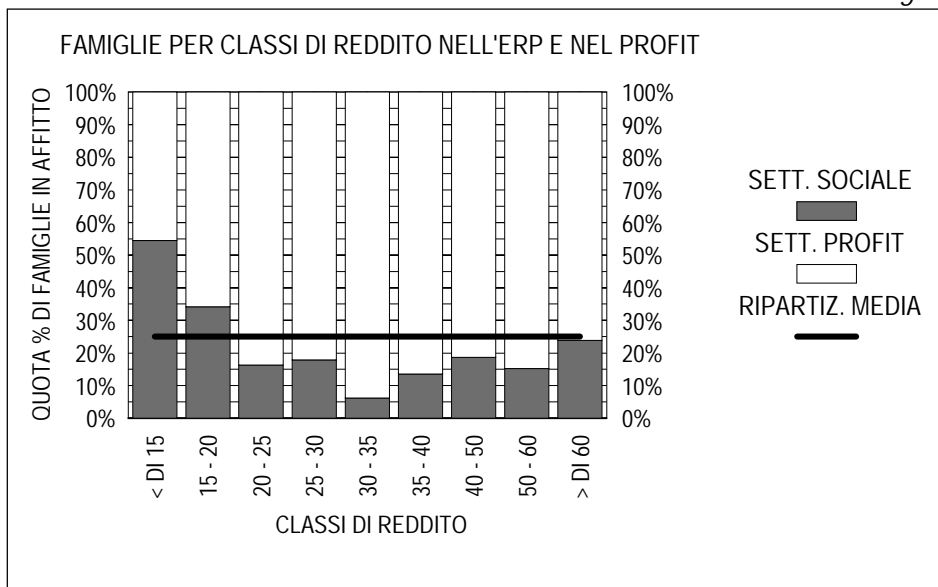
- quello dell'equo canone (in via di esaurimento ma ancora costituito da 1,5 milioni di abitazioni, il 35% del patrimonio abitativo in affitto a livello nazionale e da 115.000 abitazioni, il 37% del patrimonio abitativo in affitto a livello regionale);
- quello del patrimonio degli enti previdenziali pubblici, che opera su canali distributivi propri;
- il sottomercato dei piccoli proprietari;
- il sottomercato della grande proprietà;⁹
- il segmento dell'ERP.

2.4 Il settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto

⁹ Unica eccezione in questo panorama di bassa differenziazione è rappresentata dal non ampio mercato delle abitazioni di proprietà delle Società di Assicurazione che si colloca nella fascia alta e si offre solo alle famiglie che rientrano nelle fasce di reddito più elevate.

Quanto a questo ultimo segmento occorre notare che in Italia nel settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto (nell'ERP) si registra la presenza di elevate quote di famiglie a reddito alto, e molto alto come sinteticamente indicato dal grafico sottostante.

Fig. 8



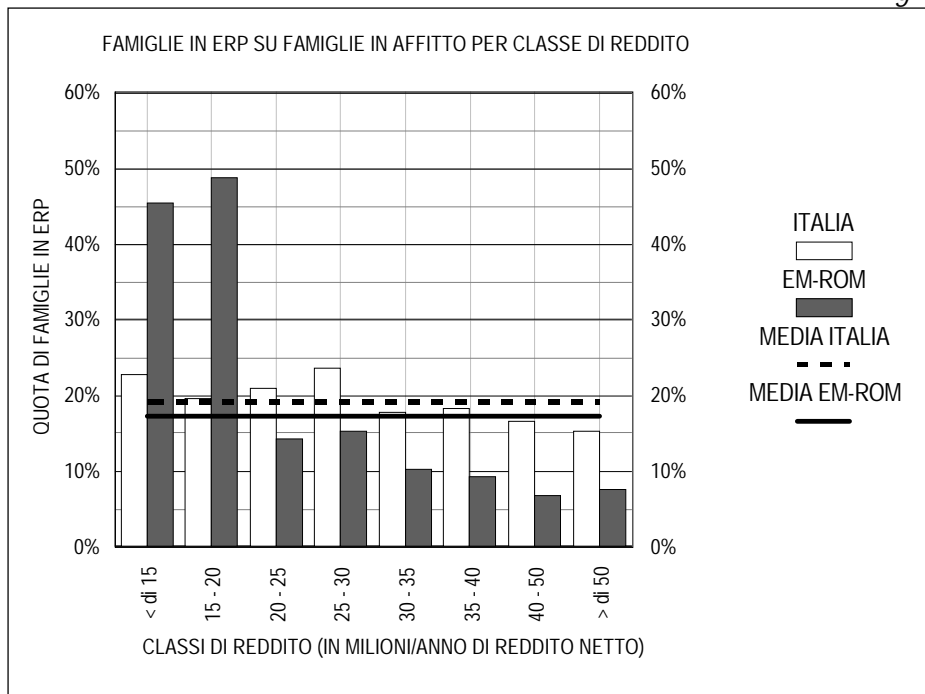
In particolare, a livello nazionale nel sistema ERP sono inserite poco meno di 210.000 famiglie con un reddito netto superiore a 40 milioni/anno (di queste 115.000 presentano un reddito netto superiore a 50 milioni/anno) e poco più di 300.000 famiglie con un reddito netto compreso tra 25 e 40 milioni/anno. Le famiglie in affitto con un reddito netto inferiore a 25 milioni/anno sono nel complesso 1.430.000; di queste solo 300.000 (il 21%) risultano assegnatarie di un alloggio ERP. Le restanti famiglie a basso reddito (1.130.000 unità, il 79%) sono costrette a cercare una soluzione abitativa nel mercato.

Rispetto al quadro nazionale la regione Emilia-Romagna presenta però un assetto di gran lunga più soddisfacente, con una maggiore incidenza delle famiglie a basso reddito e, quindi, con un più elevato livello di efficacia sociale. La quota di famiglie assegnatarie di un alloggio ERP con un reddito netto superiore a 40 milioni/anno è infatti pari a poco più di 8.000 unità, le famiglie con reddito netto compreso tra 25 e 40 milioni/anno sono pari a poco meno di 11.000 unità. Le famiglie in affitto con un reddito netto inferiore a 25 milioni/anno risultano complessivamente pari a 103.000 unità, di queste 34.000 (il 33%) sono inserite nel sistema ERP regionale mentre le restanti 69.000 (il 67%) sono costrette a cercare una soluzione abitativa nel mercato.

Si nota inoltre che nelle fasce di reddito più basse la quota di famiglie inserite nel sistema ERP regionale è particolarmente elevata, tra il 45%

e il 50%, mentre a livello nazionale tali valori scendono al 20% - 22%.

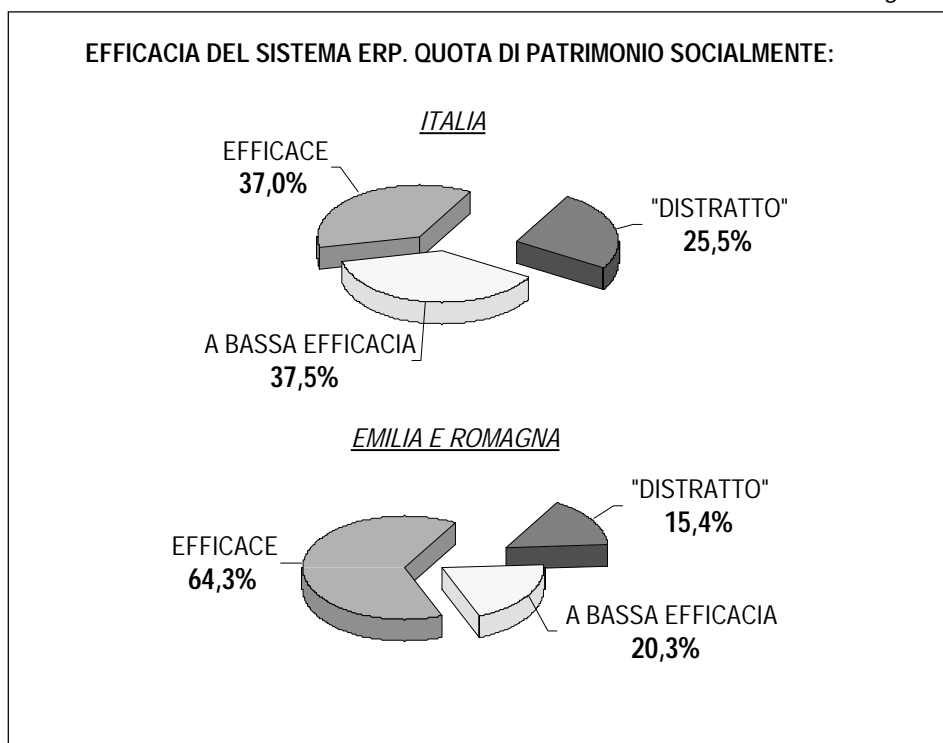
Fig. 9



Si evidenzia così un fenomeno di notevole interesse. Sebbene a livello nazionale il sistema ERP sia leggermente più ampio (costituisce il 19% delle abitazioni in affitto mentre a livello regionale tale quota si attesta attorno al 18%) il **sistema ERP regionale è caratterizzato da un livello di efficacia sociale** (di finalizzazione sui redditi bassi e medio-bassi) **nettamente superiore che compensa ampiamente il "deficit" quantitativo.**

In particolare mentre il sistema ERP nazionale viene utilizzato per il 37% per soddisfare la domanda dei nuclei familiari di minore reddito, il sistema ERP regionale colloca presso questa stessa fascia sociale oltre il 64% del patrimonio abitativo. Per converso, il sistema ERP nazionale è assegnato per poco meno del 26% delle unità a famiglie con reddito netto medio-alto o alto (reddito netto superiore a 40 milioni/anno) mentre il sistema ERP regionale limita questa "distrazione di risorse" al 15%.

Fig. 10



Siamo dunque di fronte a **due livelli di prestazione sociale nettamente diversi**, a tutto vantaggio del sistema ERP regionale, ancorché occorra notare che anche il sistema ERP regionale presenta importanti margini di miglioramento.

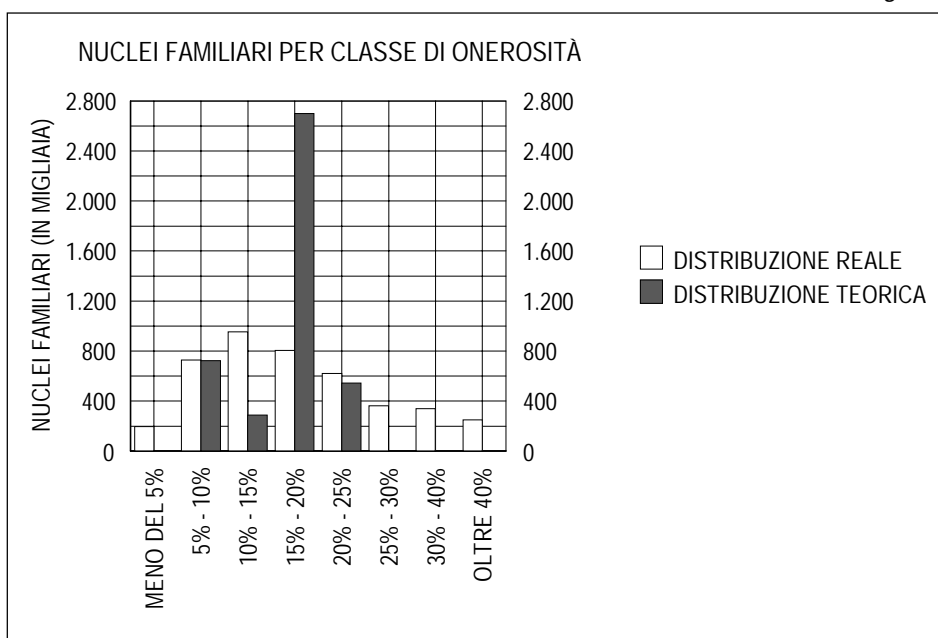
Le 53.000 abitazioni che compongono il patrimonio ERP regionale infatti, laddove le quote di patrimonio *abitativo "distratto dalle finalità sociali"* e a *"bassa efficacia sociale"* fossero impegnate per fornire un alloggio alle famiglie economicamente e socialmente più deboli potrebbe soddisfare il 52% della domanda abitativa originata dalle famiglie a basso reddito (meno di 25 milioni/anno di reddito netto) mentre attualmente riesce a soddisfare solo il 33% della domanda abitativa proveniente da questa area sociale.¹⁰

2.5 Effetti delle rigidità del mercato

¹⁰ A livello nazionale la quota di domanda abitativa debole che teoricamente potrebbe essere soddisfatta è pari al 57% (più del livello regionale a causa della maggiore ampiezza relativa del sistema ERP nazionale) ma quella effettivamente soddisfatta è pari al 21%, nettamente inferiore al livello regionale.

Una misura, indiretta ma efficace, di come tali fattori di rigidità e la conseguente marcata differenziazione dei livelli di onerosità dell'affitto sul reddito determinino la massima parte delle condizioni di disagio abitativo da onerosità dell'affitto (e, a cascata, l'elevata conflittualità testimoniata dall'alto numero di sfratti esecutivi esistente a livello nazionale come a livello regionale¹¹) è fornita da una elementare simulazione che tende ad associare le famiglie a minor reddito con le abitazioni a minore affitto e le famiglie a reddito progressivamente più elevato con le abitazioni ad affitto progressivamente più elevato e a verificare le condizioni di onerosità che si verificherebbero in questa **molto astratta** distribuzione "ottimale". I risultati indicano che qualora ciò fosse possibile non vi sarebbe alcuna famiglia con un livello di onerosità superiore al 25% e, parallelamente, non ve ne sarebbe alcuna con un livello di onerosità inferiore al 10%.

Fig. 11



Si potrebbe dunque schematicamente affermare che il maggiore fattore di disagio abitativo è determinato dai fattori di rigidità del mercato, dalle condizioni di "relativo privilegio" che questi consentono e, conseguentemente, dagli "extracosti" che così si vengono a scaricare sulle famiglie con reddito più basso.

2.6 Frammentazione della proprietà edilizia e riqualificazione

¹¹ Si vedano le tavole B4 e B5 nell'appendice.

urbana

Un ulteriore elemento che condiziona negativamente il nostro sistema abitativo è costituito dalla marcata frammentazione della proprietà. È ben noto che in Italia il comparto delle abitazioni di proprietà dell'utilizzatore è straordinariamente ampio¹² e questo carattere costituisce da solo un formidabile fattore di frammentazione della proprietà, ma anche il comparto dell'affitto si concentra per oltre il 70% nel settore della piccola proprietà a livello nazionale e per oltre il 72% a livello regionale. La grande proprietà e in particolare la proprietà di interi edifici o di complessi costituiti da vari edifici, detiene non più del 28% dello stock residenziale italiano (il 26% a livello regionale) ed è costituita al 19% dall'edilizia residenziale pubblica (il 18% a livello regionale). Questa **elevata frammentazione costituisce un formidabile vincolo sia ai processi di riorganizzazione e ristrutturazione urbana, sia ai processi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi di riqualificazione e manutenzione degli immobili.**

2.7 Le dinamiche innescate dalla legge 431/98

Infine riteniamo opportuno ricordare che la nuova disciplina del mercato delle abitazioni in locazione ha innescato dinamiche molto intense che tendono a rafforzare alcune tendenze già in atto. In particolare l'esaurimento del regime di equo canone e l'assorbimento degli sfratti determineranno un forte incremento degli affitti che, nel caso di famiglie a basso reddito, si tradurranno in altrettanto intensi incrementi delle condizioni di onerosità a meno di non prevedere un'azione specifica tesa al contenimento della crescita dei canoni (come può accadere nell'ambito del regime concertato) o di contrasto e, possibilmente, rimozione dei fattori di rigidità del mercato. Relativamente a questo aspetto non sono disponibili dati regionali ma elaborazioni di livello nazionale indicano come il fenomeno del tendenziale incremento dei valori di onerosità dell'affitto sul reddito riguardino un numero di famiglie paragonabile a quello che attualmente subisce condizioni di elevata onerosità.

¹² Nei Paesi dell'UE in media la quota di abitazioni di proprietà dell'utilizzatore risulta essere pari al 61% (Spagna: 85%; Irlanda: 82%; Grecia: 76%; Finlandia: 73%; Regno Unito: 66%; Belgio, Portogallo e Lussemburgo: 65%; Francia: 62%; Svezia: 60%; Austria: 58%; Danimarca: 56%; Paesi Bassi: 50%; Germania: 39%. Negli USA la quota di abitazioni "in proprietà" risulta pari al 64%.

3 OPPORTUNITÀ, PROSPETTIVE, PROBLEMI

3.1 Produzione di nuove abitazioni e gestione del patrimonio esistente

I risultati delle analisi del sistema residenziale in affitto sinteticamente riportati nel precedente capitolo evidenziano come il problema nodale del comparto delle abitazioni in affitto sia costituito sostanzialmente dalla rigidità del mercato, dalla conseguente forte differenziazione dei livelli di onerosità dell'affitto sul reddito e dalla risultante elevatissima onerosità degli affitti per le famiglie di minore reddito. A tale proposito si rileva come le condizioni di elevata onerosità costituiscano da sole circa il 50% delle condizioni di disagio abitativo e come gran parte delle altre condizioni di sofferenza abitativa (sovraffollamento, famiglie in capo alle quali pende un provvedimento di sfratto esecutivo, etc.) siano il diretto risultato di comportamenti difensivi delle famiglie a basso reddito nei confronti di una prospettiva di forte crescita dell'onerosità dell'affitto sul reddito.¹³

Ed è anche stato evidenziato come la carenza relativa di abitazioni in affitto a canone contenuto (in Emilia-Romagna oltre 50.000 famiglie sono costrette a dedicare oltre il 30% del reddito per pagare il canone di locazione) sia determinata in ampia misura da una distribuzione del bene abitazione nel corpo sociale del tutto insoddisfacente sia sotto il profilo economico, sia sotto quello sociale.

Il problema chiave da risolvere è dunque costituito dalla rigidità del settore, dalla scarsa mobilità delle famiglie all'interno del patrimonio abitativo, dalla forte compartimentazione del mercato.¹⁴

¹³ SUNIA, *"Famiglie e abitazioni in affitto. 1998"*, RST, 1999. In particolare è stato rilevato come la massima parte delle famiglie con provvedimento di sfratto esecutivo o in condizioni di sovraffollamento registrino condizioni di onerosità intermedie o basse, determinate da un livello particolarmente basso dei canoni e come queste stesse famiglie, laddove accedessero ad abitazioni dimensionalmente adeguate (per quanto riguarda l'area del sovraffollamento) o abbandonassero l'abitazione in uso per trasferirsi in un nuovo alloggio ai canoni correnti (per quanto riguarda le famiglie con sfratto esecutivo), dovrebbero sopportare livelli di onerosità dell'affitto sul reddito particolarmente elevati.

¹⁴ Un ulteriore fenomeno determinato dalla rigidità del mercato è rappresentato dal basso tasso di mobilità abitativa delle famiglie italiane. Lo studio promosso dall'associazione degli agenti immobiliari aderente alla Confesercenti, ANAMA, (*"La mobilità residenziale"*, EcoConsult, 1998) evidenzia come in Italia, tra il 1993 e il 1995, abbiano cambiato abitazioni poco più di 800.000 nuclei familiari ogni anno: circa il 4% delle unità familiari esistenti nel complesso. Nello stesso periodo le famiglie che hanno espresso una chiara intenzione di cambiare casa risultano essere circa il doppio (poco meno di 1,6 milioni ogni anno, l'8% delle famiglie nel complesso). Dunque solo la metà delle esigenze di mobilità abitativa riesce a concretizzarsi. Risultati analoghi sono desumibili da una rilevazione diretta realizzata nel 1995 dalla RST sugli spostamenti casa-lavoro. In quella occasione è emerso che per il 47% dei lavoratori dipendenti lo spostamento casa lavoro era fonte di disagio e che circa il 13% dei lavoratori manifestava

Rispetto a questi nodi la produzione di nuove unità abitative a canone contenuto, determina sicuramente un miglioramento dell'assetto delle condizioni abitative ma, in assenza di una più incisiva azione di orientamento e riequilibrio del mercato, perderebbe gran parte della propria efficacia. Il fattore su cui sembra necessario focalizzare l'azione è la capacità o meno di creare - direttamente o indirettamente - canali di offerta che consentano **una più efficace distribuzione delle famiglie nelle diverse fasce di mercato**, che consentano cioè di innescare un processo di mobilità delle famiglie all'interno del patrimonio abitativo tale da determinare un più omogeneo rapporto tra i livelli di reddito e i livelli di affitto.

3.2 Compensazione o riequilibrio del mercato

Tutto ciò suggerisce l'opportunità di spostare l'attenzione dalla missione tradizionale dell'ERP - assicurare una offerta di abitazioni di buono standard a canoni di affitto contenuti attraverso la produzione di nuove unità al fine di compensare le carenze quantitative della fascia più bassa del mercato¹⁵ - verso una missione di natura strutturalmente diversa e molto più impegnativa che non ha più il carattere di **azione compensatrice delle carenze quantitative della produzione e del mercato** ma quello di **azione di orientamento e riequilibrio della configurazione del mercato stesso**.

Questo diverso carattere strategico dell'azione pubblica nel settore

una concreta esigenza di mobilità abitativa (non solo per motivi di lavoro), ma per il 51% di questi tale problema ma non era risolvibile in tempi brevi. Gli elevati tassi di rinuncia registrati da entrambe le indagini sono spiegabili in ampia parte dall'elevato *"costo"* della mobilità abitativa connessa sia al passaggio da comparti abitativi *"protetti"* (le abitazioni in regime di equo canone, le abitazioni con vecchi contratti di affitto, il patrimonio residenziale di proprietà degli Enti previdenziali pubblici, etc.) a comparti prossimi ai rendimenti *"di mercato"*, sia alla mobilità territoriale (uno spostamento dalle città meridionali verso quelle settentrionali e, più in generale, da aree a bassa occupazione e a basso reddito verso aree ad elevata occupazione e ad elevata domanda di lavoro comporta un forte incremento dei canoni di locazione e un analogo sacrificio in termini di potere reale di acquisto).

¹⁵ Si noti come lo stesso avvio del sistema ERP italiano nel primo decennio del secolo prenda le mosse dalla constatazione che le esigenze abitative della classe operaia non avevano alcun effetto sulla produzione di edilizia residenziale che continuava ad orientarsi unicamente verso fasce di mercato più elevate, considerate quelle più remunerative. In conseguenza di valutazioni di questo ordine il legislatore comincia a regolamentare e a sviluppare in modo sempre più deciso, e con oneri a carico della collettività sempre più consistenti, la produzione di abitazioni *"economiche e popolari"* che, fino ad allora, era stata gestita dalle Società di mutuo soccorso e dalle Associazioni benefiche. L'impegno del legislatore a creare un canale di produzione *"parallelo"* a quello del mercato è testimoniato dal fatto che nel giro di trenta anni vengono costituiti e finanziati, solitamente su base comunale, oltre 600 istituti - gli ICP - per la produzione di abitazioni per i lavoratori.

residenziale può essere ritrovato nei Paesi più attenti al problema, dove gli obiettivi di solidarietà non vengono espressi tanto in termini di livello dell'affitto sociale o di numero delle abitazioni da realizzare quanto in termini di configurazione complessiva (quantità / qualità / costo / distribuzione del bene abitazione per le diverse componenti sociali) verso la quale si intende far evolvere il mercato. In questa logica la quantità di abitazioni da produrre, l'intensità dell'azione calmieratrice dei canoni o di contenimento dell'onerosità di questi per le diverse fasce di reddito, le azioni di sostegno o incentivazione agli operatori privati, diventano solo strumenti parziali per la realizzazione degli obiettivi di riassetto del sistema abitativo nel suo complesso. Sotto questo profilo lo stesso Governo federale degli USA, che certamente non esprime una visione di esasperata solidarietà sociale, effettua, dalla fine degli anni '80, un monitoraggio biennale sulla composizione e sulla qualità dell'offerta abitativa complessivamente assicurata dal mercato e imposta il programma federale e gli incentivi statali e municipali in funzione di un **riequilibrio complessivo** teso a ridurre i picchi di disagio abitativo.

D'altro lato gli stessi principi che hanno ispirato la legge 431/98 sembrano chiaramente orientati verso un'azione di riequilibrio strategico del mercato, di suo orientamento verso assetti caratterizzati da un più soddisfacente bilanciamento tra interessi economici e valenze di solidarietà sociale piuttosto che verso un'azione "*classica*" di intervento aggiuntivo e compensativo del mercato.

In questo quadro la produzione di nuove unità abitative, se vista in termini di mero incremento dello stock residenziale, assume un'importanza secondaria. Una riduzione, anche minima, dei livelli di rigidità e di disequilibrio attualmente presenti nel mercato può determinare effetti sociali ben più rilevanti di qualunque produzione di nuove abitazioni si voglia ragionevolmente ipotizzare. Con ciò non si intende certo sottovalutare la necessità e l'opportunità di una crescita quantitativa del patrimonio residenziale, specialmente laddove si tenga conto dei crescenti flussi migratori da Paesi poveri che interessano gran parte della regione e del continuo processo di riduzione del numero medio dei componenti del nucleo familiare indotto dall'invecchiamento della popolazione e dall'evoluzione dei modelli socio-demografici. Tutto ciò infatti determina una **forte crescita quantitativa della domanda di abitazioni** che non può essere risolta solo in termini di riequilibrio del mercato. È tuttavia necessario chiarire che tale crescita, per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni abitative, **assume forza e importanza solo se ricondotta all'interno di un più complessivo programma di sviluppo che riguarda anzitutto - e soprattutto - il patrimonio abitativo esistente e l'assetto generale del comparto delle abitazioni in affitto**. Senza migliorare l'assetto generale del comparto la produzione di nuove unità abitative rischierebbe infatti di svolgere, in netta prevalenza, la funzione di compensare i disequilibri del mercato.

Si segnala inoltre come questa logica conduca ad un netto superamento di politiche e interventi settorialmente mirati alla risoluzione di specifici aspetti della condizione abitativa (quella degli anziani piuttosto che quella delle giovani coppie o degli immigrati o degli studenti universi-

tari fuori sede). Tutte queste azioni infatti, proprio in virtù della forte finalizzazione, non hanno - in generale - le valenze e la forza per incidere sulla configurazione e sui processi evolutivi generali del comparto.

Il rapporto tra gestione del patrimonio residenziale esistente e produzione di nuove unità tende quindi ad assumere un diverso valore. Le unità che a vario titolo confluiscono nell'ERP costituiscono circa il 19% del comparto delle abitazioni in affitto a livello nazionale, poco meno (il 18%) a livello regionale e, ciò che più conta, costituiscono anche uno dei pochi grandi patrimoni residenziali che possono essere impiegati in modo integrato per realizzare strategie di orientamento del mercato, per creare canali di offerta differenziati, per innescare processi di riqualificazione che non siano alla scala della singola unità abitativa o, nel migliore dei casi, alla scala dell'edificio, ma alla scala urbana e comprendano non solo immobili residenziali ma anche le infrastrutture e le attrezzature urbane.¹⁶

3.3 Autonomia economica, autonomia gestionale

Occorre tuttavia notare che il patrimonio dell'ERP può diventare un efficace strumento per orientare l'evoluzione del mercato solo a patto di **ridefinire le regole** della sua utilizzazione e, soprattutto, gli strumenti e le logiche della gestione stessa. Sotto questo aspetto il sistema di regole, competenze, autonomie che consentono una corretta manutenzione e amministrazione del patrimonio immobiliare, nonché la sua conservazione e il suo sviluppo in termini quantitativi e di valore economico appare ampiamente inadeguato.

Il nuovo ruolo del sistema ERP presuppone infatti la possibilità di operare con **ampia autonomia decisionale** circa lo sviluppo, la cessione, la riconfigurazione del patrimonio sia in funzione della missione specifica e tradizionale di fornire alloggi a canone contenuto alle famiglie a basso reddito, sia - soprattutto - in funzione della nuova missione riguardante l'azione di riequilibrio del mercato delle abitazioni in affitto in generale.

La transizione da una funzione di mera compensazione delle carenze del mercato ad una funzione di riequilibrio dello stesso è resa più complessa dall'esaurimento del canale tradizionale di alimentazione della spesa pubblica nel settore residenziale e dal fatto che ben difficilmente questo canale sarà sostituito da altro di pari capienza finanziaria. In concreto, il settore sembra doversi avviare verso un **regime di approvvigionamento di risorse finanziarie fortemente dipendente dall'efficienza economica della gestione dei beni immobiliari, dalle iniziative di valorizzazione che potranno essere messe in atto, dai risultati della vendita di beni e servizi e solo in misura limitata dai trasferimenti provenienti dai diversi livelli di governo.**

¹⁶ Si veda quanto indicato sopra, nel paragrafo 2.6, a proposito della frammentazione proprietaria del sistema abitativo italiano.

Quanto a questo punto si nota che allo stato attuale il patrimonio ERP regionale è costituito da 53.000 unità abitative, per un valore catastale di 3.400 miliardi (mediamente 64 milioni per abitazione) e un valore di mercato che è stato valutato in circa 7.300 miliardi (mediamente 138 milioni per abitazione, con un'oscillazione molto ampia, compresa tra 60 milioni e 250 milioni dei segmenti di patrimonio più pregiati).¹⁷

Tale patrimonio, allo stato attuale, genera un ricavo lordo di poco inferiore a 115 miliardi/anno, con un rendimento pari allo 1,6%.¹⁸ Naturalmente il fine principale di tale patrimonio non è quello di massimizzare il ricavo ma quello di fornire ai nuclei familiari socialmente ed economicamente deboli una abitazione a canone contenuto.¹⁹ Tuttavia il basso livello di rendimento indica come la collettività regionale:

- a) da un lato, nell'arco di oltre 80 anni, abbia investito per realizzare lo stock abitativo attualmente esistente;
- b) dall'altro, annualmente, "rinunci" ad una quota dei potenziali ricavi per contenere il livello dei canoni su valori coerenti con le finalità sociali del settore.

Ma quale è l'entità di questa rinuncia? Se questo stesso stock di abitazioni fosse collocato oggi sul mercato con canoni locativi attestati sui livelli propri dei contratti in regime di patto in deroga (per abitazioni di analoghe caratteristiche), l'affitto medio, ad una valutazione prudentiale, risulterebbe dell'ordine di 518.000 lire/mese, con un ricavo lordo di circa 330 miliardi/anno. Lo scarto tra il ricavo attuale e il massimo ricavo consentito dal mercato è, in una certa misura, rappresentativo del costo che annualmente la collettività assume per tenere bassi gli affitti del sistema ERP e per tutelare le famiglie più deboli. Tale "costo" è pari a circa 215 miliardi/anno, 4,2 milioni per nucleo familiare assistito.²⁰ Questo schema-

¹⁷ Costituisce parte del patrimonio anche una quota di edilizia non riconducibile al settore ERP (edifici terziari, edifici specialistici, etc.) il cui valore catastale è pari a 34 miliardi, con un valore di mercato valutabile intorno a 140 miliardi.

¹⁸ Il canone medio, ottenuto dividendo il monte affitti per il numero di abitazioni e, dunque, al lordo della morosità, risulta pari a 181.000 lire/mese.

¹⁹ Su tale aspetto si rimanda a quanto già considerato nel precedente paragrafo 2.4, "Il settore dell'edilizia residenziale sociale in affitto".

²⁰ Gli Istituti dell'Emilia-Romagna, recentemente, hanno avanzato una interessante proposta di rimodulazione dei canoni che prevede incrementi non molto rilevanti per le famiglie a basso reddito (tra il 14% e il 40%) e incrementi sempre più ampi per le famiglie a reddito più elevato, fino ad arrivare ad incrementi compresi tra il 100% e il 170% per le famiglie con reddito **convenzionale** superiore a 42 milioni/anno). Tale proposta determina un canone medio regionale di circa 320.000 lire/mese, con un ricavo annuo complessivo di circa 205 miliardi. In questo caso il "costo sociale" dell'assistenza abitativa scenderebbe da 215 miliardi/anno a 125 miliardi/anno, con un onere per nucleo familiare assistito di 2,4 milioni/anno. In realtà risultati economici analoghi (o migliori) potrebbero essere raggiunti anche mantenendo inalterati (o riducendo) i canoni per le famiglie a reddito più basso,

tico e semplificato bilancio suggerisce due considerazioni.

La prima riguarda il livello teorico di autonomia economica degli Istituti: in assenza di un *"sacrificio di rendimento"* dettato da finalità istituzionali i ricavi lordi sarebbero sufficienti a garantire un tasso di investimenti per la manutenzione/riqualificazione dello stock edilizio pari al 3,9% del valore del patrimonio immobiliare (attualmente tale investimento non potrebbe materialmente superare lo 0,9%), quota che può essere considerata sufficiente a garantire la conservazione della funzionalità e del valore degli immobili. Le entrate correnti annue, in virtù dell'incremento del monte affitti, salirebbero infatti da 188 miliardi²¹ a oltre 400 miliardi, consentendo, al netto delle tasse, degli oneri per il personale e per gli organi, nonché delle spese per acquisto di beni e servizi, un investimento annuo di oltre 280 miliardi per la riqualificazione, ristrutturazione e sviluppo del patrimonio (circa 5,3 milioni/anno per unità abitativa esistente), sempre a parità di altre condizioni.²²

La seconda considerazione riguarda invece quella che possiamo chiamare la *"produttività sociale"* del costo che implicitamente viene sostenuto dalla collettività regionale. Poiché abbiamo notato che circa 8.000 abitazioni (il 15% del totale ERP) sono utilizzate da nuclei familiari ad alto reddito e che altre 11.000 abitazioni (il 20% del totale) sono utilizzate da nuclei familiari a reddito intermedio, la rinuncia ad un provento di 215 miliardi/anno in effetti si applica (è socialmente efficace) su circa 34.000 nuclei familiari a basso reddito che, altrimenti, non riuscirebbero a trovare una soluzione abitativa o la troverebbero solo a patto di cadere in condizioni di onerosità dell'affitto sul reddito estremamente elevate. Il *"costo"* sostenuto dalla collettività per ciascuna di queste famiglie risulta quindi pari a 6,3 milioni/anno, il vantaggio per tali famiglie è dell'ordine di 4,0 milioni/anno. Lo scarto tra le due misure, 2,3 milioni/anno, 77 miliardi in totale, è indicativo delle rigidità attualmente presenti nel sistema ERP regionale, rigidità, è bene chiarire, che non derivano dalla natura dell'ERP o dal modo in cui questa viene amministrata ma dai meccanismi di assegnazione, dal ridottissimo tasso di mobilità interna e dalla sostanziale inamovibilità dei nuclei familiari dal sistema ERP, una volta che siano diventati assegnatari di un alloggio pubblico.

Si evidenzia dunque che se da un lato, attraverso incrementi di produttività sul piano organizzativo-aziendale, sembrano conseguibili significativi miglioramenti in materia di autonomia economica e finanziaria degli Istituti, dall'altro appaiono conseguibili ben più rilevanti miglioramenti sul piano della **produttività sociale e dell'efficace allocazione delle risorse abitative**. Sotto questo profilo una **riconfigurazione delle regole** che de-

come evidenziato in Federcasa, *"Solidarietà sociale ed efficienza economica nell'edilizia residenziale pubblica"* RST, 1998.

²¹ Valore al netto della morosità

²² Ovviamente l'intensità degli investimenti per manutenzione, riqualificazione, ristrutturazione diminuirebbe se le maggiori entrate fossero destinate anche ad altre linee di azione, dal sostegno diretto alle famiglie a basso reddito per l'accesso alle abitazioni in affitto allo sviluppo quantitativo dello stock edilizio, etc.

terminano le modalità di accesso, la graduazione dei canoni, i termini e le forme di mobilità degli assegnatari, avrebbe, in termini di efficienza complessiva della spesa pubblica, effetti dirompenti.²³

3.4 La competizione con altri soggetti di gestione immobiliare

Infine, occorre ricordare che, nel settore della gestione integrata, gli Istituti non troveranno un terreno sgombro di competitori.

Nell'ultimo periodo si è assistito ad una decisa tendenza alla formazione di nuovi soggetti che, attraverso alleanze e fusioni (anche con operatori internazionali), tendono a costituire strutture che siano in grado di porsi come interlocutori delle Amministrazioni pubbliche e delle grandi proprietà private come gestori globali dei patrimoni immobiliari e realizzatori di strategie complesse. Il processo è agli inizi, appare ancora caratterizzato da tratti di immaturità, ma l'evoluzione è chiaramente in atto e le grandi proprietà immobiliari (pubbliche e private) stanno più o meno rapidamente orientandosi verso soluzioni di **esternalizzazione della gestione che comprendono anche il riassetto e la valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare e la costituzione di strumenti innovativi di gestione tecnico-finanziaria dei patrimoni**, quali i *fondi immobiliari chiusi ad apporto*, recentemente costituiti.

La vitalità e la profondità di questa evoluzione è testimoniata dal fatto che il processo non riguarda unicamente le grandi società private ma anche le Amministrazioni locali che, sempre più spesso, compiono scelte di esternalizzazione della gestione, ancorché con finalità, modi e caratteri decisamente diversi da quelli praticati dalle grandi strutture private. Una situazione intermedia, per tempi e per obiettivi, è rappresentata dal processo di esternalizzazione in atto presso gli Enti previdenziali pubblici.

Dunque, se da un lato l'evoluzione del mercato immobiliare e del quadro normativo di settore suggeriscono l'opportunità di impiegare il cospicuo patrimonio residenziale pubblico per orientare il mercato verso equilibri economici e sociali più soddisfacenti, e di adottare nuove strategie, nuove regole e nuovi strumenti per il governo di questo patrimonio, dall'altro operatori italiani e internazionali propongono nuove forme di gestione globale ottenendo ampia attenzione da parte dei grandi proprietari immobiliari. In questo ambito non sembra in alcun modo da trascurare la costante crescita di interesse per il mercato immobiliare italiano da parte dei grandi operatori internazionali.

Del tutto incidentalmente si nota che ogni eventuale miglioramento del rendimento del patrimonio immobiliare tenderà a rafforzare ulterior-

²³ Oppure, se guardiamo al problema da un punto di vista simmetricamente opposto, i livelli di bassa efficacia sociale del sistema ERP, e in particolare della stratificazione di regole che lo governano, sono tali che la loro riorganizzazione determinerebbe risultati notevolissimi.

mente l'interesse dei grandi operatori privati per il mercato della gestione/valorizzazione del sistema ERP.

4 TESI DI LAVORO

4.1 Stato attuale e obiettivi di medio periodo

Il confronto tra i problemi e gli obiettivi indicati nel precedente capitolo e la configurazione del "sistema ERP" regionale consente di formulare due distinte valutazioni.

Da un lato non v'è dubbio che gli IACP dell'Emilia-Romagna presentino caratteri di elevata efficienza, specie se confrontati con il quadro medio del Paese. Va infatti notato che nel complesso gli Istituti emiliano-romagnoli possono vantare:

- un favorevole rapporto medio tra entrate e spese correnti con un saldo positivo (media del quadriennio '95-'98: + 66,1%) relativamente stabile nel tempo;²⁴
- tassi di morosità mediamente attestati intorno al 4% contro una media nazionale posizionata intorno al 10%;²⁵
- livelli di efficacia sociale decisamente superiori a quelli medi del Paese (la quota di patrimonio residenziale pubblico impegnata da redditi alti e molto alti è sensibilmente inferiore alla media nazionale, nonostante che la composizione socio-economica delle famiglie in affitto della regione sia nettamente spostata verso fasce reddituali alte);
- una significativa capacità di autofinanziare gli interventi di ristrutturazione e riqualificazione, nell'ultimo quadriennio a fronte di un impegno medio annuo per attività di riqualificazione e ristrutturazione di 7 miliardi (impegno che in base alla programmazione 1998 - 2001 dovrebbe salire a 25 miliardi/anno) il saldo tra entrate al netto dei trasferimenti e uscite correnti più spese per la manutenzione e riqualificazione del patrimonio si è mantenuto costantemente positivo, + 3,4% e crescente nel tempo.²⁶

Ma, soprattutto, il sistema IACP regionale ha mostrato la capacità di innescare significativi processi di valorizzazione patrimoniale basati su programmi di cessione, riqualificazione, ristrutturazione e nuova edificazione che presentano caratteri di marcata integrazione, tali da anticipare le condizioni di gestione integrata richiamate nel precedente capitolo. Cer-

²⁴ 1995: 76.632 milioni (+66,6%);1996: 96.304 milioni (+68,4%);1997: 97.626 milioni (+65,3%);1998: 104.199 milioni (+64,3%). Per una descrizione più dettagliata si rimanda al Cap. 10 del documento "Il sistema ERP in Emilia-Romagna".

²⁵ Nella regione i tassi di morosità di esercizio variano da un minimo pari al 1,6% (Parma) ad un massimo pari al 8,0% (Reggio Emilia). Se si escludono questi due estremi, nelle altre province si registrano valori compresi tra il 3% e il 5%. Per una descrizione più dettagliata si rimanda al Cap. 8 del documento "Il sistema ERP in Emilia-Romagna".

²⁶ 1995: -2.371 milioni (-2,1%); 1996: 9.251 milioni (+6,6%); 1997: 9.046 milioni (+6,0%); 1999: 5.053 milioni (+3,1%). Per una descrizione più dettagliata si rimanda al Cap. 10 del documento "Il sistema ERP in Emilia-Romagna".

tamente tale attività ha ancora un carattere *"di punta"*, non risulta sistematicamente diffusa, ma indica con chiarezza una linea di tendenza.

Un ulteriore segnale di efficienza può essere individuato nell'elevato rapporto tra immobili gestiti direttamente e **immobili affidati in gestione agli Istituti da altre Amministrazioni pubbliche**. Allo stato attuale gli IACP dell'Emilia-Romagna gestiscono per conto di altre amministrazioni (Stato, Comuni, etc.) 14.600 unità abitative, quantità che equivale al 38% del patrimonio residenziale di proprietà degli Istituti (38.300 unità abitative).

In sostanza sembrano esservi numerosi e sostanziali motivi per registrare da un lato una condizione di elevata efficienza e dall'altro una forte capacità di innovazione sia in relazione al resto del Paese, sia in assoluto. Il punto da affrontare però non è se oggi gli IACP siano in grado o meno di dare una piena risposta ai problemi tradizionali del settore (i pochi dati che abbiamo fornito rispondono chiaramente a tale quesito e le più dettagliate analisi svolte nel documento *"Il sistema ERP in Emilia-Romagna"* forniscono, ove ve ne fosse l'esigenza, ulteriori più articolati argomenti).

Il nodo da risolvere è se, nei tempi medi²⁷, il complesso di risorse professionali (585 operatori) e patrimoniali (oltre 6.500 fabbricati per un valore di mercato che allo stato attuale può essere prudenzialmente valutato in 7.200 miliardi²⁸) che costituiscono il sistema ERP in Emilia-Romagna, sia in grado, nel suo complesso:

- a) di affrontare con adeguate prospettive di successo i nodi strutturali che sono sino ad ora non sono stati affrontati e in particolare quello della costruzione di una **strategia di gestione globale del patrimonio mirata a determinare una sostanziale riconfigurazione del mercato delle abitazioni in affitto** e il raggiungimento di un più soddisfacente equilibrio tra interessi economici e obiettivi di solidarietà sociale;
- b) di **competere con i grandi operatori italiani e, soprattutto, internazionali**, che si stanno proponendo sul mercato immobiliare italiano per offrire servizi integrati di gestione, valorizzazione, finanziarizzazione dei patrimoni immobiliari;
- c) di innescare un **processo di diffusa riqualificazione e riorganizzazione delle strutture insediative alla scala urbana**.

Sotto questo profilo ci sembra che allo stato attuale il *"sistema ERP"* regionale debba affrontare una intensa **fase di transizione** che comporta modifiche strutturali sul piano normativo, organizzativo e funzionale, lad-

²⁷ In linea schematicamente indicativa si potrebbe indicare un periodo di transizione non inferiore a 5 anni, vedi anche quanto indicato più avanti nel paragrafo 4.5 *"L'efficienza interna del sistema ERP"*

²⁸ Il patrimonio immobiliare in questione è costituito da 53.000 abitazioni e da 18.000 metri quadrati di edilizia non riconducibile al settore ERP.

dove un'evoluzione di tale portata implica non solo la necessità di definire l'assetto obiettivo verso cui deve tendere il sistema nel suo complesso ma anche la necessità di definire con **quali strumenti, con quali tempi e con quali risorse avviare, governare e, se necessario, correggere il processo di transizione** o, in altri termini, la strategia, gli strumenti, le azioni e i tempi che consentiranno di passare dalla configurazione attuale a quella obiettivo. Di seguito cercheremo di delineare in termini sintetici, e in forma di tesi, i principali elementi che possono concorrere a definire gli obiettivi da un lato e il processo di riconfigurazione dall'altro.

4.2 Il soggetto di gestione

Il primo elemento da definire probabilmente è il carattere del soggetto chiamato a svolgere direttamente il ruolo di orientamento e riassetto del comparto delle abitazioni in locazione e cioè del gestore del sistema ERP, laddove per gestore si intende un **soggetto di governo in grado di assumere tutte le scelte funzionali al conseguimento dell'obiettivo di riassetto del comparto e dotato di tutti i poteri necessari per attuarle.**²⁹

Relativamente a questo aspetto ci sembra che si possano individuare diversi caratteri strutturali del soggetto di gestione.

- a) Il soggetto di governo (o di gestione nell'accezione più ampia del termine) deve anzitutto disporre di una **conoscenza dettagliata e non esclusivamente teorica del mercato immobiliare** con particolare riferimento al comparto delle abitazioni in affitto. Senza tale conoscenza sembra del tutto improbabile che si possa sviluppare una reale capacità di orientamento del mercato verso assetti più soddisfacenti mentre è altamente probabile che l'azione resterebbe confinata all'interno del più tradizionale ruolo di compensazione dei limiti del mercato stesso, ruolo che, appunto si intende superare. Tale conoscenza presuppone sia lo sviluppo di adeguati strumenti tecnici³⁰, sia l'esercizio diretto di attività operative **nel** mercato da parte del soggetto di gestione del sistema ERP.
- b) Tale conoscenza dovrà potersi tradurre in **azioni tempestive** in grado di sfruttare adeguatamente le opportunità del mercato. Ciò, pre-

²⁹ Non è forse inutile notare che nel nostro Paese si usano i termini gestione e gestore per indicare indifferentemente sia le funzioni di mera "conduzione" del patrimonio immobiliare (riscossione canoni, manutenzione ordinaria, incombenze fiscali e amministrative, etc.) sia per indicare forme più complesse e incisive di gestione (*property management* e *asset management*) che comprendono **responsabilità di governo e valorizzazione del patrimonio, ivi comprese le scelte di ristrutturazione, cessione/acquisto e, in alcuni Paesi, anche la nuova edificazione.**

³⁰ Sembra utile notare che i principali gestori esteri di patrimoni immobiliari si dotano di complessi strumenti di analisi macroeconomica e previsiva a supporto delle scelte strategiche di cessione-acquisto, di valorizzazione, di investimento.

sumibilmente, implica da un lato la disponibilità di **supporti tecnici** che consentano di assistere il processo decisionale e di ridurre i tempi e dall'altro una **capacità di intervento il meno possibile condizionata da vincoli esterni**.

- c) Appare inoltre indispensabile che tale soggetto possa sviluppare linee di azione diversificate sia per poter realizzare strategie integrate, sia, soprattutto, per evitare che si determinino dei vincoli di operatività che potrebbero riflettersi negativamente sull'attività e sul processo di transizione. In particolare appare di decisiva importanza **garantire la più ampia possibilità di assumere ogni tipo di iniziativa mirata a migliorare l'efficacia sociale del patrimonio ERP e a innescare processi di valorizzazione i cui risultati economici possano essere reimpiegati a fini istituzionali**. In particolare appare necessario garantire al soggetto gestore la possibilità di vendere, acquistare, ristrutturare, costruire, realizzare attrezzature urbane e infrastrutture, purché tali interventi costituiscano - esplicitamente e motivatamente - componente necessaria e funzionale del programma di valorizzazione degli immobili, di miglioramento dell'efficienza economica e dell'efficacia sociale, di transizione verso il nuovo ruolo di fattore di riequilibrio del mercato. In altri termini, il riequilibrio del comparto dell'edilizia residenziale in affitto resta il fine ultimo dell'azione del sistema ERP ma ciò non comporta necessariamente la limitazione del campo di intervento al solo settore residenziale, al contrario spesso il riequilibrio delle condizioni abitative può essere raggiunto più rapidamente e con una più elevata resa delle risorse impegnate, componendo un insieme strutturato di interventi collocati in diversi settori.³¹
- d) Coerentemente con la natura degli obiettivi di riferimento e con il settore d'azione sembra del tutto indispensabile che il gestore possa definire - e attuare - **programmi di attività complessi che si sviluppino in un arco temporale di medio periodo**. Ciò ha importanti implicazioni sul livello e sui termini dell'autonomia del gestore. Appare infatti evidente che laddove il soggetto gestore sia chiamato ad impegnarsi su programmi complessi di durata pluriennale dovrà avere un mandato su tempi e contenuti coerenti con il programma e, conseguentemente, il raccordo con le strategie di politica abitativa dovrà svilupparsi su cadenze non troppo serrate e su scelte di ordine generale.

³¹ Un esempio classico di come il miglioramento delle condizioni abitative passi attraverso interventi plurisettoriali è rappresentato dai programmi di riqualificazione urbana. In molti Paesi del Nord Europa tali interventi comprendono azioni edilizie e urbanistiche e azioni di accompagnamento e sostegno di natura prevalentemente sociale/occupazionale. In Italia un tentativo in questa direzione è stato fatto, come è noto, con i *"Contratti di Quartiere"*.

- e) Infine, per competere con prospettive di successo con i grandi operatori nazionali e internazionali e, soprattutto, per poter sviluppare un'azione realmente incisiva sull'assetto del comparto, il gestore dovrà **comporre abilità professionali, risorse, e strumenti in una struttura in grado di conseguire economie di scala e di operare su dimensioni tali da incidere sull'evoluzione dei mercati locali**. In termini più schematici potremmo affermare che, nel caso in esame, alcuni risultati qualitativi sono conseguibili solo nell'ambito di certe dimensioni minime.

Sembra tuttavia utile chiarire che se è vero che alcuni livelli di operatività, di efficacia e di efficienza implicano necessariamente uno sviluppo dimensionale del soggetto di gestione, non è vero l'inverso e cioè non è la mera aggregazione quantitativa che può garantire lo sviluppo di nuove abilità professionali o la formazione di un sistema di strumenti integrati che consentano di aumentare i livelli di efficienza e di efficacia.

La distinzione potrebbe forse apparire astratta ma se esaminata relativamente al processo di sviluppo della nuova figura di gestione risulta abbastanza chiara: il conseguimento di dimensioni atte ad incidere sui processi evolutivi del mercato e a competere con i grandi operatori nazionali e internazionali è, per così dire, il risultato indiretto di una accurata composizione di risorse, strumenti, capacità operative, abilità diverse nell'ambito di un progetto di crescita e di riorganizzazione; **la "massa critica" più che il risultato di una addizione di quantità è il risultato di una combinazione di qualità che conduce, indirettamente, anche ad una crescita quantitativa**. In questa logica la possibilità di espandere l'azione al di là dei confini del settore residenziale costituisce un fattore di assoluta rilevanza.

In buona sostanza quella che si sta delineando è una struttura con **elevate capacità analitiche e strategico-progettuali**, dotata di **ampia autonomia sul piano attuativo-gestionale**, che opera sulla base di **mandati ampi, coerenti con una programmazione di medio periodo, dotata di strumenti, di mezzi e di risorse finanziarie e di dimensioni tali che consentano di incidere significativamente sui processi evolutivi dei mercati residenziali in affitto locali (e più in generale dei mercati immobiliari) e di competere con adeguate prospettive di successo con i grandi operatori nazionali e internazionali**.

4.3 Proprietà e gestione

Fermo restando che una struttura di gestione come quella indicata sopra presuppone una dotazione di risorse professionali, strumentali e finanziarie di notevole consistenza, l'operatività della struttura e l'efficacia

dell'azione svolta **non sono necessariamente e meccanicamente connesse alla proprietà di consistenti patrimoni immobiliari**. Al contrario gli esempi più maturi di gestione strategica di grandi patrimoni immobiliari sono caratterizzati da una netta divisione tra la proprietà del patrimonio e la sua gestione. Questo punto tuttavia presenta aspetti particolarmente delicati che richiedono qualche chiarimento.

La separazione tra proprietà e gestione può rappresentare, per certi aspetti un fattore di chiarezza in quanto consente, anzitutto, una migliore ripartizione di competenze tra chi è chiamato a definire gli obiettivi di solidarietà sociale ed a dimensionare il relativo impegno economico-finanziario e chi è chiamato a definire e realizzare il programma di azioni e interventi che consente il più efficiente conseguimento di tali obiettivi, nell'ambito delle risorse date. Si tratta di una distinzione di cruciale importanza che tende ad attribuire:

- a) al soggetto di gestione una **piena responsabilità sui risultati economici e, conseguentemente, una sostanziale libertà nella scelta dei mezzi e dei modi per il conseguimento della missione all'interno dei vincoli economici e della missione sociale predeterminati**;
- b) alle rappresentanze istituzionali della collettività (o al soggetto proprietario) la **responsabilità di definire gli obiettivi strategici e di svolgere il controllo sulle prestazioni complessive** (in questo caso gli obiettivi generali della politica abitativa e le prestazioni in termini economico-finanziari e in termini di efficacia sociale) assicurando a questo stesso soggetto la certezza dei risultati economici e sociali.

In secondo luogo la separazione tra proprietà e gestione consente di **aggregare diversi patrimoni in unità di gestione sufficientemente ampie da permettere il conseguimento di importanti economie di scala e la messa a punto di programmi di intervento sul mercato di massa tale da determinare un efficace orientamento verso gli equilibri e gli assetti auspicati**. In prospettiva, la possibilità di aggregare diversi patrimoni (pubblici e privati) in una strategia di riconfigurazione e bilanciamento del comparto delle abitazioni in locazione potrebbe rivelarsi un fattore decisivo per lo sviluppo del settore e del soggetto gestore, specialmente in relazione alle prospettive di finanziarizzazione e cartolarizzazione degli immobili rese possibili dalle nuove norme in materia (Fondi Immobiliari Chiusi). Occorre altresì notare che gli Istituti dell'Emilia-Romagna, come indicato in precedenza, già oggi sono assegnatari di notevoli quote di patrimonio affidato in gestione: si tratta dunque di creare condizioni normative e organizzative favorevoli ad un rafforzamento delle tendenze in atto piuttosto che di innescare un processo ex novo.

D'altro lato il problema della separazione tra proprietà e gestione è particolarmente sentito dal legislatore italiano che, almeno in due occasioni - con la legge 86/94, successivamente modificata con la Legge 503/95 (Fondi Immobiliari Chiusi) e con il Decreto Legislativo n.104/95 relativo al Patrimonio degli Enti Previdenziali Pubblici - ha scelto la netta

separazione tra proprietà e gestione come fattore per innescare processi di valorizzazione del patrimonio e per migliorarne la gestione e l'uso. Ma è importante notare che in entrambi i casi **il presupposto per una efficace separazione tra proprietà e gestione è che la proprietà abbia l'obbligo ad affidare in gestione a soggetto terzo specializzato e che non possa condizionarne in alcun modo le scelte di gestione e l'autonomia di programmazione e attuazione se non all'interno di rigidi vincoli tesi ad assicurare il controllo sulle prestazioni complessive del gestore.** Si tratta del punto chiave sul quale si gioca non solo la possibilità o meno di creare strutture di gestione efficienti ed efficaci ma la stessa prospettiva di maturazione del nostro mercato immobiliare (e del comparto delle abitazioni in locazione in particolare).

Le implicazioni operative di una tale linea di azione sono molto numerose e di notevole portata, ci limitiamo a segnalarne una che riteniamo particolarmente importante. Il mandato di affidamento nei confronti del soggetto gestore assume caratteri per certi versi analoghi ad un contratto di servizi di durata pluriennale, di durata cioè sufficientemente ampia da consentire la definizione e attuazione di programmi (con i relativi interventi) i cui risultati - per la proprietà come per il soggetto gestore - sono conseguibili solo nel medio periodo. Durate brevi, o scarsa autonomia gestionale, disincentiverebbero (o renderebbero oggettivamente impraticabili) quegli investimenti essenziali per la realizzazione dei processi di riassetto e valorizzazione dei patrimoni immobiliari in quanto non ne consentirebbero l'ammortamento se non per quote molto ridotte.

Nell'ambito di tale mandato **la proprietà trasferisce molte delle sue prerogative al gestore mantenendo il controllo di efficacia sulle prestazioni concordate.** Questa configurazione comporta, nel settore profit, un controllo sui rendimenti e sul processo di valorizzazione, questo ultimo esercitato attraverso verifiche annuali o - più spesso - semestrali - sul valore del patrimonio (mentre le azioni mirate a conservarne o accrescerne il valore sono di esclusiva competenza del soggetto gestore sia per quanto riguarda la scelta, sia per quanto riguarda i termini di attuazione). Nel settore che stiamo esaminando - l'edilizia residenziale sociale in affitto - il controllo di efficacia non può ovviamente limitarsi al rendimento e al valore del patrimonio ma deve riguardare anzitutto i risultati sul piano della solidarietà sociale: il numero e il tipo di famiglie assistite, il tipo di assistenza, gli effetti di bilanciamento e riequilibrio del mercato, gli effetti di riqualificazione e risanamento urbano, il miglioramento delle condizioni abitative in generale. **Il controllo comprende dunque non solo i risultati economici ma anche i risultati sociali** e presuppone la creazione di strumenti e strutture - terze rispetto al rapporto proprietà/gestione - di misura e controllo di tali risultati.

Infine si nota che, in relazione al nuovo ruolo di riequilibrio del mercato e di innesco dei processi di riqualificazione alla scala urbana, appare di vitale importanza assicurare uno stretto raccordo tra:

- politiche di valorizzazione e riqualificazione immobiliare definite e attuate dal gestore;
- politiche di coesione sociale, di miglioramento delle condizioni abitative e di sviluppo/riqualificazione urbana definite e attuate dall'Amministrazione pubblica e, in primo luogo, dalle Amministrazioni comunali.

4.4 Articolazione del patrimonio ERP in segmenti con finalità differenziate

Un terzo fattore chiave per la riconfigurazione del ruolo del *"sistema ERP"* è costituito dalla possibilità di **differenziare le funzioni del patrimonio in relazione alle caratteristiche degli assegnatari e degli immobili**.

Si è già notato come il livello di finalizzazione sociale del patrimonio ERP regionale sia significativamente superiore a quello medio nazionale: le famiglie con reddito alto e molto alto in Emilia-Romagna impegnano circa il 15% del patrimonio ERP mentre a livello nazionale tale valore è pari al 22%. La riprova della migliore finalizzazione sociale del patrimonio ERP regionale è fornita dal fatto che mentre nella regione il 33% delle famiglie con reddito basso e molto basso accede ad alloggi di ERP, a livello nazionale tale quota non supera il 21%. V'è dunque un divario netto tra l'efficacia media dell'ERP a livello nazionale e l'efficacia media dell'ERP regionale, a tutto vantaggio di questo ultimo. Ciò non toglie che oltre 8.000 unità abitative siano impegnate da famiglie che, a rigore, non hanno bisogno di questa forma di assistenza e che potrebbero pagare canoni molto più elevati mentre, al capo opposto, vi sono nella regione circa 27.000 famiglie con reddito estremamente basso (meno di 15 milioni/anno netti) che sono costrette a ricercare una soluzione abitativa nel mercato, con costi molto elevati che determinano condizioni di altrettanto elevata onerosità dell'affitto sul reddito o forzano queste stesse famiglie verso soluzioni abitative deficitarie sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo.³²

Occorre inoltre notare che, in linea generale, le abitazioni ERP utilizzate da famiglie con reddito elevato sono localizzate nelle aree centrali o semicentrali o comunque in zone di qualche pregio con valori di mercato piuttosto elevati (solitamente superiori a 200 milioni per unità abitativa). Tale patrimonio potrebbe progressivamente afferire ad un **comparto da porre a reddito con il vincolo del reimpiego dei proventi per finalità di solidarietà sociale** (programmi di riqualificazione, miglioramento, sviluppo del patrimonio abitativo per famiglie a basso reddito e/o interventi a sostegno diretto delle famiglie a basso reddito in affitto nel settore profit). Qualora tale linea di azione investisse non già singole abitazioni ma interi edifici o, meglio, interi complessi, si potrebbe realizzare un processo di progressiva migrazione delle sezioni di patrimonio abitativo pubblico a bassa efficacia sociale verso un comparto a reddito che potrebbe essere oggetto di interventi di ristrutturazione e qualificazione mirati a massimiz-

³² SUNIA, *"Abitazioni e famiglie in affitto"*, RST, 1999

zarne la resa o a migliorarne le prospettive di collocazione sul mercato della compravendita, recuperando margini di efficacia sociale tramite l'impiego dei maggiori proventi così ottenuti.³³

In ogni caso la migrazione di complessi immobiliari dall'area ERP all'area profit consentirebbe di operare più liberamente con una logica di massimizzazione economica su segmenti chiaramente delimitati del patrimonio, internalizzando pienamente i risultati economici degli eventuali interventi di riqualificazione e riposizionamento degli immobili stessi.³⁴ Ovviamente una misura di questo genere non è alternativa ad una più marcata differenziazione dei canoni di locazione in funzione del reddito.³⁵

Si consideri inoltre che l'attivazione di un processo di questo genere da un lato consentirebbe al sistema ERP di sviluppare con gradualità e in modo progressivo un'azione di inserimento diretto nel mercato (soddisfacendo così uno dei requisiti indicato in precedenza) e dall'altro consentirebbe di avviare in concreto una politica di presenza nel settore profit e di sperimentare prime azioni di orientamento del mercato.

4.5 L'efficienza interna del sistema ERP

Per realizzare la transizione dall'attuale assetto all'assetto obiettivo occorre infine dotarsi di strumenti di **analisi e misurazione del percorso che si sta realizzando**. In particolare occorre costruire un sistema di benchmark che misurino con adeguata accuratezza i principali caratteri dell'assetto degli Istituti e consentano:

- a) di definire non solo in termini di obiettivi generali ma in termini di specifiche operative, organizzative, di bilancio, quale sia la situazione attuale e di **programmare le tappe di un impegnativo processo di transizione** che potrà essere completato nel medio periodo;³⁶

³³ In linea puramente esemplificativa si può valutare che un'azione di questo genere potrebbe determinare una maggiore resa dell'ordine di 40 miliardi/anno (nell'ipotesi di attribuire alle abitazioni in questione un canone di mercato) o un ricavo a fronte della cessione degli immobili valutabile (al lordo degli interventi di riqualificazione che allo stato attuale non sono quantificabili) nell'ordine di 1.800 miliardi nel corso di un arco temporale di medio-lungo periodo.

³⁴ È poco più che superfluo notare che tali vantaggi non potrebbero essere conseguiti operando sulla base di singole unità abitative.

³⁵ A tale proposito si ricorda quanto considerato in precedenza circa la proposta di incremento differenziato dei canoni contenuta in *"Simulazione di incremento dei canoni alloggi ERP elaborata dagli IACP della regione Emilia-Romagna"*.

³⁶ Allo stato attuale non sembra possibile definire con certezza un orizzonte temporale all'interno del quale collocare il processo di transizione. La maggior parte degli elementi che ne condizionano il percorso e i tempi non sono infatti ancora stati definiti. Possiamo tuttavia tenere conto del fatto che in altri settori (servizi di approvvigionamento idrico o energetico, trasporti pubblici locali, etc.) per definire il periodo nel quale si iscrive la transizione ad un assetto societario e organizzativo diverso e, soprattutto, ad un diverso meccanismo di funzionamento del com-

- b) di **misurare la velocità** con la quali ci si muove lungo il percorso tracciato e **registrare tempestivamente eventuali scarti dal percorso ottimale**.

Questa non è certo la sede per definire in dettaglio un sistema di benchmark a supporto del governo della transizione verso un nuovo assetto del sistema ERP dell'Emilia-Romagna e, in particolare degli IACP, ma riteniamo utile segnalare come il sistema di benchmark dovrebbe riguardare, in via prioritaria:

- il tasso di **turn-over** che attualmente risulta attestato su livelli decisamente bassi (2%) e che per migliorare l'efficacia sociale del sistema ERP dovrebbe crescere considerevolmente;³⁷
- il **livello di efficacia sociale** del patrimonio costituisce un altro parametro critico per la misurazione dell'efficienza complessiva del sistema, occorre tuttavia segnalare che per disporre di tale "*misura*" è necessario conoscere la quota di famiglie a basso reddito in condizioni di disagio abitativo;
- il **tasso di morosità** costituisce un ulteriore elemento di valutazione strategica sia perché solitamente è spesso correlato al livello di soddisfazione dell'utenza (morosità come protesta per la bassa qualità dei servizi), sia perché in una prospettiva di differenziazione e incremento dei canoni potrebbero verificarsi fenomeni di morosità da difficoltà a pagare che devono essere individuati con la massima tempestività in quanto indicativi di errate valutazioni circa il livello di onerosità effettivo dei canoni;
- il **tasso di manutenzione/riqualificazione/valorizzazione** del patrimonio immobiliare costituisce un'altra variabile strategica ma a condizione che sia rapportata ad una valutazione del livello di "*riqualificazione di equilibrio*" e cioè ad una individuazione del tasso di riqualificazione medio annuo necessario per annullare il processo di obsolescenza (relativamente ad uno specifico patrimonio immobiliare) e, quindi, per conservare inalterato lo stato di funzionalità e - a parità di altre condizioni - il valore degli immobili; senza tale parametro preliminare il tasso di manutenzione perde notevolmente di significato.

parto, basato su una più diretta responsabilità economica del gestore e sulla competizione diretta tra gestori, si ragiona in termini di non meno di 5 anni e comunque su periodi che da un lato costituiscono uno degli elementi chiave del progetto (e quindi sono concordati con i soggetti chiamati a realizzare il processo di transizione) e dall'altro devono essere sufficientemente ampi da consentire ai soggetti di sviluppare al meglio le proprie potenzialità. Per converso i tempi non dovrebbero essere così ampi da consentire comportamenti *attendisti*.

³⁷ Sotto questo aspetto la possibilità di "*estrarre*" dal patrimonio ERP le quote a minore utilità sotto il profilo della solidarietà sociale e di utilizzarle per alimentare quote aggiuntive di offerta consentirebbe di migliorare radicalmente il tasso netto di turn-over.

Ovviamente l'elenco dei parametri e dei sistemi di misurazione da mettere a punto deve essere molto più ampio ma crediamo che gli schematici esempi indicati possano chiarire la logica di fondo.

5 NOTAZIONE FINALE

Questo documento non ha conclusioni, esso stesso costituisce piuttosto una riflessione per avviare un processo: la transizione del *"sistema ERP"* e degli IACP dell'Emilia-Romagna verso un ruolo più complesso e impegnativo di quello svolto fino ad ora.

Ci sembra però utile chiudere queste note con un'ultima considerazione: il problema di fondo che le strutture di governo regionali e del sistema ERP devono affrontare non riguarda soltanto la definizione degli obiettivi (o delle forme e dei modi attraverso i quali questo potranno essere raggiunti) ma anche, e soprattutto, **i meccanismi, le regole, le condizioni e gli strumenti di governo che costituiscono, nei fatti, la guida e l'impulso del processo di transizione.**

Il nodo da sciogliere non riguarda quante case il sistema ERP riuscirà ad assegnare nei prossimi anni ma quanto profondamente e diffusamente sarà in grado di modificare l'attuale assetto del mercato abitativo, portandolo più vicino ad un soddisfacente bilanciamento di obiettivi economici e sociali. Tutto ciò potrebbe essere fatto *"di forza"*, impiegando grandi quantità di risorse finanziarie, o attraverso una progressiva valorizzazione delle risorse esistenti, giocando sul sistema delle regole piuttosto che sui bilanci.

Crediamo da un lato che l'alternativa sia solo formale in quanto non sembrano esservi le condizioni per lanciare una strategia basata su un impegno massivo di risorse finanziarie pubbliche e dall'altro che la capacità di far evolvere il sistema ERP regionale sia una componente di un problema più ampio: se cioè il nostro Paese abbia o meno la capacità di creare nuovi equilibri, **di creare un *"buon mercato"* attraverso *"buone regole"*, di conseguire gli obiettivi di solidarietà facendo muovere sistemi complessi di risorse pubbliche e private piuttosto che attingendo alla finanza pubblica.** Abbiamo parlato di case in affitto, di Edilizia Residenziale Pubblica, ma il nodo che si cela dietro tutti i problemi sollevati è la creazione delle condizioni per vincere una sfida di competitività e di efficacia che riguarda tutto il settore pubblico e non solo quello.

APPENDICE STATISTICA

Fig. B1

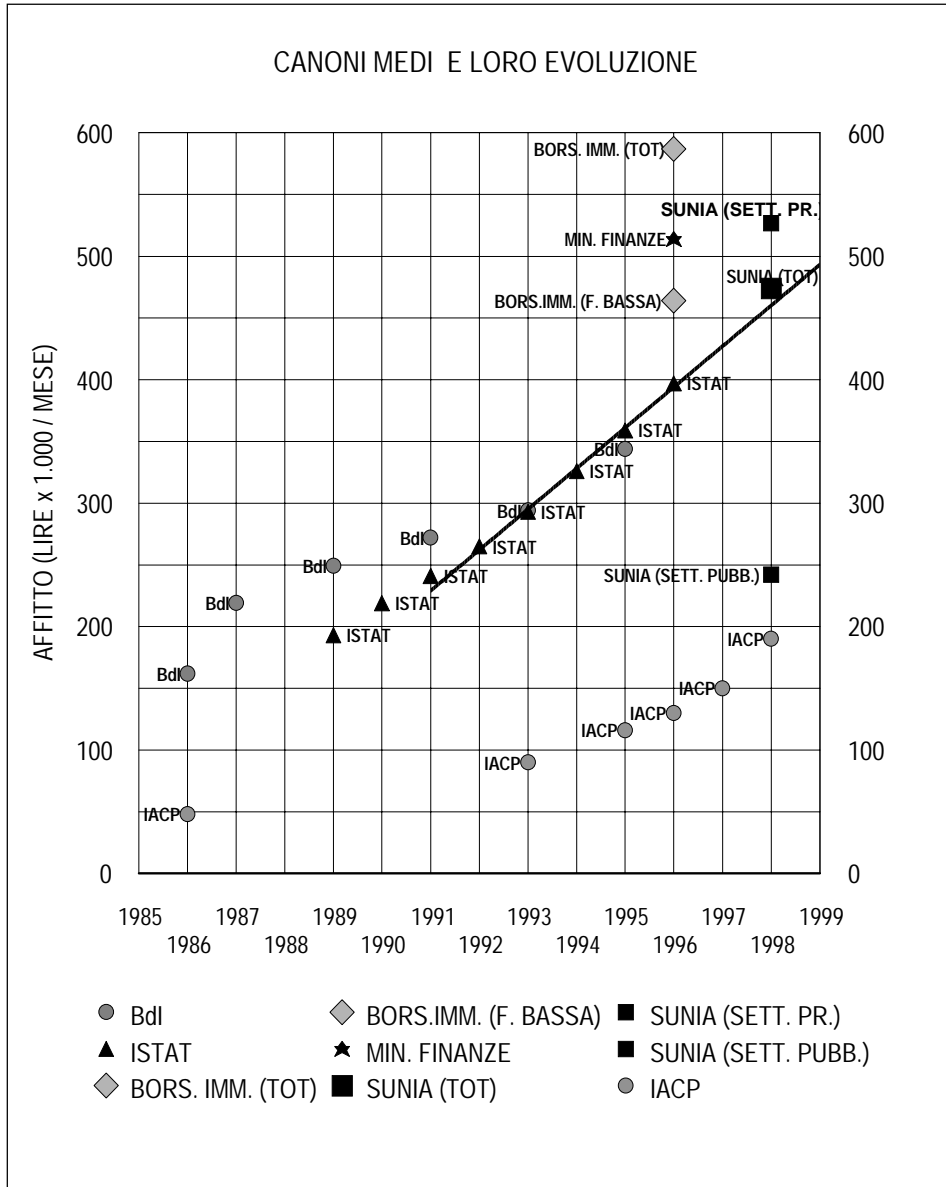


Fig. B2

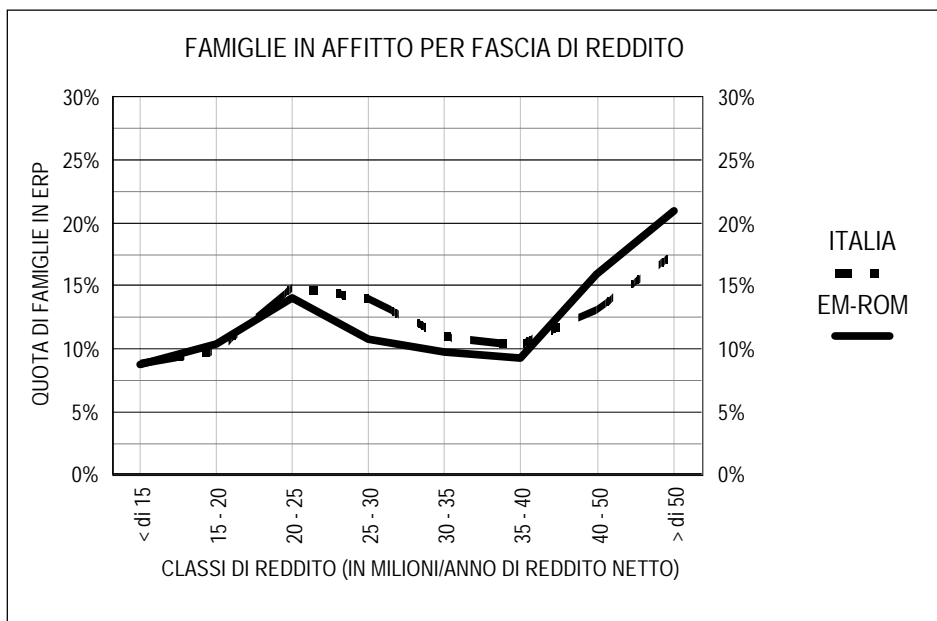


Fig. B3

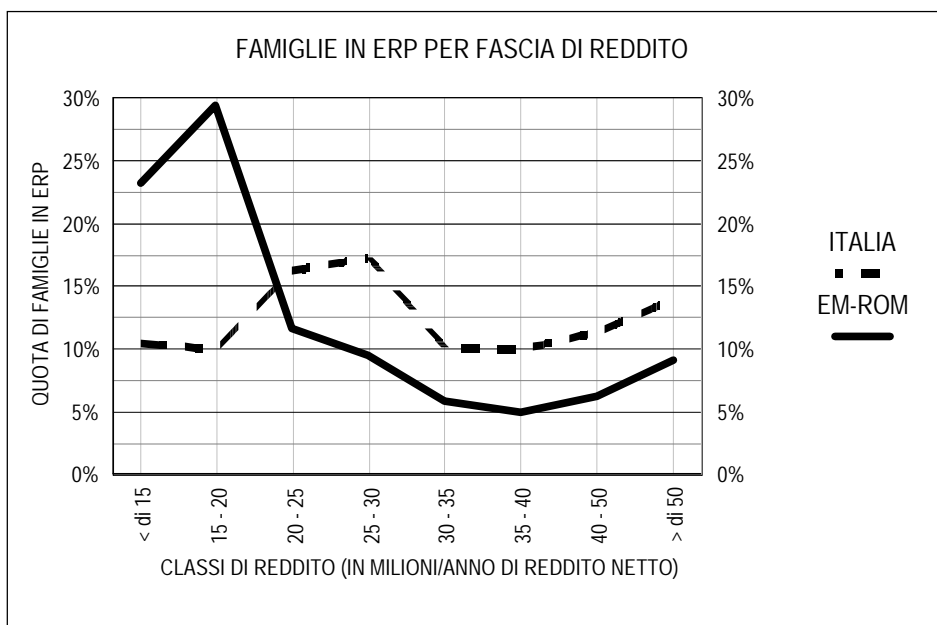


Fig. B4

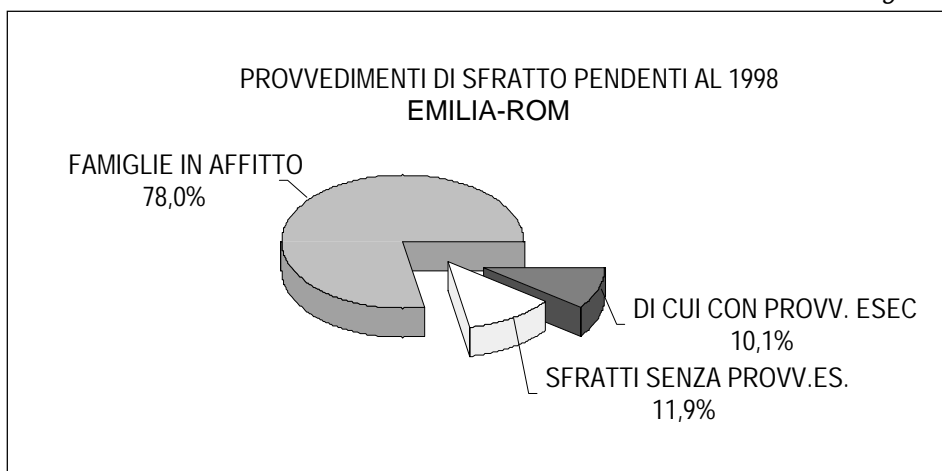


Fig. B5

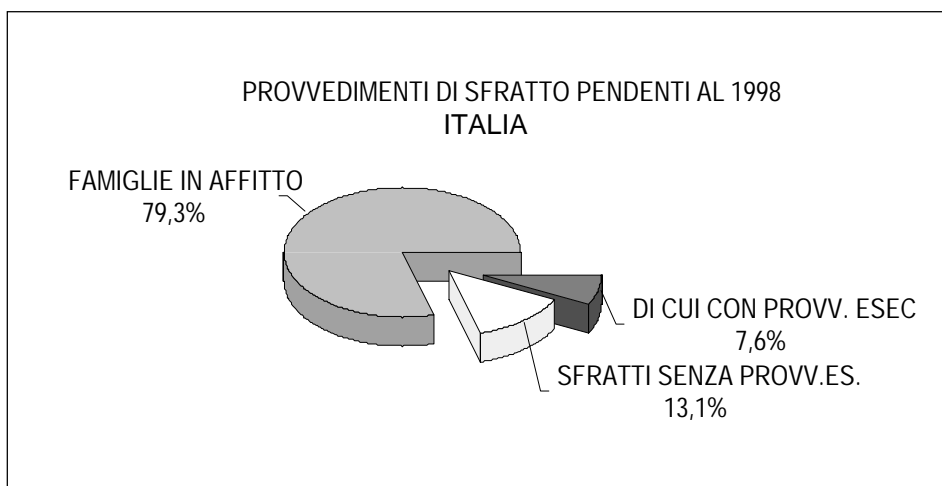


Fig. B6

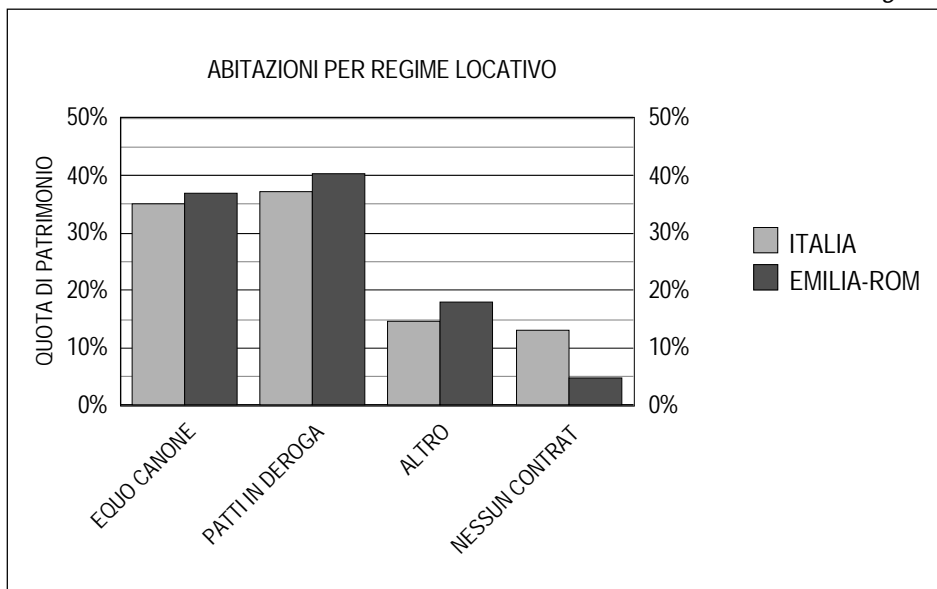


Fig. B7

