

giugno
2001

Sesto rapporto

CASA

Città di Venezia
Assessorato alle Politiche della Residenza
Direzione Centrale Decentramento e Municipalità

Sesto rapporto

*Il presente lavoro è stato coordinato da
Anna Renzini dell'Osservatorio Casa
e curato da
Michele Zanella dell'Osservatorio Casa,
Manuela Bertoldo, Antonella Faggiani e Francesco Sbetti
del Raggruppamento Sistema-Creta.*

*Si ringraziano per la collaborazione:
Alessandro Biasioli, Alessandra Bortoluzzi, Lucia Delicato, Rosaria Di Meglio,
Guido Iannacone e Marzia Tassi dei Servizi Abitativi,
Olga Berengo e Lorenzo Furano del Servizio Emergenze Sociali e Contributi,
Ambra Dina e Sandro Mattiuzzi della Direzione Centrale Sviluppo del Territorio e Mobilità,
Lucio Pagan del Servizio Edilizia Comunale e Residenziale,
Antonio Infante dell'Ufficio Tributi,
Paolo Camurri dell'Ufficio Statistico,
Alessandro Perinelli dell'Ufficio Contributi della Legge Speciale,
Riccardo Cattelan della Ma.Gest.Imm.,
Alessandro Capitanio della Venis,
l'Edilvenezia, i Consigli di Quartiere,*

*ed inoltre:
Maria Puliafito dell'Ufficio Notifiche Esecuzioni e Protesti di Venezia,
Donatella Busetto del Tribunale di Venezia,
Francesco Semenzato dell'Aspiv,
Mauro Finato dell'Enel,
Stefano Triani della Fiaip,
Valerio Lastrucci dell'UPPI,
Luca Segalin della Confedilizia.
Giorgio Chinellato dell'ASPRI,
Ivana Dei Rossi del SUNIA,
Luigino Marchesin del SICET/CISL,
Giorgio Bovo dell'UNIAT/UIL,
Gianni Capalbo dell'ESU,
Gianfranco Vecchiato dell'Ordine degli Architetti della Provincia di Venezia,
Vito Saccarola dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia,
Antonio Rigoletto del Collegio dei Geometri della Provincia di Venezia,
Cornelia Palazzo della Conservatoria dei Registri Immobiliari della Provincia di Venezia.*

*Nel capitolo "Approfondimenti" sono presentate le sintesi
di lavori condotti nel corso dell'anno:*

- *"Mercato libero e accordi territoriali: prime valutazioni sugli effetti della nuova legge sulle locazioni nelle grandi città italiane"*,
Manuela Bertoldo e Francesco Sbetti (Sistema S.n.c.);
- *"Il progetto di Monitor sul mercato abitativo"*,
(Creta S.r.l.);
- *"Il Progetto di Monitor sugli sfratti"*
Manuela Bertoldo e Francesco Sbetti (Sistema S.n.c.);
- *"Gli alloggi dello Stato acquisibili dalle amministrazioni comunali"*,
Ezio Micelli;
- *"I bisogni abitativi dei lavoratori non comunitari: problemi e iniziative"*,
Anna Renzini (Osservatorio Casa);
- *"Il mercato della locazione temporanea nel Centro Storico Veneziano"*,
Fabio Carrera (Worcester Polytechnic Institute).

*Elaborazione testi ed impaginazione
CPM Comune di Venezia,
Texto – Venezia.*

1. I processi demografici negli anni '90	6
2. Il mercato abitativo	8
2.1. Consistenza e modalità d'uso del patrimonio abitativo	8
2.2. Compravendite e locazioni	10
2.3. Andamento delle procedure di sfratto secondo i dati del Tribunale Civile e dell'Ufficio Notifiche Esecuzioni e Protesti di Venezia	13
3. Le politiche pubbliche	14
3.1. Il patrimonio pubblico	14
3.2. La domanda	17
3.3. L'offerta	20
3.4. I contributi all'affitto	24
3.5. La Legge Speciale	27

A. Mercato libero e accordi territoriali: prime valutazioni sugli effetti della nuova legge sulle locazioni nelle grandi città italiane	32
B. Il Progetto di Monitor sul mercato abitativo	40
C. Il Progetto di Monitor sugli sfratti	44
D. Gli alloggi dello Stato trasferibili alle Amministrazioni Comunali	46
E. I bisogni abitativi dei lavoratori non comunitari: problemi e iniziative	48
F. Il mercato della locazione temporanea nel Centro Storico Veneziano	50

Presentazione

Michele Mognato
Vicesindaco, Assessore alle Politiche della Residenza

I dati che emergono dalla lettura del Rapporto annuale dell'Osservatorio Casa sono un utile strumento per analizzare le problematiche abitative nel nostro comune. Il Rapporto, giunto alla sua sesta edizione, presenta infatti in modo chiaro ed esauriente tutte le informazioni sulla domanda e sull'offerta abitativa, sull'utilizzo del patrimonio pubblico e sui servizi offerti dalle varie amministrazioni che nel nostro territorio si occupano a diverso titolo delle problematiche della residenza. Si tratta, quindi, di una panoramica a tutto campo, da cui emerge con chiarezza la situazione attuale e da cui partire per impostare le iniziative da attuare. La valutazione della situazione abitativa, che emerge dalle analisi presentate in questo numero del Rapporto, è difficile da sintetizzare in un giudizio unitario: se da un lato i dati relativi agli ultimi anni mostrano una situazione sostanzialmente sotto controllo, dall'altro l'analisi delle dinamiche in atto evidenzia il rischio di un riacutizzarsi delle problematiche abitative.

Per formulare un giudizio esistono una molteplicità di fattori che possono essere brevemente sintetizzati nel modo seguente.

- sul versante demografico migliorano i saldi migratori nel centro storico (dove comunque il numero delle persone morte continua a superare ancora quello dei bambini nati) e in Terraferma si presenta una situazione di sostanziale stabilità. Non bisogna sottovalutare a questo proposito il peso che le politiche pubbliche sono riuscite ad esprimere (con particolare attenzione agli interventi di sostegno alle famiglie sottoposte a sfratto);
- il patrimonio edilizio esistente segnala una intensificazione di modelli di utilizzo tipici delle realtà metropolitane, con una riduzione delle case vuote e una crescita dell'uso con "modalità normali di consumi" da parte dei cittadini non residenti;
- la domanda abitativa, oltre alla quota debole fortemente legata a problemi di povertà assoluta che ha finora trovato soluzione nei canali sociali, sembra allontanarsi da quei fattori tradizionali che avevano alimentato il fabbisogno nei decenni passati (degrado e coabitazione), mentre sempre più il bisogno deriva dalle dinamiche di mercato e dai conseguenti alti costi delle abitazioni.

Un ulteriore elemento per esprimere un giudizio deriva dal fatto che, pur non essendoci più quella situazione di "blocco degli sfratti" denunciata alcuni anni fa dai proprietari, l'Amministrazione Comunale è stata in grado di attuare forti politiche di sostegno alle famiglie sfrattate, utilizzando un ampio ventaglio di strumenti, che hanno consentito interventi diretti, finanziamenti per l'acquisto della prima casa e per il recupero, contributi all'affitto.

Questa capacità di diversificare gli strumenti di intervento è stata un'utile integrazione ai dispositivi offerti dalla legislazione nazionale: è proprio questo ventaglio articolato di politiche predisposte dal Comune e volte a seguire contemporaneamente i processi ordinari e le emergenze, unito alla possibilità di disporre di cospicui finanziamenti per interventi diretti, finanziamenti all'acquisto e contributi all'affitto, che ci permette di esprimere una valutazione corretta sulla situazione attuale.

Ma questa situazione attuale non deve farci distogliere l'attenzione dagli elementi di criticità che derivano dalla lettura del Rapporto:

- sul piano degli strumenti di intervento pubblico nel settore si sta registrando una caduta di disponibilità finanziarie che colpisce tutto il ventaglio di politiche messe in atto in questi anni: dai programmi di edilizia pubblica ai contributi all'affitto, dalle politiche emergenziali a quelle ordinarie, dall'assistenza agli sfratti al 'social housing';
- la speranza di governare il mercato privato della locazione attraverso gli incentivi fiscali previsti dalla legislazione sui canoni di locazione non ha trovato riscontri nella realtà, a Venezia come per il resto nella generalità delle realtà urbane. Infatti le aspettative rivolte all'applicazione della legge 431/98, in particolare per il ricorso al canone concordato, erano molte ma si sono scontrate, a Venezia in modo particolare, con il divario rispetto alle possibilità di reddito ottenibili dalle locazioni temporanee, e con la difficoltà di ritornare in possesso della disponibilità dell'alloggio;
- i segnali positivi registrati dai saldi migratori non sono sufficienti a contrastare il trend negativo del saldo naturale; per quanto riguarda il centro storico non può inoltre sfuggire che i valori dei flussi in uscita si mantengono elevati, e che ai ritmi attuali in dieci anni il centro storico rischia di perdere altri 15.000 abitanti;
- per quanto riguarda le modalità d'uso del patrimonio edilizio esistente, in particolare in centro storico, non può sfuggire il peso crescente dello stock di alloggi utilizzati da non residenti, né la consistenza che il settore delle locazioni temporanee va assumendo, né gli effetti che questo comporta sul mercato.

Sia il progressivo indebolimento delle politiche pubbliche nazionali, sia le tendenze in atto sul piano delle dinamiche demografiche e di mercato sembrano dunque proporre con urgenza la necessità di ricostruire un piano di interventi paragonabile per impegno, articolazione e dimensioni ai programmi in via di esaurimento: a tal fine potranno risultare importanti i tre decreti previsti nella precedente legislatura e recentemente approvati che prevedono:

finanziamenti per il recupero o la costruzione di alloggi da dare poi in locazione a canone calmierato a fasce sociali "medie"; finanziamenti per il recupero e la costruzione di alloggi da concedere in locazione a utenti anziani da localizzare in "ambienti urbani strutturati e sostenuti da adeguato sistema di supporti sociali e assistenziali"; l'attivazione di bandi regionali per programmi di recupero ("Contratti di quartiere" da realizzarsi in periferie a forte degrado fisico e sociale).

In assenza di una ripresa forte dell'iniziativa su questo terreno si rischia sia un inasprimento dell'emergenza, sia una ripresa dei fenomeni di impoverimento demografico delle aree centrali. Questo secondo aspetto, in particolare nella nostra città ha ricadute che, per quanto riguarda la terraferma, sconfinano immediatamente sul terreno delle politiche urbane, dei servizi, della qualità della vita, e per quanto riguarda il centro storico sconfinano in una scommessa che riguarda direttamente il destino della città: non solo dunque in relazione alla difesa dei ceti deboli, ma soprattutto sul mantenimento di soglie accettabili di residenza e di popolazione attiva, sulla capacità di attrarre popolazione e attività, sull'articolazione di funzioni. Una scommessa che, ovviamente, non si gioca solo sul piano delle politiche per la residenza, ma che su questo terreno non può non trovare riscontri adeguati.

Penso che i dati forniti dall'Osservatorio Casa abbiano un grande valore per capire le dinamiche che interessano questo delicato settore, e per questo credo sia importante che il Comune potenzi e coordini tutti gli strumenti finalizzati al monitoraggio del mercato e del sistema abitativo: per avere un'informazione sempre più precisa e dettagliata, e perché questo strumento di conoscenza diventi patrimonio di tutti i diversi settori dell'Amministrazione, in vario modo interessati, al fine di creare un vero e proprio sistema informativo che permetta a tutti un più efficace ed incisivo intervento.

PARTE PRIMA: MONITOR

1. I processi demografici negli anni '90

Il Comune di Venezia ha perduto, nell'anno 2000, altri 1937 abitanti (-0,7% in termini percentuali rispetto alla popolazione dell'anno precedente). Di segno inverso invece, il numero dei nuclei familiari, che è aumentato dello 0,4%. La diminuzione della popolazione è dovuta per 2/3 al saldo naturale e per 1/3 al saldo migratorio Il bilancio tra residenti iscritti e cancellati, pur mantenendosi, durante gli ultimi dieci anni sempre di segno negativo, si è progressivamente ridotto, tanto che nel 2000 ha segnato un valore, in termini assoluti, tre volte inferiore di quello medio del primo quinquennio degli anni '90. Il saldo naturale, al contrario, ha avuto un andamento più costante, oscillando, nel decennio in questione, tra il -4‰ e il -5‰ (registrando nel 2000 il valore assoluto più basso di tutto il periodo: -4,19‰).

Il 2000 è stato perciò l'anno in cui il calo dei residenti è stato più contenuto.

La situazione a medio e lungo termine è destinata però a peggiorare. Da un lato le coorti più giovani, in particolare quelle dei residenti di età compresa tra i 20 e i 34 anni, hanno ridotto notevolmente la loro consistenza e il trend non migliorerà nei prossimi anni. Ciò significa che ci sarà – a meno di una forte crescita del tasso di natalità – una inevitabile contrazione del numero dei nuovi nati. Dall'altro lato il numero degli abitanti con più di 70 anni è aumentato e questo significa che il numero delle morti dovrebbe aumentare di conseguenza. L'insieme dei due fenomeni comporterà perciò un peggioramento del saldo naturale, che nel breve periodo solo un miglioramento del saldo migratorio può essere in grado di contrastare. Passando all'analisi dei movimenti demografici distinti per zona, si riscontrano situazioni notevolmente differenti.

Tab. 1 - Consistenza e variazione della popolazione e delle famiglie

	Popolazione			Famiglie		
	2000	variazione 2000/99	var. media annua 90/2000 *	2000	variazione 2000/99	var. media annua 90/2000 *
	Centro Storico	66.386	-0,8	-1,6	32.608	0,2
Estuario	32.451	-1,2	-1,0	13.795	-0,1	-0,4
Terraferma	176.531	-0,6	-0,9	76.194	0,5	0,1
Totale Comune	275.368	-0,7	-1,1	122.597	0,4	-0,3

* L'Estuario è stato calcolato senza il Cavallino.

Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

Tab. 2 – Saldo demografico per 1000 abitanti

	Saldo naturale	Saldo migratorio esterno	Saldo migratorio interno	Totale saldo demografico
Centro Storico				
media 1990-94	-9,7	-1,7	-6,6	-18,0
media 1995-99	-9,9	0,4	-5,8	-15,4
2000	-9,2	3,8	-2,2	-7,6
Estuario				
media 1990-94	-4,2	-2,3	1,8	-4,6
media 1995-99	-4,2	-2,3	-0,4	-6,9
2000	-5,2	-4,3	-1,7	-11,2
Terraferma				
media 1990-94	-3,1	-10,0	2,3	-10,7
media 1995-99	-3,2	-5,7	2,4	-6,5
2000	-2,1	-4,0	1,1	-5,0
Totale Comune				
media 1990-94	-4,9	-6,8		-11,7
media 1995-99	-4,9	-3,6		-8,5
2000	-4,2	-2,1		-6,3

Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

Passando all'analisi dei movimenti demografici distinti per zona, si riscontrano situazioni notevolmente differenti.

Il Centro Storico, dove risiede una popolazione mediamente più anziana che nel resto del comune, pur avendo avuto il peggior saldo naturale nei confronti delle altre ripartizioni del territorio comunale (-9,2%) nel 2000, ha fatto registrare il valore più basso dell'ultimo quinquennio. E' stato inoltre per la prima volta di segno positivo il saldo migratorio totale, grazie ad un ulteriore incremento del saldo migratorio esterno (in attivo negli ultimi tre anni e che nel 2000 ha toccato il valore più alto: +3,8%) e ad una ulteriore riduzione dello spostamento di residenti verso la Terraferma (dal -7,3% del 1994 il saldo migratorio interno è gradualmente sceso al -2,2% del 2000).

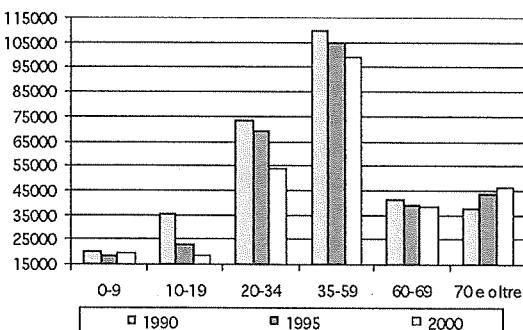
L'Estuario continua a pagare, in termini di residenti, la perdita della popolazione relativamente giovane del Cavallino: l'anno 2000 registra il peggior saldo demografico del decennio: -5,2% per il saldo naturale e -6% per

il saldo migratorio.

Nella Terraferma prosegue il contenimento della perdita dei residenti: negli ultimi cinque anni il saldo naturale è passato da -3,5% a -2,1% e il saldo migratorio totale da -3,3% a -2,8% (il saldo migratorio esterno ha avuto una diminuzione più consistente, ma si è ridotto anche il flusso di nuovi residenti provenienti dal Centro Storico e dall'Estuario).

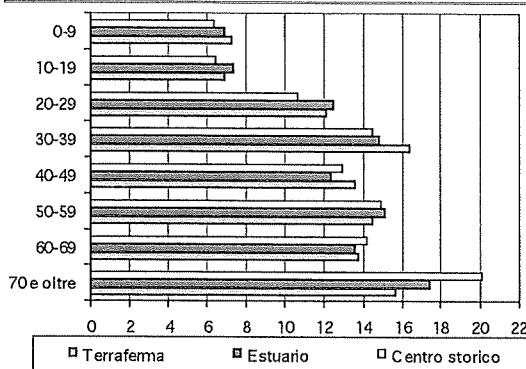
Per quanto riguarda i nuclei familiari, il leggero aumento rispetto all'anno precedente, in concomitanza con un calo della popolazione, si spiega con il fatto che cresce la percentuale delle famiglie con uno o due componenti e diminuisce quella delle famiglie con quattro o più componenti. Il fenomeno ha avuto una accelerazione negli ultimi anni, specialmente in Terraferma dove le famiglie unipersonali sono aumentate, durante il quinquennio appena trascorso, dell'11,7% (passando dal 27,7% al 30,3% del totale delle famiglie residenti) mentre quelle con quattro o più componenti hanno perso il 15,5%.

Graf. 1 - Residenti per classi di età



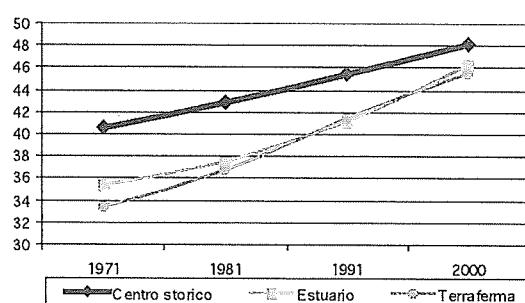
Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

Graf. 2 - Residenti per classi di età e zona. Anno 2000. (Valori % sul totale residenti per zona)



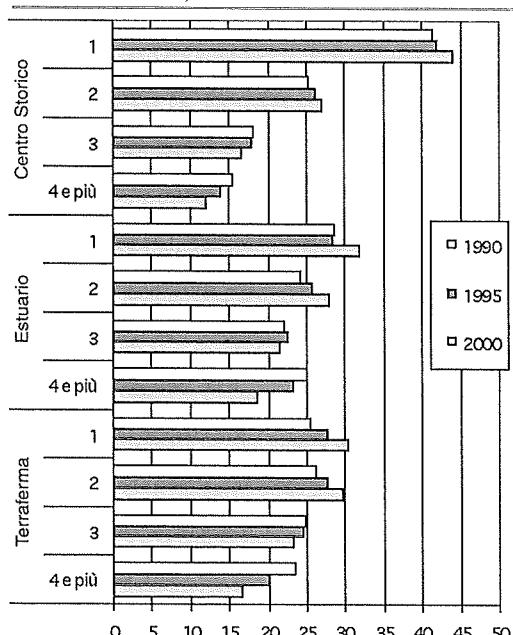
Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

Graf. 3 - Età media della popolazione residente



Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

Graf. 4 - Nuclei familiari residenti per zona e dimensione del nucleo (valori % sul totale dei nuclei familiari)



Fonte: Comune di Venezia, Ufficio Statistica.

2. Il mercato abitativo

2.1. Consistenza e modalità d'uso del patrimonio abitativo

Sono già cinque anni che L'Osservatorio Casa del Comune di Venezia, in collaborazione con le aziende erogatrici dei servizi a rete: ASPIV, ENEL e Italgas, ha messo a punto un sistema di interpretazione della consistenza delle utenze e dei relativi consumi in grado di simulare un "modello d'uso del patrimonio abitativo"¹. Ora sono intervenuti due fattori che non solo costringono parzialmente a modificare il modello, ma ne modificano anche in modo non marginale i risultati.

Il primo si riferisce all'Italgas che non è più in grado di fornire la collaborazione fin qui data, particolarmente utile per calibrare la consistenza delle utenze cessate (ora fornite solo dall'ASPIV) e delle utenze complessive in particolare per quanto riguarda il Centro Storico. Il secondo attiene all'ENEL, la quale ha riorganizzato la sua banca dati e il sistema di valutazione dei consumi che si spacca sulla soglia dei 300 kw all'anno².

Per quanto riguarda la banca dati dell'ENEL va inoltre rilevato che questa ristrutturazione ha comportato mediamente in tutto il Veneto un aumento del 3% del numero di utenze dal 1998 al 2001. Aumento che al momento l'Azienda non è in grado di attribuire in che misura sia conseguente ad un reale incremento di allacci alla rete e in che misura invece non sia il risultato di una migliore gestione informatica. Va infine aggiunto che dall'ultima rilevazione riferita al 1998 si è verificata una modifica amministrativa dell'universo di riferimento in quanto il Cavallino non appartiene più al Comune di Venezia³.

Questo insieme di fattori hanno indotto l'Osservatorio Casa a delle scelte metodologiche che in attesa dei correttivi che potranno portare i dati del nuovo censimento delle abitazioni, si possono così riassumere:

- mantenere la struttura del modello con la ripartizione dei consumi fornita dall'ENEL;

- fare riferimento all'ASPIV per valutare la consistenza delle utenze non allacciate (abitazioni vuote) e per l'indicazione del periodo di disattivazione;
- utilizzare le due fonti informative ancora disponibili come strumenti di calibrazione reciproca dei dati.

Al fine di effettuare un confronto con il passato, si assume come riferimento il 1998, depurato del Cavallino-Treporti, e si limita l'analisi alla consistenza delle utenze (attive e non attive) e alla loro tipologia (residenti e non residenti). L'indagine sulle utenze e sui consumi di servizi a rete, rilevate da ENEL e ASPIV e riferita all'estate del 2001, indica nel Comune di Venezia la presenza di circa 131.300 utenze attive, che possiamo definire come abitazioni occupate, mentre sono circa 6.700 le abitazioni con utenze staccate, 2.800 delle quali localizzate nel Centro Storico.

Gli alloggi occupati in modo stabile sono circa 126.900. Si tratta del 91.6% del totale, ma la situazione è differenziata nelle tre aree del Comune. In Terraferma si rileva la presenza più consistente (76.000 abitazioni, pari al 94.0%), in Centro Storico la quota più bassa (36.200 alloggi, pari all' 87.8%). In questo gruppo sono comprese sia quelle intestate a residenti (112.400) sia quelle intestate a non residenti (14.500 circa). Il primo insieme rappresenta la quota delle abitazioni occupate dai veneziani (28.900 in Centro Storico, 12.700 nell'Estuario, 70.800 in Terraferma). Il secondo è meno numeroso, ma consistente (in particolare nel Centro Storico dove rappresenta il 17.7% del totale rispetto al 6.4 % della Terraferma) e molto composito: si tratta infatti di alloggi occupati da studenti lavoratori e da

¹ Si veda in particolare:

Case vuote, case inutilizzate, seconde case; in Rapporto n° 2/1996.

Il fenomeno del non occupato nella seconda metà degli anni '90; in Bollettino n° 5/2000.

² *Il consumo di una famiglia normale residente è pari a circa 2400 kw annuo.*

³ *Cavallino Treporti è comune autonomo dal 02.04.1999.*

Tab. 3 - Modello d'uso del patrimonio abitativo nel comune di Venezia nel 2001 (valori assoluti)

	Centro Storico	Estuario e Litorale	Terraferma	Totale
Abitazioni occupate continuativamente, ovvero utenti residenti e non residenti con consumi normali	36.200	14.700	76.000	126.900
<i>Di cui residenti</i>	28.900	12.700	70.800	112.400
<i>non residenti</i>	7.300	2.000	5.200	14.500
Abitazioni a bassi consumi (inferiori ai 300Kw di energia elettrica annua)	2.160	580	1.710	4.450
<i>Di cui residenti</i>	870	240	1.110	2.220
<i>non residenti</i>	1.290	340	600	2.230
Abitazioni non occupate, ovvero utenze disattivate da meno di 5 anni	1.540	370	1.710	3.620
Abitazioni degradate, ovvero utenze disattivate da più di 5 anni	1.320	320	1.460	3.100
Totali	41.220	15.970	80.880	138.070

Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV.

Tab. 4 - Modello d'uso del patrimonio abitativo nel comune di Venezia nel 2001 (valori percentuali)

	Centro Storico	Estuario e Litorale	Terraferma	Totale
Abitazioni occupate continuativamente, ovvero utenti residenti e non residenti con consumi normali	87,8	92,0	94,0	91,6
<i>Di cui residenti</i>	70,1	79,5	87,5	81,1
<i>non residenti</i>	17,7	12,5	6,4	10,5
Abitazioni a bassi consumi (inferiori ai 300Kw di energia elettrica annua)	5,2	3,6	2,1	3,2
<i>Di cui residenti</i>	2,1	1,5	1,4	1,6
<i>non residenti</i>	3,1	2,1	0,7	1,6
Abitazioni non occupate, ovvero utenze disattivate da meno di 5 anni	3,7	2,3	2,1	2,6
Abitazioni degradate, ovvero utenze disattivate da più di 5 anni	3,2	2,0	1,8	2,2
Totali	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV.

Tab. 5 - Consistenza delle utenze 2001 (valori assoluti e percentuali)

	Centro Storico	Estuario e Litorale	Terraferma	Totale
Utenze attive	38.360	93,1	15.280	95,7
Utenze non attive	2860	6,9	690	4,3
Totali	41.220	100,0	15.970	100,0

Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV.

Tab. 6 - Consistenza delle utenze per tipologia di abitanti 2001 (valori assoluti e percentuali)

	Centro Storico	Estuario e Litorale	Terraferma	Totale
Abitazioni occupate da cittadini residenti, registrati in anagrafe	29.770	77,6	12.940	84,7
Abitazioni occupate da cittadini non residenti	8.590	22,4	2.340	15,3
Totali	38.360	100,0	15.280	100,0

Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV.

famiglie che hanno contratti per seconda casa pur abitando a Venezia in maniera continuativa, oppure di abitazioni utilizzate a scopi turistici in modo intensivo (affitti settimanali)⁴.

Le abitazioni sotto utilizzate, sia da residenti, sia da non residenti, sono rappresentate da quelle utenze che consumano meno di 300 kw all'anno. Si tratta di 4.450 unità immobiliari. Circa 2.220 sono intestate a residenti e 2.230 a non residenti. Il primo gruppo è più consistente nella Terraferma (1.110) e si tratta sia di abitazioni nelle quali i consumi vengono mantenuti molto bassi per motivi economici, oppure di alloggi occupati saltuariamente da soggetti residenti che lavorano e vivono altrove.

Le abitazioni che hanno contratti di utenza per seconda casa e consumi bassi sono sicuramente abitazioni per fini turistici che vengono molto sotto utilizzate, sono 2.230 in tutto il comune, 1.290 delle quali localizzate nel Centro Storico, dove costituiscono il 3,1% dell'intero patrimonio edilizio. Il numero complessivo delle utenze servite dalle società distributrici di servizi a rete è pari a circa

138.000 nell'intero comune e di queste il 95,1% risultano attive e il 4,9% non attive (disattivate o senza contatore). In termini percentuali la consistenza delle abitazioni vuote (utenze non attive) è molto più consistente nel Centro Storico dove maggiore è anche il peso di quelle disattive da più di cinque anni.

Per quanto riguarda le tipologie di utenti, divisi in relazione al loro status di residenti o non residenti, dove per residenza si intende l'iscrizione anagrafica, si registra un peso particolarmente elevato nel Centro Storico della quota dei non residenti pari a 8.590 (22,4%), quasi la metà del totale dell'intero comune. Qualora si misurino questi due indicatori in relazione alle variazioni intervenute dal 1998 al 2001 si evidenzia:

- un aumento complessivo delle utenze totali, + 5.870 (4,4%), particolarmente accentuato nella Terraferma (6,0%), derivante da un calo delle abitazioni vuote e da un incremento molto consistente delle utenze attive;
- un rilevante aumento sia assoluto che relativo delle abitazioni occupate da cittadini non residenti (+ 33,8% nell'intero comune).

⁴ "Il mercato della locazione temporanea nel Centro Storico Veneziano", Worcester Polytechnic Institute

Tab. 7 - Variazione delle utenze 1998 - 2001 (valori assoluti e percentuali)

	Centro Storico		Estuario e Litorale		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Utenze attive	1.760	4,8	480	3,2	4.710	6,5	6.950	5,6
Utenze non attive	-840	-22,7	-110	-13,8	-130	-3,9	-1.080	-13,8
Totale	920	2,3	370	2,4	4.580	6,0	5.870	4,4

Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV

Tab. 8 - Variazione delle utenze per tipologia di abitante 1998 - 2001 (valori assoluti e percentuali)

	Centro Storico		Estuario e Litorale		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Abitazioni occupate da cittadini residenti, registrati in anagrafe	370	1,3	240	1,9	2.110	3,0	2.720	2,4
Abitazioni occupate da cittadini non residenti	1.390	19,3	240	11,4	2.600	81,3	4.230	33,8
Totale	1.760	4,8	480	3,2	4.710	6,5	6.950	5,6

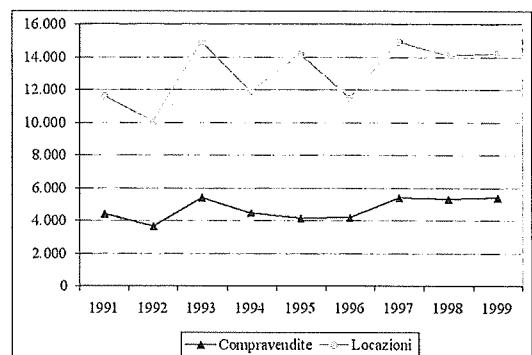
Fonte: Stime dell'Osservatorio casa su dati ENEL e ASPIV

Si assiste in altri termini ad un uso più intensivo del patrimonio abitativo, determinato da una riduzione delle case vuote, e da una crescita di utilizzo, con modalità corrispondenti a consumi normali, da parte di cittadini non residenti. City user che sono rappresentati in quote diverse nelle diverse parti della città da: studenti, turisti utilizzatori del modello settimana in casa di abitazione e stranieri extracomunitari.

contrazione (-2,6 %) tra il 1997 e il 1998, mentre nell'intervallo successivo ('98-'99) la quantità è aumentata del 2,3%. Il mercato degli affitti, invece, ha presentato una maggiore contrazione (-7,5 %) nel primo intervallo considerato mantenendo inalterato il volume delle locazioni nel secondo intervallo (0,4%).

Grafico 5 - Le quantità scambiate tra il 1991 e il 1999 (valori assoluti)

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale.



2.2. Compravendite e locazioni

Nei confronti del mercato immobiliare veneziano vengono analizzati tre aspetti:

- la quantità di contratti di compravendita e di locazione stipulati negli ultimi 5 anni;
- i valori orientativi di vendita e di locazione degli immobili;
- il mercato delle locazioni a canone concertato.

2.2.1. Le quantità

Per quanto concerne le quantità di immobili scambiati, nel primo semestre del 2000 il numero dei contratti di compravendita è stato di 2.767, pari al 26% dei contratti stipulati nel Veneto. I contratti di locazione ammontano invece a 3.889, circa un quarto dell'intero volume regionale.

L'analisi della serie storica delle quantità evidenzia che l'andamento del mercato sia delle compravendite che delle locazioni è caratterizzato da una maggiore stabilità a partire dal 1997. Infatti, il numero dei contratti di compravendita ha fatto registrare una modesta

2.2.2. Valori di mercato e canoni di locazione: i valori orientativi

I valori orientativi relativi ai valori di mercato e canoni di locazione sono l'esito dell'analisi delle fonti private, ovvero società e centri di ricerca che producono studi, rapporti e stime relative ai principali mercati immobiliari. L'analisi articola il territorio comunale in due ambiti: Centro Storico e Terraferma.

Tab. 9 - I contratti di compravendita e di locazione nel Comune di Venezia

	1996	1997	1998	1999	2000*
Compravendite	4.151	5.386	5.244	5.364	2.767
Locazioni	7.294	9.505	8.790	8.829	3.889

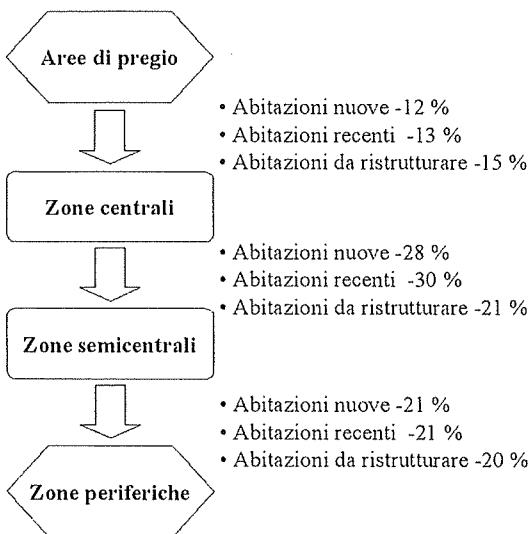
* Primo semestre 2000

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'Interno - Direzione Generale per l'Amministrazione Generale e per gli Affari del Personale

A Venezia il valore massimo per le abitazioni nuove o ristrutturate è raggiunto nelle aree di pregio con circa 8.300.000 lire al metro quadro, mentre le aree centrali presentano valori che si attestano a 7.300.000 lire al mq. I valori immobiliari scendono del 28% nell'area semicentrale, 5.300.000 lire al mq, e di un ulteriore 21% nelle aree periferiche (4.200.000 lire al mq).

I valori delle abitazioni recenti scendono mediamente del 17% rispetto a quelle nuove, in particolare nelle aree di pregio e in quelle centrali il prezzo non scende al di sotto di circa 6.200.000 lire al mq, mentre nel semicentro il valore si attesta a circa 4.350.000 lire al mq.

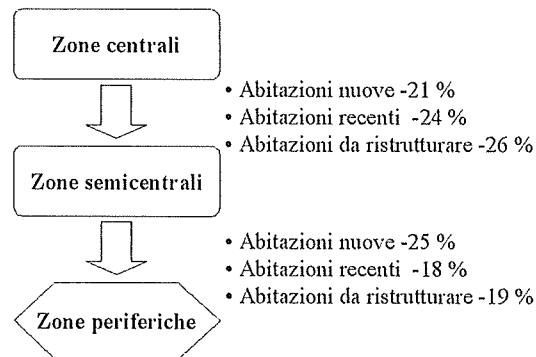
Figura 1 - Gli scarti dei valori di compravendita nel Centro Storico in funzione della localizzazione



Per quanto riguarda la Terraferma, i valori delle abitazioni nuove hanno un valore di circa 4.430.000 lire al metro quadro nelle zone centrali. Nelle zone semicentrali il valore scende del 21% rispetto al centro (3.475.000 lire al mq) e cala ulteriormente del 25% nelle zone periferiche (2.617.000 lire al mq).

Le abitazioni recenti presentano prezzi più contenuti, in particolare nelle aree centrali il prezzo è di 3.300.000 lire al mq, nel semicentro il valore scende a 2.500.000 lire al mq, infine nelle aree periferiche il valore si attesta sui 2 milioni al mq.

Figura 2 - Gli scarti dei valori di compravendita in Terraferma in funzione della localizzazione



Il confronto fra i valori del Centro Storico e della Terraferma evidenzia scarti molto significativi. Merita evidenziare che le abitazioni nuove presentano gli scarti minori, compresi tra il 35% e il 40%, mentre gli scarti maggiori si rilevano per le abitazioni da restaurare: i valori di Mestre si discostano mediamente del 50% circa rispetto ai valori insulari.

Per quanto concerne le locazioni di mercato nel Centro Storico, il canone mensile di un appartamento di 80 mq è compreso tra 2.000.000 e 2.500.000 circa di lire al mese nelle zone centrali e di pregio. L'affitto mensile scende a 1.500.000 nelle aree semicentrali e a 1.200.000 nelle aree periferiche della città.

Nel caso della Terraferma, il canone viene stimato in circa 1.150.000 nelle zone centrali e di pregio, mentre ammonta a 900.000 nelle zone semicentrali ed a 800.000 lire al mese in quelle periferiche.

In sintesi, i valori di locazione presentano scarti significativi in funzione della localizzazione

Tab. 10 - I valori di compravendita nel Centro Storico (in lire al mq commerciale)

	Abitazioni nuove	Abitazioni recenti	Abitazioni da restaurare
Aree di pregio	8.333.000	7.135.000	5.522.000
Zone centrali	7.333.000	6.176.000	4.708.000
Zone semicentrali	5.311.000	4.352.000	3.707.000
Zone periferiche	4.202.000	3.449.000	2.966.000

Tab. 11 - I valori di compravendita in Terraferma (in lire al mq commerciale)

	Abitazioni nuove	Abitazioni recenti	Abitazioni da restaurare
Zone centrali	4.426.000	3.303.000	2.425.000
Zone semicentrali	3.475.000	2.500.000	1.782.500
Zone periferia	2.617.000	2.047.000	1.438.000

Tab. 12 - Lo scarto dei valori di locazione tra Centro Storico e Terraferma

	Abitazioni nuove	Abitazioni recenti	Abitazioni da restaurare
Zone centrali	-40%	-47%	-48%
Zone semicentrali	-35%	-43%	-52%
Zone periferiche	-38%	-41%	-52%

Tab. I3 - I valori di locazione di abitazioni in buono stato (in lire al mq anno)

	Centro Storico	Terraferma	Scarto fra Centro Storico e Terraferma
Zone di pregio	381.000	177.000	54%
Centro	297.000	170.000	43%
Semicentro	228.500	136.000	40%
Periferia	181.500	121.000	33%

degli immobili. Lo scarto maggiore si rileva nelle aree di pregio (il 54% in meno). Tuttavia, anche le aree centrali e semicentrali presentano scarti significativi che si attestano intorno al 40-43%. Sono le aree periferiche a presentare lo scarto minore: il canone di locazione nella periferia di Mestre è inferiore di un terzo rispetto alle aree periferiche insulari.

2.2.3. Le locazioni a canone concertato

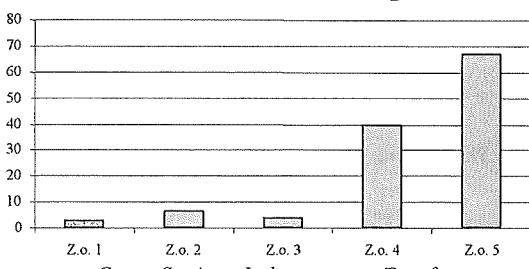
La situazione del mercato locativo gestito attraverso il canone concertato ex L. 431/98 presenta maggiori difficoltà di lettura in ragione della modesta quantità di informazioni attualmente disponibili. Tuttavia, è possibile delineare un primo quadro orientativo attraverso le informazioni relative al biennio 2000-2001 fornite dall'Unione piccoli proprietari immobiliari (Uppi).

La fonte ha censito 121 contratti: il 56% stipulato nel 2000, mentre i restanti sono stati stipulati nel 2001. Questo dato fornisce una prima indicazione circa la sostanziale stabilità del numero dei contratti stipulati nei due anni oggetto di analisi.

Sotto il profilo dell'articolazione territoriale, la maggior parte dei contratti (l'88%) è relativo alla Terraferma (zona omogenea 4 e 5), mentre modesta è la quota di contratti stipulati a Venezia e isole (zone omogenee 1, 2 e 3). In particolare, per quanto concerne la Terraferma il 37% dei contratti si riferisce ad alloggi localizzati nella zona omogenea 4, ovvero nelle aree centrali di Mestre, mentre i contratti rimanenti sono riferiti ad alloggi localizzati nella parte rimanente del territorio della Terraferma (zona omogenea 5).

Minore è il numero di contratti a canone concordato stipulati a Venezia e le isole: il numero maggiore si riferisce alle aree comprese nei sestieri di S. Croce, San Polo, Cannaregio

Grafico 6 - La distribuzione degli alloggi a canone concertato in funzione delle zone omogenee

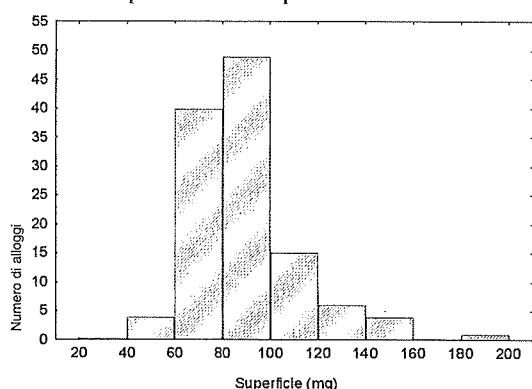


Fonte: Elaborazione su dati Uppi

sud, Castello ovest e nelle aree centrali del Lido (zona omogenea 2).

Per quanto concerne la tipologia degli alloggi, la superficie media è di circa 89 mq e la maggior parte degli alloggi presenta una superficie compresa tra 60 e 100 mq.

Grafico 7 - La tipologia degli alloggi a canone concertato per classe di superficie



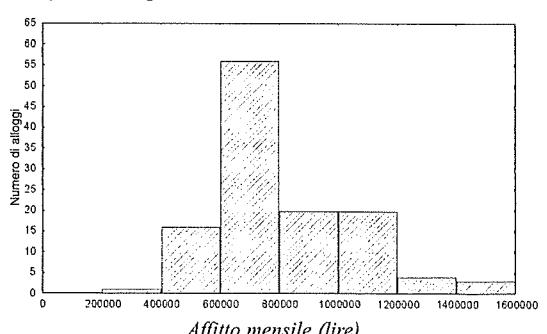
Fonte: Elaborazione su dati Uppi

Per quanto concerne gli affitti, è netta la predominanza di affitti compresi tra 600.000 e 800.000 lire, mentre è più contenuta la presenza di affitti compresi tra 800.000 e 1.200.000. Il numero di affitti superiori a 1.200.000 lire al mese è modesto e si riferisce prevalentemente ad alloggi nel centro di Mestre.

Poiché i valori degli affitti sono stabiliti sulla base dell'Accordo territoriale e quindi in funzione della localizzazione e della tipologia edilizia, i dati riflettono la prevalenza di appartamenti localizzati nella Terraferma. Infatti, la prevalenza di affitti è compresa tra 80.000 e 120.000 lire al mq anno.

In conclusione, i dati, pur entro i limiti derivanti dall'unicità della fonte, suggeriscono uno scarso interesse del mercato per i canoni concordati. Le aree di maggiore utilizzo sono le zone semicentrali e periferiche della Terraferma,

Grafico 8 - Alloggi a canone concertato: le classi di frequenza degli affitti



Fonte: Elaborazione su dati Uppi

mentre nel Centro Storico si tratta di una modalità di locazione utilizzata in un modestissimo numero di casi.

2.3. Andamento delle procedure di sfratto nel comune di Venezia

Nel Comune di Venezia nell'anno 2000 i titoli esecutivi⁵ sono stati pari a 317 (il 53% si riferisce alla finita locazione e il restante 47% a morosità e altre cause) e gli sfratti eseguiti 214, da tale dato si evidenzia come il fenomeno si sia drasticamente ridimensionato rispetto alla prima metà degli anni '90.

Passando ad analizzare in modo più dettagliato le informazioni riferite ai titoli in esecuzione ed eseguiti nel corso del 2000, forniti dall'Ufficio Notifiche Esecuzioni e Protesti di Venezia si evidenzia come nel periodo (dal 1/1 al 31/12) i provvedimenti trattati dall'Ufficio hanno

riguardato (escluse le reiterazioni) 591 casi, di questi 317 sono intervenuti per la prima volta nel 2000, nel corso dell'anno sono stati inoltre eseguiti 102 sfratti in Centro Storico e 112 in Terraferma.

Complessivamente nel Comune di Venezia, alla fine del 2000 risultano quindi ancora attivi 377 titoli in esecuzione.

Più della metà dei provvedimenti in esecuzione nel Centro Storico è concentrata nei quartieri di Castello e Cannaregio, mentre in Terraferma tra i quartieri sottoposti a maggiore tensione abitativa risulta il quartiere centrale di San Lorenzo-XXV Aprile con il 44,5% dei provvedimenti, segue Carpignano-Bissuola con oltre il 25% del totale e Marghera con il 14,3%.

⁵ Per la definizione e la corretta interpretazione delle diverse fasi in cui si articola il procedimento di sfratto si veda l'approfondimento "Il progetto di Monitor sugli sfratti" in questo rapporto.

Tab. 14 - Provvedimenti esecutivi di rilascio e sfratti eseguiti nel Comune di Venezia

Anno	Provvedimenti in esecuzione			Sfratti eseguiti		
	Centro Storico	Terraferma	TOTALE	Centro Storico	Terraferma	TOTALE
1991	556	1185	1741	153	191	344
1992	310	1688	1998	89	311	400
1993	175	2149	2324	109	236	345
1994	202	1389	1591	150	192	342
1995	173	1507	1680	351	283	634
1996	250	1120	1370	76	189	265
1997	151	805	956	62	226	288
1998	96	869	965	54	n.d.	n.d.
1999			451*	n.d.	62	**
2000			317	102	112	214

Fonte: Elaborazione Sistema su dati Pretura di Venezia e Tribunale

* Da giugno '99 il Tribunale ha unificato la rilevazione tra Centro Storico e Terraferma

** Sfratti eseguiti fino al 30.5.1999

Tab. 15 - Titoli in esecuzione e sfratti eseguiti nel Comune di Venezia

	Centro Storico	Terraferma	Totale Comune
Titoli in esecuzione dal 1.1.00 al 31.12.00	396	195	591
Eseguiti nel corso del 2000	102	112	214
Titoli in esecuzione al 31.12.2000	294	83	377

Fonte: U.N.E.P. (Ufficio Notifiche Esecuzioni Protesti) di Venezia

Tab. 16 - Titoli in esecuzione per quartiere - 2000

Centro Storico	v.%	Terraferma	v.%
Castello	27,4	S.Lorenzo-XXV Aprile- Piave	44,5
Cannaregio	24,8	Carpignano -Bissuola	25,8
San Polo	13,0	Marghera	14,3
Dorsoduro	12,4	Chirignago- Gazzera	7,1
San Marco	10,3	Favaro-Campalto	4,9
Santa Croce	8,8	Cipressina-Zelarino	3,3
Giudecca	1,8		
Sant'Elena	1,8		
Totali	100,0		100,0

Fonte: U.N.E.P. (Ufficio Notifiche Esecuzioni Protesti) di Venezia

3. Le politiche pubbliche

3.1. Il patrimonio pubblico

3.1.1. Consistenza del patrimonio residenziale pubblico

Al 31 dicembre 2000 il patrimonio residenziale comunale ammontava a 4.846 unità abitative, un terzo delle quali ubicate in Centro Storico, il 16% nelle isole dell'Estuario e la restante metà in Terraferma. Rispetto all'anno precedente il numero degli alloggi di proprietà del Comune è cresciuto dell'1,5%, con un aumento percentuale più marcato nel Centro Storico (+2,8% pari a 46 unità in valore assoluto), nullo nell'Estuario e leggermente più contenuto in Terraferma (con 25 alloggi in più, pari a un incremento del 1,1%). Per quanto riguarda la situazione degli alloggi Ater⁶, ad un aumento degli alloggi nell'intero comune (passati nel corso del 2000 da 6.058 a 6149 unità, con in incremento dell'1,5%) corrispondono situazioni opposte nelle diverse zone del territorio comunale: nel Centro Storico e nell'Estuario gli alloggi occupati sono diminuiti del 4,8% (-128 alloggi in valore assoluto) mentre nella Terraferma si è registrato un aumento del 6,5% (pari a 219 alloggi).

⁶ Si tenga presente che l'Ater fornisce i dati solo per gli alloggi occupati. Quindi sia i valori assoluti sia le variazioni percentuali si riferiscono all'occupato e non al patrimonio residenziale complessivo.

3.1.2. Rimesse a reddito e manutenzioni del patrimonio comunale: l'attività della Ma.Gest.Imm.

Dopo la Sentenza del Consiglio di Stato che annullava la gara d'appalto per la gestione dell'attività di manutenzione del patrimonio abitativo vinta nel 1997 dalla ditta E.R., è la Ma.Gest.Imm., società collegata all'Edilvenezia, a subentrare in questo incarico.

Il bilancio che si può dunque trarre in questa fase è quello relativo al periodo di attività della nuova Società, che va dal mese di marzo del 2000 ad oggi.

Nel corso del 2000 gli interventi nel territorio comunale hanno riguardato circa 636 alloggi: 46 rimesse a reddito (cioè interventi su alloggi di risulta da riassegnare), e 590 interventi di manutenzione di varia natura.

Gli interventi, complessivamente, si sono distribuiti per il 43% nel Centro Storico, e per il restante 57% in Terraferma; le stesse percentuali si verificano per quanto riguarda le manutenzioni, mentre per quel che riguarda le rimesse a reddito le realizzazioni si distribuiscono per il 30% in Centro Storico, e per il restante 70% in Terraferma.

Mediamente, la spesa per gli interventi di manutenzione si aggira attorno ai 5 milioni e 900 mila lire per alloggio, risultando però più elevata in Centro Storico (6 milioni e 400 mila)

Tab. 17 - Alloggi comunali e ATER per quartiere e zona

Quartiere - zona	Comunali		ATER		Totale alloggi	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
S. Marco - S.Elena - Castello - Cannaregio	639	13,2				
Dorsoduro - S.Croce - S.Polo - Giudecca	1.043	21,5				
Totale Centro Storico	1.682	34,7	1.365	22,2	3.047	27,7
Lido - Malamocco - Alberoni	181	3,7				
Pellestrina - S.Pietro in Volta	97	2				
Murano	250	5,2				
Burano	78	1,6				
Cavallino - Treporti	148	3,1				
Totale Estuario	754	15,6	1.175	19,1	1.929	17,5
Carpenedo - Bissuola	589	12,2				
Chirignago - Gazzera	539	11,1				
Cipressina - Zelarino - Trivignano	106	2,2				
Favaro Veneto	322	6,6				
Marghera - Catene - Malcontenta	636	13,1				
Terraglio - S.Lorenzo - XXV aprile - Piave 1865	45	0,9				
Totale Terraferma	2.237	46,2	3.609	58,7	5.846	53,2
Fuori comune	173	3,6				
Totale	4.846	100	6.149	100	10.995	100,0

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa; Ater

Tab. 18 - Numero di interventi e relativi importi (in migliaia di lire) realizzati dalla Ma.Gest.Imm. nel periodo marzo - dicembre 2000

Tipo di intervento	Centro Storico		Terraferma		Totale	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Interventi di manutenzione	257	1.637.743	333	1.875.505	590	3.513.248
Rimesse a reddito	14	241.545	32	728.812	46	970.357
Totale	271	1.879.288	365	2.604.317	636	4.483.605

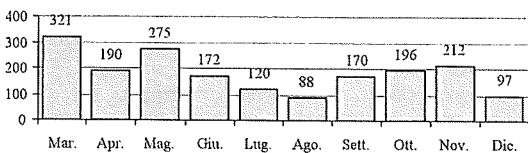
Fonte: Ma.Gest.Imm.

che in Terraferma (5 milioni e 600 mila). Diversa la situazione per quanto riguarda gli interventi di rimessa a reddito; i valori più elevati si riscontrano in Terraferma (quasi 23 milioni, mediamente, per alloggio, contro i circa 17 del Centro Storico).

Le richieste di intervento pervenute alla Società sono state, nel periodo marzo-dicembre 2000, circa 1840, la loro distribuzione, salvo il picco iniziale, dovuto al periodo di passaggio delle competenze fra le due Società, e le cadute attribuibili ai periodi estivi e natalizi, dimostra un assestamento attorno alle 180 richieste al mese.

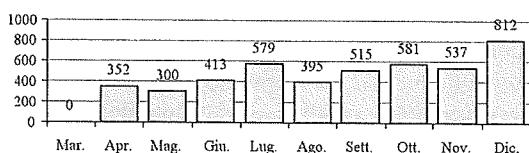
Come si è visto, l'importo complessivo relativo agli interventi realizzati in questo periodo è stato di circa 4 miliardi e mezzo di lire: considerando

Grafico 9 - Numero di richieste di intervento pervenute alla Società di manutenzione nel periodo marzo-dicembre 2000



Fonte: Ma.Gest.Imm.

Grafico 10 - Importi mensili (in milioni di lire) delle fatture pagate dalla Società di manutenzione nel periodo marzo-dicembre 2000 (Bilancio Comunale e fondi Legge Speciale)



Fonte: Ma.Gest.Imm.

Tab. 19 - Interventi manutenzione: importi spesi ed impegnati nel periodo marzo - dicembre 2000
(in migliaia di lire)

Importi	Centro Storico	Terraferma	Totale
Importi spesi	1.637.743	1.875.505	3.513.248
Importi relativi a lavori assegnati	153.705	261.447	415.152
Totale	1.791.448	2.136.952	3.928.400

Fonte: Ma.Gest.Imm.

Tab. 20 - Interventi di rimessa a reddito: importi spesi ed impegnati nel periodo marzo - dicembre 2000
(in migliaia di lire)

Importi	Centro Storico	Terraferma	Totale
Importi spesi	241.545	728.812	970.357
Importi relativi a lavori assegnati	0	55.426	55.426
Totale	241.545	784.238	1.025.783

Fonte: Ma.Gest.Imm.

i 9 mesi di attività si tratta, dunque, di circa mezzo miliardo di lire al mese.

La situazione al primo semestre 2001, considerando le sole rimesse a reddito, modifica parzialmente il quadro della situazione: ai 46 alloggi conclusi nel corso del 2000 se ne aggiungono 32 (12 in Centro Storico, 20 in Terraferma), mentre altri 85 (55 in Centro Storico, 30 in Terraferma) risultano essere in corso.

Confrontando questi dati con il periodo precedente si può verificare che nei 16 mesi di attività della Ma.Gest.Imm. il numero di rimesse a reddito non si discosta significativamente da quelle realizzate nei 34 mesi di attività della ER (si tratta, mediamente, di circa 5 unità al mese). Anche le richieste di intervento non subiscono variazioni significative (mediamente si passa dalle 170 alle 180 richieste al mese), mentre la media mensile delle fatture pagate mostra una flessione, che è più sensibile se si considera tutto il periodo di attività della ER, meno sensibile se confrontato con lo stesso periodo di avvio dell'attività.

3.1.3. La mobilità interna

La realizzazione dei necessari livelli di mobilità all'interno del patrimonio pubblico ha sempre trovato molti ostacoli, rappresentati da un lato dalla difficoltà oggettiva di destinare a questo scopo le nuove disponibilità (già insufficienti a rispondere alle emergenze più gravi), dall'altro dalla difficoltà di realizzare degli scambi consensuali.

Tenendo conto che buona parte della domanda, in questo settore, è motivata generalmente da

Tab. 21 - Interventi di rimessa a reddito conclusi e in corso (primo semestre 2001)

Interventi	Centro Storico	Terraferma	Totale
Interventi conclusi	26	52	78
Interventi in corso	55	30	85
Totale	81	82	163

Fonte: Ma.Gest.Imm.

consistenti ed oggettive ragioni (di accessibilità, di sovraffollamento, di assistenza, ecc.), alla crescita progressiva delle *domande di cambio alloggio* corrispondeva l'espandersi di vere e proprie aree di disagio abitativo e sociale all'interno del patrimonio pubblico.

Per tentare di sbloccare questa situazione, a partire dal mese di marzo 1999, il Settore Servizi Abitativi si dota di uno specifico Servizio incaricato di avviare un nuovo *sistema di cambi* basato su trasferimenti in alloggi di risulta con lavori di ripristino a parziale carico dell'utenza.

A questo scopo si conclude con l'Ater un accordo, specificamente disciplinato da appositi atti (di Giunta per quanto riguarda il Comune, di Consiglio di Amministrazione per quanto riguarda l'Ater) che prevede la trasmissione all'Amministrazione Comunale della disponibilità di un certo numero di alloggi di risulta; assieme alla disponibilità l'Ater trasmette sia la descrizione dei lavori necessari al ripristino dell'alloggio, sia i relativi preventivi; a cambio effettuato, e a lavori conclusi, si procede al rimborso all'inquilino del 60% dell'importo delle fatture presentate.

Diversa, e relazionata al reddito, la procedura in caso di alloggi di proprietà comunale.

Il sistema, a fine 2000, dunque circa dopo un anno e mezzo di messa a regime, risulta ben avviato, con il soddisfacimento di 72 richieste di cambio, alcune già realizzate, altre con lavori in corso (ma con ordinanza di trasferimento già conclusa): si tratta di 61 trasferimenti su alloggi Ater, e 11 su alloggi di proprietà comunale; 31 in Centro Storico e 41 in Terraferma.

Il maggior peso dei trasferimenti in ambito Ater si spiega da un lato con la diversa collocazione dell'Amministrazione Comunale nei confronti della 'domanda pubblica' (per cui l'utilizzo di alloggi per trasferimenti appare immediatamente come una sottrazione di risorse rispetto alle nuove assegnazioni) dall'altro dal grande interesse con il quale l'Ater ha accolto l'iniziativa.

Sotto il profilo economico, infatti, si calcola che l'Ater abbia potuto realizzare, in rapporto ai 61

trasferimenti avviati e/o conclusi, un risparmio di circa 950 milioni di lire sui lavori eseguiti. L'entità dei lavori preventivati, infatti, è generalmente piuttosto elevata, anche a causa delle condizioni degli immobili che si rendono disponibili, generalmente dopo molti anni di occupazione in carenza di manutenzione. La media dei preventivi di spesa, infatti, è vicina ai 40 milioni di lire per alloggio: circa il 50% dei 61 alloggi si trova sopra la questa soglia, mentre solo il 10% si colloca al di sotto di quella dei 20 milioni.

Ciononostante è indubbio che l'iniziativa abbia suscitato un grande interesse nell'utenza: oltre alla settantina di famiglie che ha già trovato risposta alle proprie richieste, si calcola che almeno altri 140 nuclei si siano rivolti all'Ufficio incaricato per soddisfare analoghe istanze di mobilità.

Sia il bilancio, che le prospettive di sviluppo del sistema di trasferimenti attivato con questo meccanismo, dunque, si presentano senz'altro positivi.

Qualche riflessione va fatta, comunque, in particolare sulle questioni che riguardano: a) la possibilità di ridurre i tempi di conclusione delle procedure, che al momento risultano ancora lunghe e laboriose; b) il controllo dei tempi di rientro delle disponibilità che si creano a seguito dei trasferimenti; c) la possibilità di sviluppare ulteriormente accordi di questa natura anche in relazione al settore delle nuove assegnazioni.

Mentre la prima e la seconda questione coinvolgono essenzialmente aspetti di carattere organizzativo inerenti sia la struttura dell'iter previsto sia le modalità dei rapporti con l'Ater, la terza chiama in causa una serie di considerazioni più generali: è indubbio, infatti, che questo tipo di meccanismo comporta per l'Ater dei vantaggi indiscutibili, che vanno dai risparmi realizzabili sulle spese di rimessa a reddito, già quantificati, al risparmio che deriva dalla semplificazione delle procedure che così si realizzano (in termini di gare, incarichi, direzione lavori, ecc.). E' allora da valutare se tale modalità non finisce per penalizzare

Tab. 22 - Mobilità interna con lavori a parziale carico dell'assegnatario

Ater		Comune		Totale	
Alloggi messi a disposizione	Trasferimenti realizzati	Alloggi messi a disposizione	Trasferimenti realizzati	Alloggi messi a disposizione	Trasferimenti realizzati
110	61	15	11	125	72

Fonte: Settore Servizi Abitativi

Tab. 23 - Trasferimenti realizzati e stima dei risparmi realizzati sulle spese di rimessa a reddito

Ater			Comune		
Trasferimenti realizzati	Spese preventive*	Risparmio realizzato*	Trasferimenti realizzati	Spese preventive*	Risparmio realizzato*
61	2.376.280	950.512	11		70.000

Fonte: Settore Servizi Abitativi

* In migliaia di lire.

eccessivamente la *modalità ordinaria* che prevede lavori di ripristino a cura dell'Ente, e successiva trasmissione delle disponibilità al Comune per nuove assegnazioni.

Quanto rilevato al paragrafo 3.3.1. sulle assegnazioni, d'altra parte, evidenzia chiaramente come le nuove assegnazioni di alloggi Ater abbiano registrato una brusca caduta fra il '99 e il 2000, che non risulterebbe interpretabile se non alla luce del sistema di convenienze costruito da questi accordi.

Il problema si aggrava se si considera il tempo necessario perché gli alloggi che si rendono liberi grazie alla mobilità si ripresentino come ulteriori disponibilità: sia che si tratti ancora di cambi con lavori a carico, sia che si tratti di disponibilità per nuove assegnazioni i tempi si sono rivelati molto lunghi, per cui l'utilizzo di questi alloggi di risulta all'interno del sistema di cambi rischia di configurarsi, nel medio periodo, come una perdita effettiva di disponibilità.

Nuovi accordi sui tempi di rientro, magari facilitati da ulteriori accordi sulle spese di rimessa a reddito, magari allargati a quegli alloggi che, pur messi a disposizione, non si sono incontrati con la domanda (per caratteristiche, per collocazione, per livelli di spesa) potrebbero evitare questi rischi, senza penalizzare questo sistema di mobilità che dopo tanto tempo, e dopo molti tentativi, sembra essersi avviato, e senza penalizzare le disponibilità per nuove

assegnazioni, sempre inadeguate rispetto alle crescenti tensioni che si registrano sul mercato.

3.2. La domanda

3.2.1. La domanda ERP, Bando 1999

Nel mese di settembre del 1999 si è aperto il bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Le famiglie che hanno presentato la domanda sono state 2.378. Circa la metà di esse risiedono nella Terraferma, il 37% nel Centro Storico e il 10% nell'Estuario (la distribuzione territoriale delle famiglie, così come il numero di domande presentate, sono prossimi a quelli del Bando precedente).

Tra tutte le domande presentate, 1.962 sono state accolte e 416 sono state escluse (il 17,5% del totale). Oltre la metà delle esclusioni è dovuta tuttavia al fatto che ai richiedenti era stato già assegnato un alloggio⁷ nel tempo intercorso tra la presentazione della domanda e la stesura della graduatoria definitiva. Le esclusioni per superamento del reddito sono state 116 (il 4,9% di tutte le domande presentate, contro il 5,3% del Bando precedente). Per quanto riguarda le condizioni di punteggio,

⁷ O per merito di essere inseriti nella graduatoria di un bando precedente o perché rientranti in una categoria di emergenze sociali.

Tab. 24 - Domande presentate per quartiere e zona: Bando ERP 1999

Quartiere	v.a.	%
S. Marco - S. Elena - Castello - Cannaregio	529	22,2
Dorsoduro - S. Croce - S. Polo - Giudecca	359	15,1
<i>Totale Centro Storico</i>	888	37,3
Lido - Malamocco - Alberoni	116	4,9
Pellestrina - S. Pietro in Volta	10	0,4
Murano	47	2,0
Burano	19	0,8
Cavallino - Treporti	37	1,6
<i>Totale Estuario</i>	229	9,6
Carpenedo - Bissuola	180	7,6
Chirignago - Gazzera	142	6,0
Cipressina - Zelarino - Trivignano	84	3,5
Favaro Veneto	117	4,9
Marghera - Catene - Malcontenta	222	9,3
Terraglio - S. Lorenzo - XXV aprile - Piave 1865	396	16,7
<i>Totale Terraferma</i>	1.141	48,0
Fuori comune - Spinea	1	0,0
n.d.	119	5,0
Totali	2.378	100

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

Tab. 25 - Motivi di esclusione dalla graduatoria: Bando ERP 1999

Motivi di esclusione	v.a.	%
Superamento reddito	116	27,9
Documentazione incompleta	9	2,2
Presentazione fuori termine	25	6,0
Mancanza requisiti	35	8,4
Rinuncia	9	2,2
Assegnazione	214	51,4
Altri motivi	8	1,9
Totali	416	100,0

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

la voce più consistente è quella di lavoratori dipendenti in costanza di versamento Gescal. Rispetto al Bando precedente si registra un aumento dei nuclei familiari che hanno dichiarato di percepire redditi non superiori ad una pensione minima Inps (dal 35,6% al 39,9%). E' stata inoltre inserita in questo Bando una nuova voce di punteggio che concerne sempre l'insufficienza di reddito e che si riferisce ai nuclei di due o più persone con redditi inferiori a due pensioni minime Inps. Assieme le due voci di disagio economico coinvolgono il 65,6% dei richiedenti ammessi in graduatoria. Oltre a ciò sono più che raddoppiati i casi con un elevato rapporto canone/reddito⁸ (dal 5,6% al 13,4%). I due dati confermano un trend - che si era già comunque chiaramente delineato dall'analisi dei profili dei partecipanti ai Bandi precedenti - che mostra un aumento della quota di popolazione che trova difficoltà nel competere nel mercato immobiliare privato veneziano. Il numero dei richiedenti ammessi in graduatoria e soggetti a provvedimento di sfratto è diminuito invece di quasi 8 punti percentuali (dal 37% al 29,2%). Si tenga presente però che oltre un terzo delle assegnazioni di alloggi fatte prima della definizione della graduatoria definitiva alle famiglie che hanno partecipato al bando (e che per questo motivo ne sono state escluse) riguardavano proprio l'emergenza sfratti. I casi di disagio abitativo non hanno subito

⁸ Richiedente intestatario di contratto di locazione debitamente registrato, relativo all'alloggio abitato il cui canone e spese accessorie incidano in misura superiore alla percentuale del 50% del reddito familiare derivato per almeno l'85% da lavoro dipendente, pensione, assimilati, ecc., quale risulta dall'ultima dichiarazione dei redditi.

Tab. 26 - Bandi ERP 1997-99: distribuzione % delle condizioni di punteggio nelle graduatorie

Condizioni di punteggio	1997	1999
Gescal	83,6	82,3
Nucleo con 2 o più persone e con reddito non superiore a 2 pensioni minime INPS	*	42,0
Insufficienza di reddito (reddito non superiore a 1 pensione minima INPS)	35,6	39,9
Anzianità di collocazione nella graduatoria	*	39,7
Famiglia anziana	37,8	34,8
Sfratto, sgombero	37,0	29,2
Cabitazione	14,8	14,5
Casi di rilevanza sociale	11,9	13,5
Persone portatrici di handicap	14,7	13,4
Rapporto canone/reddito	5,6	13,4
Nucleo con un solo adulto e uno o più minori a carico	9,7	10,5
Abitazione antgienica	8,0	10,0
Abitazione sovraffollata	9,1	9,5
Abitazione impropria	9,9	7,8
Rilascio dell'alloggio per separazione o divorzio	4,0	4,9
Coppie di nuova formazione	4,1	4,0
Alloggi soggetti all'alta marea	5,0	3,8
Nucleo familiare composto da cinque o più unità	2,3	2,7
Persone con più di 60 anni non autosufficienti 1,7 1,7		
Barriere architettoniche 1,6 1,7		
Cittadino straniero che svolga o abbia svolto attività lavorativa in Italia	0,0	0,5
Nuclei familiari di emigrati che rientrano in Italia per stabilirvi la residenza	0,0	0,1
Totale domande	2.068	1.962

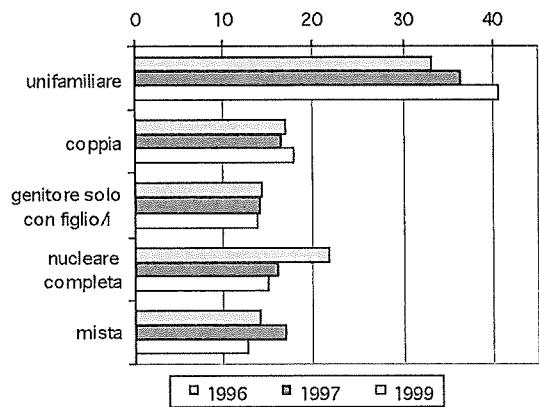
Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

* voce non presente tra le condizioni di punteggio del Bando '97

invece variazioni rilevanti rispetto a quelli del Bando precedente: sono aumentate leggermente i casi di abitazioni antgieniche e sovraffollate e sono diminuiti quelli di abitazioni improprie o soggette all'alta marea.

Passando ad analizzare i diversi profili delle famiglie che hanno presentato la domanda, facciamo notare innanzitutto il continuo aumento, prendendo come riferimento gli ultimi tre Bandi, della quota delle famiglie unipersonali, che sommano il 40% di tutte le famiglie (nei due Bandi precedenti la medesima tipologia aggregava rispettivamente il 33% e il 36% delle famiglie) - senza significative differenze tra il Centro Storico e la Terraferma -. All'inverso, diminuisce il numero dei nuclei familiari completi (capo famiglia, coniuge, uno o più figli).

Grafico 11 - Bandi ERP 96-99: famiglie richiedenti per tipologia familiare (valori percentuali)



Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

Passando infine ad esaminare la posizione economica dei nuclei familiari dei richiedenti non esclusi per superamento del reddito, risulta

Tab. 27 - Bando ERP 1999: famiglie richiedenti per tipologia del reddito*

Tipologia del reddito	v.a.	%
Monoreddito	1.713	80,8
da lavoro dipendente	996	47,0
da pensione	644	30,4
da lavoro autonomo	73	3,4
Plurireddito	408	19,2
da lavoro dipendente	174	8,2
da pensione	95	4,5
pensione + dipendente	64	3,0
altre tipologie	75	3,5
Totale	2.121	100

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

* non sono state considerate le famiglie escluse per superamento del reddito

Tab. 28 - Bando ERP 1999: nuclei richiedenti per numero componenti e zona

Componenti	Centro Storico		Estuario		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1	373	42,0	77	33,8	430	37,6	880	39,0
2	295	33,2	83	36,4	385	33,7	763	33,8
3	146	16,4	36	15,8	192	16,8	374	16,6
4	55	6,2	24	10,5	95	8,3	174	7,7
5 e più	19	2,1	8	3,5	41	3,6	68	3,0
Totale	888	100,0	228	100,0	1.143	100,0	2.259	100,0

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

Tab. 29 - Bando ERP 1999: famiglie richiedenti per numero componenti e classe di reddito

Classe di reddito	Numero componenti				
	1	2	3	4 o più	totale
nessun reddito	8,1	4,3	2,6	6,0	5,7
fino a 9 mil.	11,9	8,6	10,6	10,2	10,4
9-18 mil.	39,3	21,5	18,9	17,2	27,5
18-36 mil.	38,3	56,8	56,0	50,2	48,9
36 oltre	2,3	8,8	12,0	16,3	7,6
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

che quasi il 6% di essi ha dichiarato di non aver percepito alcun reddito mentre, di tutti gli altri, l'81% può contare su una sola fonte di reddito (proveniente per il 58% da lavoro dipendente e per il 37% da pensione).

3.2.2. Le domande di assistenza agli sfratti

Da alcuni anni, presso l'Assessorato Casa del Comune di Venezia, esiste un Servizio specifico di assistenza ai nuclei familiari sottoposti a sfratto esecutivo, servizio che si propone di fornire sostegno (anche temporaneo, quando non siano disponibili abitazioni da assegnare) alle famiglie in possesso dei requisiti previsti.

Al 31 dicembre 2001⁹ presso gli uffici erano registrate 485 famiglie sottoposte a procedimento esecutivo di sfratto, di queste 362 sono riferite al Centro Storico e 123 alla Terraferma.

Nel corso del 2001 sono pervenute agli uffici sfratti di Mestre e di Venezia 160 nuove richieste di assistenza da parte di cittadini sottoposti a procedimento esecutivo di sfratto. Di essi oltre il 71% risiedono nel centro storico o nelle isole dell'estuario, e il 29% in terraferma. I casi risolti

dopo l'intervento dell'ufficiale giudiziario assistito dalla forza pubblica¹⁰ (esclusi cioè quelli con soluzione in proprio) sono stati 67 nell'intero comune, e specificamente 37 nel centro storico e 30 in terraferma.

L'anno precedente l'attività degli uffici era stata invece molto più intensa: le nuove richieste di assistenza erano state molto più numerose (quasi 100 in più rispetto al 2001) e anche i casi risolti, esclusi quelli con soluzione in proprio, avevano registrato valori più elevati, sia quelli conclusi

⁹ A causa di un controllo, che è tuttora in corso, sugli assistiti dall'Ufficio Sfratti (dovuto alla necessità di 'ripulire' l'archivio da tutti quei casi che, in qualche modo, si erano risolti nel corso degli ultimi anni, e dei quali l'Amministrazione non aveva ricevuto notizia) non è possibile risalire a dati certi per quanto riguarda l'anno 2000. Inoltre non è possibile fornire notizie sicure (in particolare per quanto riguarda la data) nemmeno per quei casi che si sono risolti senza l'intervento diretto del Comune, e che sono stati tutti inseriti sotto la categoria "soluzione in proprio".

¹⁰ A causa dell'elevato numero di richieste di assistenza l'amministrazione comunale è in grado di intervenire solo nel momento della massima emergenza, ossia quando lo sfratto viene materialmente eseguito con l'intervento delle forze dell'ordine.

Tab. 30 - Domande pervenute e casi risolti. Anno 2001

	Centro Storico		Terraferma		Totale	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Sfratti attivi al 31 dicembre	n.d.	362	n.d.	123	n.d.	485
Domande pervenute nel corso dell'anno	174	114	80	46	254	160
Casi risolti nel corso dell'anno	78	361*	111	170*	189	531*

Fonte: Ufficio Sfratti, Assessorato Casa. * Compresi i casi cancellati d'ufficio durante il controllo.

Tab. 31 - Casi risolti per tipo di soluzione. Anno 2001

	Centro Storico		Terraferma		Totale	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Assegnazione alloggio	76	37	30	11	106	48
Uppi			42	12	42	12
Bonus			10	7	10	7
Soluzione in proprio/altro/controllo	2	324*	29	140*	31	464*
Totale	78	361*	111	170*	189	531*

Fonte: Ufficio Sfratti, Assessorato Casa. * Compresi i casi cancellati d'ufficio durante il controllo.

con l'assegnazione di un alloggio (106 assegnazioni nel 2000 contro le 48 del 2001) sia quelli, per quanto riguarda la sola terraferma, che hanno visto l'assegnazione temporanea di un alloggio UPPI.

Gli interventi degli uffici sfratti di Mestre e Venezia si differenziano notevolmente nelle soluzioni adottate: mentre a Venezia si riesce, in quasi tutti i casi, a procedere con l'assegnazione di un alloggio allo sfrattato, a Mestre questa soluzione è adottabile solo nel 36% dei casi, mentre la soluzione più utilizzata è il ricorso all'assegnazione temporanea di un alloggio Uppi¹¹.

3.3. L'Offerta

3.3.1. Le assegnazioni di alloggi pubblici.

Nell'ultimo quadriennio le assegnazioni di alloggi pubblici sono state complessivamente quasi 900, con una crescita media di oltre il 25% all'anno. Nel rapporto fra le due zone del territorio comunale si passa da una netta prevalenza delle assegnazioni in Terraferma (quasi il 68% del totale, nel '97), ad una meno evidente, ma continua, prevalenza delle assegnazioni in Centro Storico (il 57,5% nel biennio '98-'99, quasi il 65 % nell'anno 2000). Il risultato di questo confronto a fine periodo vede una distribuzione delle assegnazioni che si concentra per il 56% nel Centro Storico, e per il 44% in Terraferma. Da segnalare, comunque, come questo dato rifletta più una situazione contingente, che ha visto giungere a conclusione nel triennio '98-2000 un gran numero di interventi nel Centro Storico, che uno squilibrio sostanziale nella distribuzione degli

investimenti: le assegnazioni del 2001, sulla base degli interventi in via di ultimazione, registreranno infatti un'inversione del rapporto a netto favore della Terraferma.

Nel corso del 2000 le assegnazioni sono state complessivamente 324, 209 delle quali in Centro Storico, le rimanenti 115 in Terraferma. Si tratta del numero di assegnazioni più alto degli ultimi anni, che si spiega con l'elevato numero di alloggi che si sono resi disponibili nel periodo più recente, risultato dei consistenti programmi di edilizia residenziale (ed in particolare di edilizia pubblica comunale) messi in cantiere negli anni precedenti. La tipologia di assegnazione più frequente a livello comunale, considerando tutti gli alloggi disponibili (Comunali e Ater, nuovi e di risulta) è quella relativa alle *Graduatorie*, che comprende la Graduatoria Generale, i Bandi Speciali, e il Bando Occupanti Senza Titolo, e che rappresenta quasi il 40% del totale delle Assegnazioni, seguita dalle *Emergenze* (32%). Tali percentuali non differiscono in modo sostanziale considerando separatamente il Centro Storico dalla Terraferma, se non per la tipologia di assegnazione a *Canone Libero* che in Centro Storico rappresenta all'incirca il 20% delle assegnazioni¹².

¹¹ Nel 2000 le soluzioni con assegnazione di un alloggio UPPI sono state la metà dei casi (esclusi quelli con soluzione in proprio).

¹² Si tratta di assegnazioni che, sulla base della Delibera di Giunta 583 del 22 aprile 1999 e successive integrazioni, a fronte delle particolari tensioni abitative di questa zona, consente di assegnare alloggi non Erp a categorie di cittadini (con redditi compresi fra i limiti di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica e il doppio di tale limite) che si trovino in situazione di emergenza abitativa.

Tab. 32 - Assegnazioni di alloggi pubblici per zone del comune di Venezia nel quadriennio '97-2000

Zone	1997		1998		1999		2000		TOTALI	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Centro Storico	49	32.2	111	57.5	129	57.6	209	64.5	498	55.8
Terraferma	103	67.8	82	42.5	95	42.4	115	35.5	395	44.2
Totale Comune	152	100	193	100	224	100	324	100	893	100

Fonte: Settore Servizi Abitativi

Tab. 33 - Assegnazioni di alloggi comunali e Ater per tipologia di assegnazione anno 1999

	Centro Storico			Terraferma			Totale Comune		
	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale
Graduatoria generale	19	12	31	3	5	8	22	17	39
Bandi Speciali ¹	11	0	11	0	0	0	11	0	11
Bando OST ²	14	9	23	13	24	37	27	33	60
Totale Graduatorie	44	21	65	16	29	45	60	50	110
Emergenze sfratti	11	0	11	26	0	26	37	0	37
Emergenze diverse	13	6	19	13	6	19	26	12	38
Totale emergenze	24	6	30	39	6	45	63	12	75
Totale ERP	68	27	95	55	35	90	123	62	185
Canone Libero	15	0	15	0	0	0	15	0	15
Comunità alloggio	4	0	4	0	0	0	4	0	4
Totale nuove assegnazioni	87	27	114	55	35	90	142	62	204
Mobilità ³	14	0	14	2	3	5	16	3	19
Riserva forze dell'ordine	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Totale assegnazioni	102	27	129	57	38	95	159	65	224

Fonte: Settore Servizi Abitativi

¹ Il riferimento è ai tre Bandi Speciali (Giovani coppie, Acqua Alta, Casi Sociali, approvato dalla Regione Veneto nel 1999;² Si tratta del Bando Occupanti Senza Titolo approvato dalla Regione Veneto nel 1996;³ Questa mobilità ordinaria non comprende la mobilità con lavori a carico degli assegnatari, su cui si riferisce in altro capitolo.

Tab. 34 - Assegnazioni di alloggi comunali e Ater per tipologia di assegnazione anno 2000

	Centro Storico			Terraferma			Totale Comune		
	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale	Alloggi Comunali	Alloggi Ater	Totale
Graduatoria generale	18	2	20	17	8	25	35	10	45
Bandi Speciali ¹	56	0	56	0	0	0	56	0	56
Bando OST ²	11	11	2	14	16	13	14	27	
Totale Graduatorie	85	2	87	19	22	41	104	24	128
Emergenze sfratti	42	3	45	38	1	39	80	4	84
Emergenze diverse	12	1	13	5	2	7	17	3	20
Totale emergenze	54	4	58	43	3	46	97	7	104
Totale ERP	139	6	145	62	25	87	201	31	232
Canone Libero	43	0	43	3	0	3	46	0	46
Comunità alloggio	8	0	8	0	10	10	8	10	18
Totale nuove assegnazioni	190	6	196	65	35	100	255	41	296
Mobilità ³	8	0	8	10	4	14	18	4	22
Riserva forze dell'ordine	5	0	5	1	0	1	6	0	6
Totale assegnazioni	203	6	209	76	39	115	279	45	324

Fonte: Settore Servizi Abitativi

¹ Il riferimento è ai tre Bandi Speciali (Giovani coppie, Acqua Alta, Casi Sociali, approvato dalla Regione Veneto nel 1999;² Si tratta del Bando Occupanti Senza Titolo approvato dalla Regione Veneto nel 1996;³ Questa mobilità ordinaria non comprende la mobilità con lavori a carico degli assegnatari, su cui si riferisce in altro capitolo.

Distinguendo fra alloggi Ater e alloggi comunali, invece, si evidenzia che le assegnazioni di alloggi Ater passano negli ultimi due anni dal 29% al 13% sul totale delle assegnazioni; queste assegnazioni diminuiscono anche in valore assoluto, passando dalle 65 unità del 1999 alle 45 del 2000, risultato di una forte diminuzione delle assegnazioni di alloggi Ater registrate in Centro Storico (da 27 a 6). Questo andamento dipende direttamente da un lato dalle minori disponibilità di alloggi trasmesse dall'Ater al Comune, dall'altro dal fatto che un certo numero di alloggi Ater di risulta sono stati utilizzati per consentire, in casi di accertata necessità, dei trasferimenti¹³.

¹³ Su questo argomento si riferisce al paragrafo 3.1.3. del presente rapporto.

3.3.2. I programmi di edilizia residenziale pubblica

Il Monitor sui programmi di edilizia residenziale, che considera tutti gli interventi (di recupero, di nuova costruzione, o di acquisizione) destinati a dar luogo a disponibilità aggiuntive di edilizia pubblica (escludendo, dunque, gli interventi di rimessa a reddito su alloggi di risulta) fa registrare, nel corso del 2000, la conclusione di 6 interventi, per un totale di 162 alloggi, 137 nel Centro Storico e 25 in Terraferma. Rispetto all'anno precedente, quando si era registrata una disponibilità di 184 nuovi alloggi, si verifica dunque, complessivamente, una flessione, dovuta soprattutto al dato della Terraferma, per

il quale si segnala una caduta di quasi il 60% delle realizzazioni. Si tenga presente, in proposito, che il dato, come si potrà verificare nei paragrafi successivi, riflette più una situazione contingente, relativa alla conclusione dei cantieri, che un reale squilibrio nella distribuzione degli investimenti.

Gli interventi conclusi nell'arco di questo biennio risultano tutti relativi a programmi comunali, mentre nessun apporto, in termini di nuove disponibilità, è derivato dai programmi Ater, per i quali si registra un continuo slittamento delle previsioni di consegna.

Relativamente a questo gruppo di interventi, conclusi nel biennio 1999-2000, il canale di finanziamento di gran lunga più importante, in termini di alloggi, si conferma essere la Legge Speciale, con il 47% delle realizzazioni, seguito

dal programma di Edilizia Sperimentale e dal Bilancio Comunale (rispettivamente con il 25% e il 17%), e dal Programma relativo al Protocollo d'Intesa Comune/Cer/Regione (con il 10%).

Considerando separatamente le due zone del territorio comunale, la Legge Speciale e il Programma di Edilizia Sperimentale rappresentano rispettivamente il 62,5 ed il 33,7% degli alloggi realizzati in Centro Storico, mentre in Terraferma il Bilancio Comunale copre ben il 70,5% delle realizzazioni, seguito dal Programma Comune/Cer/Regione con il 23,5%.

A fine 2000, gli interventi comunali di edilizia residenziale in corso erano, complessivamente, 16, per un totale di 381 alloggi: 182 fra Centro Storico ed Estuario; 199 in Terraferma. Per 5 di

Tab. 35 - Alloggi comunali e Ater con consegna avvenuta nel 1999 e nel 2000 e prevista nel 2001

	1999			2000			Previsione 2001*		
	C.st.	Terr.	Tot.	C.st.	Terr.	Tot.	C.st.	Terr.	Tot.
Interventi comunali	124	60	184	137	25	162	29*	149*	178*
Interventi Ater	0	0	0	0	0	0	0	31*	31*
Totale	124	60	184	137	25	162	29*	180*	209*

Fonte: Osservatorio Casa

* A dicembre 2001 gli interventi effettivamente conclusi nel corso dell'anno risultano così modificati: per quanto riguarda gli interventi comunali: Centro Storico: 3 alloggi, Terraferma 104, totale comune 107; per quanto riguarda l'Ater: Centro Storico 0, Terraferma 0, totale comune 0; totale nuove disponibilità: Centro Storico 3, Terraferma 104, totale comune 107.

Tab. 36 - Programma comunale di edilizia residenziale: interventi conclusi nel corso del 1999 e del 2000

Intervento	Zona	Nº alloggi	Programma	Importo (in milioni)	Data consegna
1. Giudecca Area Fregnan	CS	38	Legge Speciale	8.900	Gen-99
2. Castello S.M.Ausiliatrice	CS	20	Legge Speciale	6.500	Apr- 99
3. Chirignago via Zolli	T	60	Bilancio Comunale	14.520	Ago-99
4. Giudecca Granari 2° lotto	CS	36	Edilizia Sperimentale	6.250	Set- 99
5. Murano San Cipriano	E	9	Legge Speciale	1.650	Ott- 99
6. Dorsoduro 7 Camini	CS	21	Edilizia Sperimentale	3.800	Dic- 99
Totale interventi conclusi 1999		184			
7. S.Erasmo	E	10	Comune/Cer/Regione	1.500	Gen-00
8. Dorsoduro rio Nuovo	CS	8	Legge Speciale	2.700	Mar-00
9. Castello S.Anna 1° lotto	CS	48	Legge Speciale	10.750	Mar-00
10. Cipressina via Ciardi	T	25	Comune/Cer/Regione	3.758	Mar-00
11. Giudecca Granari 1° lotto	CS	31	Edilizia Sperimentale	6.750	Mar-00
12. Cannaregio ex Saffa	CS	40	Legge Speciale	11.950	Mag-00
Totale interventi conclusi 2000		162			

Fonte: Osservatorio Casa

Tab. 37 - Interventi comunali in corso a dicembre 2000: numero di alloggi per zone del territorio comunale

Centro Storico nº alloggi	% 47,8	Terraferma nº alloggi	%	Totale	
				nº alloggi 182	% 52,2
				381	100

Fonte: Osservatorio Casa

Tab. 38 - Interventi comunali di edilizia residenziale in corso a dicembre 2000: numero di alloggi per canale di finanziamento e per zone del territorio comunale

Programma di finanziamento	Centro Storico		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Legge Speciale	103	56,6	0	-	103	27,0
Comune/Cer/Regione	53	29,1	149	74,9	202	53,0
Edilizia Sperimentale	26	14,3	0	-	26	6,8
Altro ¹	0	-	50	25,1	50	13,1
Totale	182	100	199	100	381	100

Fonte: Osservatorio Casa

¹ Il riferimento è ai finanziamenti relativi al PRU C219 di Chirignago.

questi interventi, che riguardano in totale 178 alloggi, è prevista la consegna entro il 2001: si tratterebbe di una disponibilità di nuovi alloggi complessivamente in linea con il biennio precedente, ma stavolta fortemente squilibrata a favore della Terraferma (149 alloggi) rispetto al Centro Storico (29).

Distinguendo per programmi, il canale di finanziamento più significativo a livello comunale risulta essere quello relativo al Protocollo d'Intesa Comune/Cer/Regione, cui si deve circa il 53% delle realizzazioni in termini di alloggi, seguito dalla Legge Speciale (27%), e dagli interventi relativi al Piano di Recupero Urbano di Bissuola (13%).

Considerando separatamente le due zone del territorio comunale si può verificare ancora una volta il peso della Legge Speciale nell'area che comprende Centro Storico ed Estuario (oltre il 56,6% degli alloggi in via di realizzazione), seguito dal Programma Comune /Cer/Regione (29%) e dal Programma di Edilizia Sperimentale (14%). Si noti che, per quanto riguarda il Programma Comune/Cer/Regione, il riferimento è a tre interventi, tutti in Estuario (Murano), per un totale di 53 alloggi, mentre per quanto riguarda il Programma di Edilizia Sperimentale si tratta dell'ultimo intervento, ormai concluso, del programma finanziato dalla Legge 94 del 1982. In riferimento al solo Centro Storico, dunque, si conferma il peso decisivo dei finanziamenti e dei programmi riferibili alla Legge Speciale per Venezia che attualmente, con i 56 alloggi complessivi dell'intervento di S.Anna, copre in sostanza la totalità delle realizzazioni in corso in quest'area.

Per la Terraferma prevalgono invece gli interventi riferibili al Protocollo d'Intesa

Comune/Cer/Regione del 1995, che con i 149 alloggi di Ca' Emiliani, via Mancini, ed ex Plip, copre quasi il 75% delle realizzazioni.

I due interventi che fanno parte del Piano di Recupero Urbano di Bissuola (che attualmente risultano peraltro sospesi) rappresentano il rimanente 25% degli alloggi in programma in Terraferma.

Sulla base dei programmi in corso e delle relative previsioni di consegna, ne deriva che con il 2001 e il 2002 dovrebbe giungere a conclusione più o meno il 53% dei programmi comunali in corso, un ulteriore 26% dovrebbe concludersi fra il 2003 e il 2004, mentre per il rimanente 21% appare difficile, al momento, avanzare delle previsioni.

Si noti inoltre che per il 2002 le disponibilità previste si suddividono quasi equamente fra Centro Storico e Terraferma, che per il biennio successivo invece le previsioni di disponibilità riguardano interamente il Centro Storico (57% il Centro Storico vero e proprio, il 43% l'Estuario), mentre a partire dal 2005, le previsioni di nuove disponibilità riguardano esclusivamente l'Estuario (con tre piccoli interventi) e la Terraferma (con i due interventi del PRU di Bissuola).

I programmi di edilizia residenziale pubblica, in sostanza, in mancanza di nuovi progetti o nuove acquisizioni, sembrano destinati ad esaurirsi in breve tempo.

Da notare che, mentre per quanto riguarda la Terraferma, con l'approvazione definitiva della variante di PRG, e dunque con l'individuazione di nuove aree per l'edilizia pubblica, si possono aprire delle prospettive, la situazione appare fortemente critica in Centro Storico, dove alle note tensioni sul mercato si aggiungono sia

Tab. 39 - Programma comunale di edilizia residenziale - Anno 2000

Intervento	Zona	N° alloggi	Programma	Importo (milioni)	Stato avanzamento ¹	Previsione consegna ¹
1. Dorsoduro 1204 ²	CS	3	Legge Speciale	910	Concluso	1° sem.-01
2. Ca' Emiliani ²	T	84	Comune/Cer/Regione	15.722	Concluso	2° sem.-01
3. Via Mancini ²	T	20	Comune/Cer/Regione	2.688	Concluso	2° sem.-01
4. Carpenedo ex Plip	T	45	Comune/Cer/Regione	8.118	Concluso	1° sem.-01
5. SS.Cosma e Damiano ³	CS	26	Edilizia Sperimentale	10.000	Concluso	1° sem.-02
6. S.Polo Carampane	CS	17	Legge Speciale	7.300	Cantiere in corso	1° sem.-02
7. Cannaregio Calle del Cristo	CS	7	Legge Speciale	1.522	Cantiere in corso	1° sem.-02
8. Castello S.Anna compl.1° l.	CS	22	Legge Speciale	3.300	Cantiere in corso	22003
9. Castello S.Anna 1° l.-2° str.	CS	34	Legge Speciale	11.530	Cantiere in corso	2003
10. Murano ex Agostiniane	E	6 ⁴	Comune/Cer/Regione	296	Cantiere in corso	2003
11. Murano Conterie	E	36	Comune/Cer/Regione	5.680	Progettazione	2004
12. Ex Materna Mazzorbo	E	4	Legge Speciale	1.100	Cantiere in corso	2005
13. Lido via Doge Beato	E	16	Legge Speciale	3.547	Variante di progetto	
14. Murano Peep Angeli	E	11	Comune/Cer/Regione	1.150	Cantiere sospeso	
15. Bissuola PRU C219	T	26	Accordo di Programma	5500	Sospesa gara d'appalto	
16. Bissuola PRU C219	T	24	Accordo di Programma	5000	Sospeso per mancanza di finanziamento	

Fonte: Osservatorio Casa

¹ Stato d'avanzamento e aggiornamento previsioni consegna aggiornati a dicembre 2001

² Interventi effettivamente conclusi e consegnati nel corso del 2001

³ Compresi gli alloggi da destinare a categorie artigiane.

⁴ Si considerano solo le nuove disponibilità previste a conclusione dell'intervento di riqualificazione in corso.

Tab. 40 - Programma Ater di edilizia residenziale - Anno 2000

Intervento	Zona	Nº alloggi	Programma	Importo (milioni)	Stato avanzamento ¹	Previsione consegna ¹
1. Chirignago via Montessori 2° l. ²	T	31	L.67/'88	5.217	Concluso	2° sem.-01
2. Burano Mazzorbo	E	8	L.457/'78	2.300	Concluso	1° sem.-02
3. Altobello 1° lotto ³	T	46	L.457/'78	4.491	Cantiere in corso	1° sem.-02
4. Giudecca Campo Marte 1° l. ³	CS	26*	L.457/'78	5.650	Appaltato	1° sem.-02
5. Mestre via Turati ³	T	32	L.94/'82	3.540	Riappalto	1° sem.-'03
6. Mestre via Ca' Marcello ³	T	28	Fondi Ater	3.062	Collaudo in corso	
7. Murano Conterie	E	10	L. 493/93	3.160	Demolizioni	
8. Altobello 2° lotto ³	T	44	L.457/'78			
9. Giudecca Campo Marte 2° l. ³	CS	21*	L.67/88-PCR564/92- DGR4877/94	6.668	Appaltato	
10. Giudecca Campo Marte 3° l. ³	CS	18*	DGR 4670/96	6.025		
11. Giudecca Campo Marte 4° l. ³	CS	17*	DGR 4670/96	3.360		
12. Via Turati 2° lotto	T	84				
13. Catene	T	6		1.300		

Fonte: *Osservatorio Casa su dati Ater*

¹ Stato d'avanzamento e aggiornamento previsioni consegna aggiornati a dicembre 2001.

² Intervento effettivamente concluso e trasmesso in disponibilità nel corso del 2001.

³ Parzialmente utilizzabili come alloggi di rotazione all'interno dei piani di riqualificazione in corso.

l'esaurimento delle aree disponibili, sia la difficoltà di acquisire alloggi sul mercato. I programmi di edilizia residenziale a cura dell'Ater, nel 2000, comprendevano 13 interventi: 7 in Terraferma, 4 in Centro Storico, 2 nell'Estuario.

E' difficile, relativamente a questi interventi, fare delle previsioni per quanto riguarda i tempi di trasmissione delle disponibilità, sia a causa dei frequenti slittamenti dei tempi di conclusione dei lavori, sia per la mancanza di un quadro di riferimento certo anche relativamente all'avvio e alla destinazione di alcuni di questi. Allo stato attuale non appare dunque realistico avanzare delle previsioni a questo riguardo, se non per quanto riguarda i 31 alloggi del secondo lotto di via Montessori, già ultimati, la cui trasmissione di disponibilità è possibile ipotizzare nel corso del 2001.

3.4. I contributi all'affitto

Il Comune di Venezia dispone attualmente di due diverse procedure con le quali eroga, a particolari fasce della popolazione, contributi economici all'affitto: la prima fa riferimento alla delibera comunale n.364 del 26/02/1998, con la quale la Giunta allora in carica istituì uno strumento di sostegno all'affitto da utilizzarsi in casi di emergenza abitativa dovuta a situazioni di disagio sia economico sia sociale¹⁴; la seconda si fonda sull'art.11 della Legge 431/98 che decreta la costituzione del Fondo nazionale per il sostegno al pagamento dei canoni di locazione. Tale fondo finanzia direttamente le Regioni che a loro volta distribuiscono il finanziamento ai propri comuni. Le differenze tra i due strumenti riguardano:

- la durata (nel primo caso il contributo viene erogato per la durata di un biennio ed è rinnovabile per un ulteriore biennio con una decurtazione del 20%; nel secondo caso il

contributo è annuale e rinnovabile indefinitamente – sempre che il Governo stanzi ogni anno i fondi sufficienti per la copertura del servizio)

- i requisiti per accedere al contributo (rigidi e quasi prettamente economici quelli richiesti dalla L.431/98, più flessibili e rivolti anche al disagio sociale quelli richiesti dalla delibera G.C. 364/98)
- l'importo del contributo (unico e fino ad un importo massimo di sei milioni di lire annui quello regolato dalla delibera comunale; diviso in due fasce – con importi massimi rispettivamente di sei milioni e di quattro milioni e mezzo quelli regolati dalla L.431/98)

3.4.1. I contributi comunali

Al 31 marzo 2001 il Comune aveva in carico – secondo la D.G.364/98 – 418 famiglie, per la maggior parte (precisamente il 78% del totale) risiedenti in Terraferma. Nel corso del 2000 sono state accolte 153 nuove domande di assistenza: un numero superiore a quello dell'anno precedente e di poco inferiore a quello del 1998. Anche la distribuzione territoriale della domanda nel 2000 non si discosta di molto da quella dell'anno precedente, con la netta prevalenza di richiedenti provenienti dalla Terraferma ed in particolare dal quartiere di Mestre Centro che da solo concentra quasi un terzo della domanda complessiva.

Tab. 41 - Contributi comunali: domande accolte per anno e stock al 31/3/2001

	Centro Storico	Terraferma	Totale
1998	34	122	156
1999	31	98	129
2000	33	120	153
Totale in carico al 31/03/01	93	325	418

Fonte: Comune di Venezia, Assessorato Casa

¹⁴ Per un approfondimento si veda il Quinto Rapporto dell'Osservatorio Casa.

Tab. 42 - Contributi comunali per quartiere.
Anno 2000

	N.	%
S. Marco - S. Elena -		
Castello - Cannaregio	45	10,8
Dorsoduro - S. Croce -		
S. Polo - Giudecca	26	6,2
<i>Centro Storico</i>	71	17,0
Lido	17	4,1
Murano	3	0,7
Burano	3	0,7
<i>Estuario</i>	23	5,5
Marghera	43	10,3
Mestre	137	32,8
Favaro	28	6,7
Zelarino	28	6,7
Chirignago	24	5,7
Carpenedo	64	15,3
<i>Terraferma</i>	324	77,5
Totale	418	100,0

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di quartiere

Passando ad analizzare i profili anagrafici dei richiedenti, emerge che un terzo dei nuclei familiari avevano un solo componente (e di questi il 62% erano formati da persone ultrasessantacinquenni), il 30% erano nuclei composti da due persone (dei quali il 17% erano coppie anziane e il 60% genitori soli con un figlio minorenne) mentre il restante 38% delle famiglie aveva 3 o più componenti.

Nel complesso gli anziani soli o le coppie di anziani contribuiscono per un quarto alla domanda per i contributi all'affitto, con picco del 32% nell'Estuario. Quasi un altro quarto della domanda proviene da capifamiglia soli con uno o più minori a carico (si tratta per lo più di donne separate o divorziate e che hanno avuto per questo motivo una decurtazione del reddito – oltre alle altre intuibili difficoltà che insorgono in tali casi - che hanno avuto i figli in affidamento e hanno di solito continuato ad abitare nella stessa casa in cui vivevano prima pagando affitti spesso piuttosto elevati).

Il problema dei fitti elevati colpisce particolarmente poi i cittadini stranieri, anche per il fatto che mediamente hanno famiglie più numerose e quindi necessitano di appartamenti con metrature piuttosto ampie. Infatti in media le famiglie in cui il richiedente è straniero hanno 3,1 componenti, contro i 2,2 delle altre famiglie mentre gli affitti medi sono pari, nei due casi, a 889.000 e a 769.000 lire rispettivamente.

Tab. 43 - Contributi comunali per zone e per componenti del nucleo. Anno 2000

Componenti	Centro Storico		Terraferma		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1	31	33,3	103	31,7	134	32,1
2	30	32,3	95	29,2	125	29,9
3	21	22,6	81	24,9	102	24,4
4 e più	11	11,8	46	14,2	57	13,6
Totale	93	100,0	325	100,0	418	100,0

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di quartiere

Tab. 44 - Contributi comunali per zone e per categorie di beneficiari. Anno 2000

	Centro Storico	Terraferma	Totale
famiglia anziana	27	77	104
di cui 1 anziano solo	22	61	83
portatore di handicap	8	8	16
genitore solo con minori	23	74	97
entrambi lavoratori	25	101	126
straniero	13	35	48

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di Quartiere

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale dei richiedenti, risulta che solo l'8,4% ha dichiarato redditi superiori ai 25 milioni di lire, mentre oltre la metà (il 57%) dichiara di aver percepito redditi per un importo inferiore ai 15 milioni. I residenti del Centro Storico e dell'Estuario hanno un reddito medio leggermente superiore ai residenti della Terraferma (15.242.000 lire contro 14.258.000). Inversa invece la situazione degli affitti medi, che in Terraferma sono pari a L.768.000 mensili mentre nel Centro Storico arrivano a toccare le 832.000 lire mensili. Questo fa sì che l'incidenza del fitto sul reddito non sia molto diversa tra le due zone del comune: oltre i due terzi dei beneficiari sono costretti ad impiegare oltre la metà del proprio reddito per il pagamento del canone d'affitto, il 30% affronta una incidenza compresa tra il 30% e il 50% e solo per una minoranza il fitto incide per meno del 30% sul reddito familiare.

Tab. 45 - Contributi comunali per zone e fasce di reddito. Anno 2000

	Centro Storico	Terraferma	Totale
fino a 5 milioni	11	45	56
5-10 ml.	27	67	94
10-15 ml.	11	78	89
15-20 ml.	21	46	67
20-25 ml.	13	64	77
oltre 25 ml.	10	25	35
Totale	93	325	418

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di quartiere

Tab. 46 - Contributi comunali per zone e incidenza del fitto sul reddito. Anno 2000

	Centro Storico	Terraferma	Totale
fino al 12%	1	0	1
12-30%	6	9	15
30-50%	27	95	122
>50%	59	221	280
Totale	93	325	418

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di quartiere

Tab. 47 - Contributi comunali per zone e classi di fitto. Anno 2000

	Centro Storico	Terraferma	Totale
fino a 500.000	24	41	65
500 - 750	16	106	122
750 - 1 ml.	27	156	183
oltre 1 ml.	26	22	48
Totale	93	325	418

Fonte: Comune di Venezia, Consigli di quartiere

3.4.2. I contributi L.431/98

Nel 2000 si è aperto il primo bando (relativo all'anno 1999¹⁵) per il contributo all'affitto finanziato con il fondo nazionale istituito dalla L.431/98. Le domande presentate sono state 1.395, di cui circa un terzo provenienti dal Centro Storico e dall'Estuario e i rimanenti due terzi dalla Terraferma. Le domande si distribuiscono quasi uniformemente tra le due fasce previste dal bando¹⁶.

Le domande accolte sono state 835 (ovvero il 60% di tutte le domande presentate), con tassi di soddisfacimento simili per quanto riguarda la distribuzione territoriale (il 59% nella Terraferma e il 62% nel Centro Storico) ma significativamente diversi per quanto riguarda la distribuzione per fasce di reddito: il 75,5% per la prima fascia contro il 46% per la seconda. L'importo dei contributi erogati è stato pari a 2.696 miliardi di lire.

Tab. 48 - Contributi L.431/98. Domande presentate per zona e fascia. Anno 1999

	Centro Storico	Terraferma		Totale comune		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
I fascia	243	50,5	414	45,3	657	47,1
II fascia	238	49,5	500	54,7	738	52,9
Totali	481	100,0	914	100,0	1.395	100,0

Fonte: Comune di Venezia, ufficio decentramento

Tab. 49 - Contributi L.431/98. Domande accolte per zona e fascia. Anno 1999

	Centro Storico	Terraferma		Totale comune		
	v	%	v	%	v.a.	%
I fascia	181	60,9	315	58,6	496	59,4
II fascia	116	39,1	223	41,4	339	40,6
Totali	297	100,0	538	100,0	835	100,0

Fonte: Comune di Venezia, ufficio decentramento

Nel mese di maggio 2001 si è aperto il secondo bando per il contributo all'affitto (relativo

all'anno 2000). Al bando hanno partecipato 1.048 famiglie, per la maggior parte residenti in Terraferma¹⁷. Di queste il 7,2% (in valori assoluti 75 famiglie) non avevano i requisiti per ottenere il contributo¹⁸, con una percentuale più elevata nel Centro Storico ed Estuario. Complessivamente sono stati erogati contributi per un importo di poco inferiore ai quattro miliardi di lire, con un contributo medio per famiglia di 3,7 milioni annui e specificatamente di 3,4 milioni nel Centro Storico e 3,8 milioni nella Terraferma. Il massimo del contributo, pari a 500.000 lire mensili è stato erogato a 291 famiglie (il 28% del totale).

¹⁵ Vengono erogati contributi che fanno riferimento alla situazione (affitti pagati e redditi percepiti) dell'anno precedente all'apertura del bando.

¹⁶ Le due fasce erano così determinate:

I fascia – redditi fino a 2 pensioni minime INPS e incidenza del canone sul reddito non superiore al 14% (con contributo massimo di sei milioni di lire);

II fascia – redditi fino a 36 milioni di lire e incidenza del canone sul reddito non superiore al 24% (con contributo massimo di 4,5 milioni di lire).

¹⁷ Purtroppo per molti casi non siamo stati in grado di risalire all'esatta zona di residenza perché il CAP, che era l'unica informazione che permetteva la localizzazione del richiedente, era il generico 30100, identificativo dell'intero comune di Venezia.

¹⁸ Il contributo veniva calcolato rapportando l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) (un indicatore che tiene conto, oltre che del reddito, anche della situazione patrimoniale mobiliare e di altre informazioni anagrafiche) al canone di affitto. Nel bando del 2000 si è comunque registrato un miglioramento del tasso di soddisfacimento, dovuto principalmente alla diversa procedura adottata per la ricezione delle domande: mentre nel bando precedente le domande venivano compilate dai richiedenti su moduli cartacei e solo in un secondo momento informatizzate e controllate dagli uffici, nel secondo bando le domande venivano direttamente inserite su supporto informatico, che eseguiva in automatico il controllo.

Tab. 50 - Contributi L.431/98 per zona, importo complessivo e medio. Anno 2000

	v.a.	%	importo complessivo (in migliaia di lire)	importo medio annuo per assistito (in migliaia di lire)
Centro Storico	178	17,0	606.483	3.407
Terraferma	683	65,2	2.603.940	3.813
n.d.	187	17,8	701.118	3.749
Totali	1048	100,0	3.911.541	3.729

Fonte: Comune di Venezia, ufficio decentramento; Clesius

Tab. 51 - Contributi L.431/98 per zona e fasce di contributo. Anno 2000

contributo mensile	Centro Storico		Terraferma		n.d.	Totale
	v.a.	%	v.a.	%		
nessun contributo	23	12,9	47	6,9	5	2,7
<100.000	17	9,6	51	7,5	14	7,5
100-300.000	49	27,5	195	28,6	55	29,4
>300.000	89	50,0	390	57,1	113	60,4
di cui con importo massimo	48	27,0	202	29,6	41	21,9
Totali	178	100,0	683	100,0	187	100,0

Fonte: Comune di Venezia, ufficio decentramento; Clesius

3.5. La Legge Speciale

3.5.1. I contributi per l'acquisto della prima casa.

Per accedere ai finanziamenti per l'acquisto della prima casa erogati con il quinto bando, pubblicato nel 2000, sono state presentate 868 domande delle quali 761 sono state accolte (pari all'87,7% in valori percentuali). Rispetto al bando precedente la diminuzione delle richieste di finanziamento è stata considerevole (38%). Bisogna comunque tenere presente che l'apertura del bando 2000 non ha implicato la chiusura del bando precedente, che risulta tuttora attivo¹⁹.

Di tutte le domande pervenute, 396 (pari al 45,6% del totale) riguardano le giovani coppie²⁰ (fascia A) e 472 (il 54,4%) gli altri nuclei (fascia B). Tra le due fasce ci sono differenze per quanto riguarda sia la quota di domande ammesse in graduatoria (il 92,4% per la fascia A e l'83,7% per la fascia B) sia il numero di domande finanziate (rispettivamente il 72% e il 39% delle domande ammesse in graduatoria). Facciamo presente che nel bando precedente la percentuale di domande finanziate era molto più bassa (il 21% per la fascia A e il 13% per la fascia B).

Tab. 52 - Bandi Legge Speciale 1995-2000 per l'acquisto della prima casa: domande presentate e ammesse in graduatoria

	Presentate	Ammesse in graduatoria	% Ammesse
1995	1.953	1.752	89,7
1997	541	477	88,2
1998	1.404	1.239	88,2
2000	868	761	87,7
Totale	4.766	4.229	88,7

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Al 31 marzo 2001 non risultava ancora nessun utilizzatore del contributo ma solo due rinunce.

Dal punto di vista anagrafico, la metà dei richiedenti, per le giovani coppie, rientra nella classe d'età fino ai 30 anni e il 38% nella classe tra i 30 e i 35 anni. Per gli altri nuclei, invece, quasi i due terzi dei richiedenti che hanno ottenuto il finanziamento appartengono alla classe degli ultra quarantenni, per il fatto che 40 anni è il limite d'età per rientrare nella fascia A e che la maggior parte dei nuclei che fanno richiesta di finanziamento e che hanno un'età inferiore ai 40 anni sono proprio giovani coppie.

Per quel che riguarda la situazione reddituale dei richiedenti che hanno ottenuto il finanziamento, emerge che le giovani coppie possono contare in un quarto dei casi su un reddito da lavoro autonomo, contro una percentuale del 19% per lo stesso tipo di fonte economica nel caso degli altri nuclei. I richiedenti della fascia A inoltre dichiarano di percepire mediamente redditi più bassi rispetto a coloro che rientrano nell'altra fascia: le percentuali di coloro che rientrano nella prima classe di reddito (fino a 40 milioni di lire) sono ripetutamente il 65% e il 51%.

All'opposto sono più numerosi i richiedenti della fascia B che dichiarano redditi compresi tra i 60 e gli 80 milioni (il 13%) rispetto alle giovani coppie (che solo nel 2,3% dei casi dichiarano di percepire redditi compresi nella fascia più alta).

¹⁹ Questo è dovuto al meccanismo di finanziamento, che aggiorna la graduatoria e in base al meccanismo delle rinunce e dei ripescaggi.

²⁰ Per giovani coppie si intendono: 1) coppie di nuova formazione (che hanno contratto matrimonio negli ultimi 5 anni); 2) giovani coppie che si impegnano a contrarre matrimonio entro 6 mesi dal rogito; 3) convivenze anagraficamente certificabili di almeno un anno.

Tab. 53 - Bando 2000 prima casa: domande presentate e finanziate per tipologia dei richiedenti

	Domande presentate	Domande ammesse in graduatoria	Domande finanziate	Rinuciati contributo
Fascia A: giovani coppie	396	366	265	
Fascia B: altri nuclei	472	395	155	2
Totale	868	761	420	2

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 54 - Bando 2000 prima casa: domande finanziate e rinunce per classi d'età

	v.a.	Fascia A %	v.a.	Fascia B %
< 30 anni	133	50,2	4	2,6
30-35 anni	102	38,5	17	11,0
35-40 anni	28	10,6	34	21,9
> 40 anni	2	0,8	100	64,5
Totale	265	100,0	155	100,0

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 55 - Bando 2000 prima casa: domande finanziate e rinunce per tipologia dei richiedenti e fasce di reddito

	Fascia A	Fascia B	Totale	Rinunce
fino a 40 milioni	173	79	252	2
40 - 50 milioni	65	35	100	0
50 - 60 milioni	21	21	42	0
60 - 80 milioni	6	20	26	0
Totale	265	155	420	2

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 56 - Bando 2000: prima casa: domande finanziate e rinunce per tipologia dei richiedenti e tipo di reddito

	Valori Assoluti	Fascia A	Fascia B	Rinunce
Lav. Dipendente	319	199	120	2
Lav. Autonomo	101	73	28	1
Totale	420	272	148	3

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 57 - Bando 2000 prima casa: soggetti finanziati in condizioni di disagio abitativo

	Domande finanziate
Abitazioni con piano di calpestio inf. a 1.60 m sul livello del mare	13
Alloggio antgienico	21
Coabitazione con altro nucleo	27
Presenza barriere architettoniche	5
Sfratto esecutivo	31
Totale	97

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

3.5.2. I contributi per il recupero

Con il Bando 2000 la Legge Speciale ha erogato, in conto capitale, contributi per un valore di 27,5 miliardi lire, per il recupero ed il restauro di 181 fabbricati, che assommano la domanda di 565 richiedenti. Il finanziamento medio per fabbricato è stato di quasi 152 milioni di lire. I finanziamenti in conto interessi hanno interessato 46 alloggi per un ammontare complessivo di 2,6 miliardi di lire.

Dei contributi in conto capitale 174 concernono fabbricati di privati cittadini e solamente 7 fabbricati di proprietà di enti. Nessun ente ha fatto richiesta per un finanziamento in conto interessi. Rispetto al bando precedente il tasso di soddisfacimento della domanda risulta sensibilmente ridotto: rispetto alle richieste in conto capitale si è passati dal 26% del 1998 al 13% del 2000 e, per le richieste in conto interessi, dal 66% al 26%. Questo è dovuto in parte alla diminuzione del finanziamento (che è stato ridotto di 5,4 miliardi) e in parte all'aumento delle domande.

Tab. 58 - Bando 2000 per il recupero. Stanziamenti impegnati e numero interventi finanziati:
contributo in Conto Capitale

Bando	Anno	Totali Contributi (in milioni di lire)	Totali Interventi
	Apertura		
1°	1985	3.407	66
2°	1987	16.619	289
3°	1989	11.334	156
4°	1990	9.228	117
5°	1992	8.298	111
6°	1993	18.150	199
7°	1994	16.500	231
8°	1996	34.762	314
9°	1997	24.536	209
10°	1998	32.900	220
11°	2000	27.500	181
Totale		203.235	2093

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 59 - Bando 2000 per il Recupero: domande presentate e finanziate per tipologia del contributo e richiedenti

	Conto Capitale		Conto Interessi
	fabbricati	richiedenti	
Domande presentate	943	23	4.274
Domande finanziate	174	7	565

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Circa un quarto degli interventi di recupero finanziato in conto capitale, e addirittura la totalità degli interventi finanziati in conto interessi, riguarda alloggi vuoti. E' un dato in controtendenza rispetto al bando precedente, dove gli interventi su alloggi vuoti riguardavano solo il 9% del totale in conto capitale e il 46% in conto interessi.

La maggior parte dei richiedenti (84%) che compie gli interventi di restauro su alloggi già utilizzati dichiara di non avere altre unità immobiliari nel comune e che intende utilizzare l'alloggio come residenza principale per sé o per parenti entro il secondo grado, il 15% dei richiedenti invece svolge i lavori di restauro in alloggi che sono già locati o che verranno dati poi in locazione.

Tab. 60 - Bando 2000 per il recupero: domande finanziate in conto capitale per tipologia del contributo e utilizzo alloggi

	Conto Capitale		Conto Interessi
	privati	enti	
Alloggi vuoti	104	6	49
Alloggi già utilizzati	334	8	0
Totale	438	14	49

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

* le somme non corrispondono per mancanza di dati

Tab. 61 - Bando 2000 per il recupero: domande finanziate per destinazione futura degli alloggi già utilizzati

Destinazione d'uso	N. domande	%
In locazione o da confermare in locazione	53	15,4
Residenza principale di proprietario sottoposto a sfratto che non possiede altre unità immobiliari	1	0,2
Residenza principale di proprietari/parenti II° che non posseggono altre unità immobiliari	287	84
Residenza di proprietari con altre proprietà	1	0,4
Totale	342	100

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Tab. 62 - Bando 2000 per il recupero: domande finanziate per tipologia contributo e quartiere

	Conto capitale privati	Conto interessi enti	
S.Marco - S.Elena - Castello - Cannaregio	68	3	16
Dorsoduro - S.Croce - S.Polo - Giudecca	50	3	14
Totale Centro Storico	118	6	30
Lido - Malamocco - Alberoni	13	1	2
Pellestrina - S.Pietro in Volta	22		11
Murano	6		4
Burano	15		2
Totale Estuario	56	1	19
Totale	174	7	49

Fonte: Ufficio contributi Legge Speciale, elaborazione Venis

Per quanto riguarda infine la distribuzione territoriale dei fabbricati interessati al recupero finanziato in conto capitale, circa i due terzi di quelli di proprietà privata e l'86% di quelli di proprietà di enti si trovano nel Centro Storico, mentre per l'Estuario il quartiere più rappresentato è quello di Pellestrina – S.Pietro in

Volta, da dove proviene il 13% della domanda. Quest'ultimo quartiere è il primo dell'Estuario anche per la parte di interventi finanziati in conto interessi, mentre il Centro Storico raccoglie il 61% delle domande, suddivise quasi equamente tra i suoi due quartieri.

PARTE SECONDA: APPROFONDIMENTI TEMATICI

A. Mercato libero e accordi territoriali: prime valutazioni sugli effetti della nuova legge sulle locazioni nelle grandi città italiane

Sono tre anni che la legge n.431 del dicembre del '98 dal titolo *"Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo"* è entrata a regime e da oltre due anni tutti i comuni interessati hanno già predisposto gli accordi che regolano i fitti del cosiddetto "canone concordato".

Dopo oltre venti anni di vita dell'Equo Canone questa nuova legge che era stata accolta come uno strumento in grado di conciliare le esigenze della locazione del mercato e quelle della protezione delle fasce più basse di reddito comincia a dare i primi esiti valutabili.

Le aspettative prioritarie attribuite alla legge risiedevano nella capacità di far incontrare proprietari e inquilini nel rispetto del reciproco interesse, in particolare attraverso:

- l'introduzione del doppio mercato che intende rispondere alla logica di "liberalizzazione" richiesta dai proprietari (primo canale) ma anche alla volontà (secondo canale) di riportare nel mercato dell'affitto trasparenza e regole capaci di superare i settori anomali, e soprattutto introdurre la logica della contrattazione e concertazione legata alle caratteristiche dei mercati locali;
- il ruolo delle agevolazioni fiscali, ritenute capaci di aumentare la quota di immobili immessi sul mercato e di attrarre i proprietari verso il cosiddetto secondo canale: le agevolazioni fiscali assunte come fattore per lo sviluppo del mercato della locazione;
- le nuove norme di rilascio degli immobili incentrate sul superamento delle commissioni prefettizie con il ritorno delle cause al pretore e sull'obbligo degli adempimenti fiscali per poter riavere l'immobile libero.

Lo strumento di indagine ed analisi utilizzato è stato quello dell'acquisizione degli accordi territoriali e dell'intervista ad un panel di operatori delle Associazioni della proprietà edilizia e delle Associazioni degli inquilini, a Venezia, Verona, Genova, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Roma e Palermo, ai quali è stato sottoposto un questionario strutturato per temi e articolato con domande aperte.

Al fine di poter effettuare una verifica approfondita sullo stato di attuazione della legge 431/98 ed in particolare sui suoi esiti si è scelto di concentrare l'analisi nelle grandi città tradizionalmente definite come comuni ad alta tensione abitativa e di focalizzare l'attenzione

nei confronti di tre ambiti/questioni:

- quali sono oggi i soggetti che soffrono maggiormente il problema della casa, quali sono i fattori che lo determinano e come questa caratterizzazione è cambiata rispetto al passato;
- quali le modalità concrete con cui localmente sono stati sottoscritti gli accordi per il canone concordato in attuazione della convenzione dell'8 febbraio 1999;
- quali sono a giudizio degli operatori pubblici (tecnicici e amministratori) e delle parti sociali (proprietari ed inquilini) i primi risultati nei confronti dei contenuti innovativi della legge.

1. I nuovi caratteri del fabbisogno abitativo nelle grandi città italiane

Attraverso lo strumento dell'intervista è stato possibile, anche, indagare e quindi costruire una mappa ed una graduatoria del disagio abitativo nelle grandi città.

Il sistema dei punteggi proposto consente con buona approssimazione di individuare due gruppi di soggetti portatori di disagio abitativo, precisamente: le giovani coppie e gli immigrati. Questa graduatoria assume sostanzialmente la stessa "forma" sia nelle città grandi che piccole, sia al nord che al sud.

Entrando nello specifico delle tipologie dei soggetti sociali e delle città considerate emerge come tra le famiglie mature in alcune città (Genova, Torino, Firenze) e le famiglie unipersonali in altre (Genova, Bologna, Torino) siano ancora alti i livelli di disagio abitativo. E' significativo inoltre come la "famiglia matura" sempre al centro delle politiche abitative attuate dal dopoguerra ad oggi, continui a trovarsi ai vertici di questa graduatoria, fenomeno dovuto probabilmente al fatto che queste politiche hanno sempre incentivato l'accesso alla casa in proprietà, penalizzando l'affitto nel comparto privato e disincentivato quello pubblico.

Per quanto riguarda le "giovani coppie" da una parte questi soggetti trovano con difficoltà spazio nei canali di offerta pubblica "intasati" dall'emergenza sfratti, e dall'altra non sono in grado di far fronte all'acquisto della casa in termini economici.

Nel quadro dei soggetti che esprimono domanda

Tab. 1 - Soggetti che determinano il fabbisogno abitativo

	Genova	Torino	Milano	Venezia	Bologna	Firenze	Roma	Palermo	Media 2001	Media 1996
Famiglie mature	10	10	3	0	6	10	0	5	5.5	6.9
Giovani coppie	10	9	7	8	8	8	10	8	8.5	7.3
Famiglie unipersonali	10	8	5	0	10	7	0	4	5.5	7.6
Anziani	1	3	1	0	0	0	0	4	1.1	9.0
Studenti fuori sede	3	5	6	9	8	9	0	7	5.9	3.5
Immigrati	5	7	9	10	10	8	10	8	8.4	6.9
Indice sintetico	6.5	7.0	5.2	4.5	7.0	7.0	3.3	6.0	5.8	6.9

Fonte: indagine SISTEMA - Osservatorio Casa 2001

abitativa emergono con maggior peso in questi ultimi anni due nuove figure: gli immigrati e gli studenti, che presentano una duplice valenza, di domanda e di distorsione provocata sui prezzi degli affitti.

Si tratta infatti di soggetti (gli studenti e per certi versi anche gli immigrati extracomunitari) esclusi dai canali tradizionali di domanda abitativa che concorrono a un mercato distorto provocato dalla lievitazione dei prezzi degli alloggi in locazione, determinati dalla capacità di pagare cifre elevate a posto letto.

L'analisi dei fattori che originano disagio abitativo, così come viene percepito ed evidenziato dagli intervistati, sono da attribuire in modo assolutamente determinante alle caratteristiche che presenta il mercato immobiliare (alti costi della casa) e alla limitata offerta aggiuntiva da parte del comparto pubblico.

Risulta rilevante evidenziare quali sono e in che misura concorrono i diversi fattori che determinano il fabbisogno abitativo:

- il fenomeno della coabitazione, determinato dalla convivenza di più gruppi familiari e/o giovani che vivono anche in età adulta con i genitori anche qualora non venga rilevato statisticamente dal censimento, risulta ancora rilevante in alcune città;
- i fattori di degrado edilizio e urbanistico ambientale sono ancora rilevanti in città del nord (Torino) e del sud (Palermo);
- le dinamiche di mercato, (limitata offerta di alloggi in affitto, ridotta offerta pubblica e alle fasce medio alte ma anche di tipologie di alloggi non rispondenti alla domanda), risultano ancora le componenti più incidenti nel determinare il fabbisogno sostanzialmente in tutte le città.

La domanda abitativa degli anni 2000 sembra allontanarsi da quei fattori tradizionali che avevano alimentato il fabbisogno: degrado e coabitazione, così come un peso ridotto assume quella quota che viene definita come "domanda di qualità", mentre sempre di più il disagio abitativo deriva dall'impossibilità economica di accedere alla casa anche, se non si assiste più ad una carenza assoluta di case.

Il confronto con una indagine effettuata

dall'Osservatorio Casa nel 1996²¹ rafforza queste tendenze:

- in termini generali il problema casa si presenta meno grave ed accentuato, si riduce il valore dell'indice sintetico di disagio;
- si assiste ad una maggior polarizzazione verso nuovi soggetti di domanda: giovani coppie ed immigrati;
- l'origine del disagio è sempre più legata ai costi della casa, alle dinamiche del mercato, e alla sempre più ridotta offerta pubblica.

2. Gli accordi territoriali sulle locazioni abitative ex legge 431/98

Gli obiettivi che le parti sociali²², coordinate dai comuni, si sono date nel siglare gli accordi territoriali sulle locazioni abitative risultano particolarmente ambiziosi, precisamente:

- favorire l'allargamento del mercato agli immobili attualmente sfitti e favorire l'accesso alla locazione ai settori sociali che attualmente ne sono esclusi;
- avviare a soluzione il problema degli sfratti per finita locazione, incentivando la trasformazione degli sfratti in nuovi contratti;
- ricondurre alla legalità il mercato degli affitti sommerso e irregolare.

Il centro degli accordi, come previsto dalla L.431/98 è costituito dalla definizione dei valori minimi e massimi per il cosiddetto "canale concordato".

La legge, prevede infatti all'art. 2, comma 3, che si possano stipulare contratti di locazione di immobili adibiti ad uso abitativo sulla base di accordi definiti a livello comunale tra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori. La medesima legge, capo II, art. 4, comma 1, rimanda l'individuazione dei criteri da seguire nella definizione dei canoni ad una "convenzione nazionale" la cui promozione spetta al Ministero

²¹ M. Bertoldo F. Sbetti, *Le politiche della residenza nelle città metropolitane*, Comune di Venezia, 1996

²² Generalmente le associazioni degli inquilini: SICET, SUNIA, UNIAT, UNIONE INQUILINI e le associazioni dei proprietari: APPC, ASPPI, CONFAPPI, CONFEDILIZIA, UPPI.

Tab. 2 - Fattori che determinano il fabbisogno abitativo

	Genova	Torino	Milano	Verona	Venezia	Bologna	Firenze	Roma	Palermo	Media 2001	Media 1996
Coabitazione	3	6	4	8	6	6	0	0	4	4.6	4.6
Degrado edilizio	2	8	3	0	6	0	0	0	7	3.2	6.6
Degrado urbanistico	1	5	1	3	4	0	0	0	7	2.6	4.2
Assenza offerta pubblica	8	9	10	9	5	6	7	10	7	8.9	7.6
Ridotta offerta in affitto	6	10	7	9	10	10	10	0	4	8.2	8.2
Offerta limitata mercato	10	0	7	8	8	8	8	0	4	6.6	7.9
medio-alto											
Tipologie edilizie non rispondenti alla domanda	1	4	10	0	2	8	2	0	4	3.9	5.2
Indice sintetico	4.4	6.0	6.0	5.3	5.9	5.4	3.9	1.4	5.3	4.8	6.3

Fonte: indagine SISTEMA - Osservatorio Casa 2001

dei Lavori Pubblici. Tale convenzione, stipulata l'8 febbraio 1999, stabilisce che la determinazione della fascia di oscillazione del canone passa per l'individuazione di aree aventi caratteristiche omogenee sulla base di tre criteri: valori di mercato, dotazioni infrastrutturali e tipi edilizi; mentre la determinazione del canone effettivo, collocato tra il valore minimo e massimo della fascia di oscillazione, va effettuata tenendo conto di ulteriori criteri quali: tipologia dell'alloggio, stato manutentivo, pertinenze, spazi comuni, dotazione di servizi tecnici, dotazione di mobilio.

Rapporto tra canone concordato e canone di mercato

La valutazione dei prezzi di mercato e la conseguente definizione del canone contrattato nei suoi valori minimi e massimi rappresenta la chiave principale di valutazione della possibile efficacia dell'accordo siglato tra le parti sociali. Per l'analisi dei valori di mercato si sono presi in esame i valori di "Monitor Immobiliare" Censis – Scenari immobiliari e del Consulente Immobiliare²³

Il primo termine di confronto utilizzato consiste nel rapporto tra il valore medio del canone di locazione concordato e il valore medio del canone di mercato. Sono state prese in considerazione le medie dei canoni minimi e massimi registrati nelle zone centrali o di pregio, semicentrali e periferiche di undici grandi città italiane: Venezia, Padova, Verona, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Palermo e Roma²⁴.

Il rapporto tra il canone di locazione concordato e il canone di mercato varia mediamente da un minimo di 51,9 registrato a Milano ad un massimo di 82,4 registrato a Genova, mentre la media complessiva degli undici centri presi in considerazione è pari a 69,8. Di poco superiore alla media di Milano è il valore rilevato a

²³ I valori di locazione si riferiscono a trattative effettivamente concluse nell'anno 2000 e rilevate direttamente tramite fonti pubbliche e private. Tutti i canoni di locazione sono da intendersi al lordo delle tasse e al netto delle spese accessorie. I canoni di locazione sono espressi in migliaia di lire al metro quadrato commerciale, per anno.

Al fine di rendere omogenei i dati tra le varie città e tra le diverse zone all'interno di uno stesso capoluogo, sono state escluse le punte di mercato, dovute a immobili specifici, che essendo unici o limitati proprio per questo "non fanno mercato".

²⁴ Solamente in quest'ultima città gli ambiti territoriali entro cui vengono rilevati i valori immobiliari segue un criterio differente basato sulla distinzione tra la zona centrale e i comparti a nord, a sud, a est e a ovest di questa. Va ricordato che anche nel caso di Venezia la particolare conformazione territoriale ha influito sulla delimitazione degli ambiti di rilevazione dei valori.

Venezia: 52,3; mentre, se si escludono Palermo (63,6) e Padova (67,4) in tutte le altre città esaminate il rapporto medio tra i canoni concordati e di mercato si colloca tra 70 e 80 punti.

Le considerazioni che precedono costituiscono un quadro di sintesi dell'analisi effettuata, ma non rendono pienamente conto della varietà di situazioni che effettivamente si riscontrano. A titolo di esempio si cita il caso di Firenze, in cui si registra un rapporto medio di 70,5, pienamente in linea con la media complessiva (come anticipato pari a 69,8), tuttavia nelle zone del Centro Storico tale rapporto scende ad un valore di 52,1, assai vicino al limite inferiore del range di valori registrati, e supera invece i 90 punti nelle zone periferiche (più precisamente il valore di 91,4 registrato in queste zone risulta il più alto in assoluto). Si tratta peraltro della città in cui si registra la maggiore disparità di valori, con un differenziale che sfiora i 40 punti, mentre nelle altre città non supera i 23 punti (in media circa 18,5 punti di differenza tra minimo e massimo), e nel caso di Genova e Bologna è contenuto al di sotto dei 10.

Nel caso di Milano, Napoli e Palermo il valore medio registrato nelle zone di maggiore pregio risulta superiore al valore delle zone periferiche o più degradate, mentre in tutte le altre città esaminate tale relazione si inverte, ad eccezione di Bologna in cui i rapporti ottenuti risultano sostanzialmente simili.

A Venezia il rapporto tra canone di locazione concordato e canone di mercato oscilla tra i 42,1 punti delle zone di pregio e i 53,2 delle zone di particolare pregio (51,9 nelle zone definite come intermedie), per oltrepassare i 60 punti solamente nelle zone periferiche della Terraferma.

Scostamento tra canoni di locazione e di mercato minimi e massimi

Con riferimento ad ogni zona è noto un range di valori sia per quanto concerne i canoni di locazione concordati che i canoni di mercato. Pertanto, il passo successivo del confronto tra canoni concordati e di mercato consiste nell'analisi dello scostamento tra i rispettivi minimi e massimi.

Mai mediamente si registra un scostamento maggiore sui valori minimi (canone concordato inferiore di 32 punti rispetto al canone di mercato) che sui valori massimi (differenza pari a 29 punti). Tuttavia tale relazione è valida solamente per cinque delle città esaminate, mentre risulta invertita per le città di Milano, Torino, Firenze, Napoli, Palermo e Bologna. In quest'ultimo caso ciò risulta particolarmente evidente, posto che la differenza tra i canoni minimi è pari a solo 8,8 punti, mentre quella tra i canoni massimi sfiora addirittura i 31 punti. Infine, solamente a Padova

Tab. I - Valori dei canoni di locazione di mercato e concordati*

		di mercato			concordati		
Venezia	Zone	min	max	media	min	max	media
di particolare pregio		330	440	385	140	270	205
di pregio		240	360	300	80	173	126
intermedie		155	250	203	80	130	105
periferiche		110	180	145	60	120	90
Padova	Zone	di mercato			concordati		
di particolare pregio		170	240	200	112	142	127
di pregio		125	185	170	61	128	95
intermedie		110	155	130	80	108	94
periferiche		90	130	110	72	100	86
Verona	Zone	di mercato			concordati		
di pregio		180	260	220	84	192	138
intermedie		130	190	160	72	156	114
periferiche		90	130	110	59	116	87
Milano	Zone	di mercato			concordati		
di particolare pregio		215	395	270	127	183	155
di pregio		153	240	196	94	122	108
intermedie		125	190	157	71	87	79
periferiche		117	197	157	64	76	70
Torino	Zone	di mercato			concordati		
centro		130	220	175	105	147	126
semicentro		97	142	119	72	93	83
collina		100	170	135	96	144	120
Genova	Zone	di mercato			concordati		
di particolare pregio		120	230	165	63	196	130
di pregio		140	220	170	68	228	148
intermedie		85	140	110	52	122	87
periferiche		85	130	105	53	126	89
Bologna	Zone	di mercato			concordati		
di particolare pregio		150	270	200	146	175	161
di pregio		125	250	170	120	144	132
intermedie		115	160	140	105	125	115
periferiche		110	150	130	88	114	101
Firenze	Zone	di mercato			concordati		
Centro Storico		140	250	195	86	117	102
intermedie		128	190	159	91	124	108
periferiche		83	135	109	85	114	99
Roma	Zone	di mercato			concordati		
centro		188	320	254	92	301	196
est		128	197	163	63	143	103
ovest		110	175	143	72	159	115
nord		110	193	151	77	187	132
sud		100	195	148	72	160	116
Napoli	Zone	di mercato			concordati		
di particolare pregio		130	260	200	129	201	165
di pregio		90	165	140	72	110	91
intermedie		60	120	85	53	93	73
periferiche		57	102	79	39	64	52
Palermo	Zone	di mercato			concordati		
di pregio		125	170	148	84	112	98
intermedie		80	120	100	60	78	69
periferiche		70	100	85	42	52	47

Fonte: elaborazione SISTEMA

* Espressi in migliaia di lire al mq./anno

Tab. 2 - Confronto tra valori dei canoni di locazione di mercato e concordati

Venezia, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	53,2	-57,6	-38,6
di pregio	42,1	-66,7	-52,1
intermedie	51,9	-48,4	-48,0
periferiche	62,1	-45,5	-33,3
Media	52,3	-54,5	-43,0
Padova, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	63,5	-34,1	-40,8
di pregio	55,6	-51,2	-30,8
intermedie	72,3	-27,3	-30,3
periferiche	78,2	-20,0	-23,1
Media	67,4	-33,1	-31,3
Verona, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di pregio	62,7	-53,3	-26,2
intermedie	71,3	-44,6	-17,9
periferiche	79,1	-35,0	-11,2
Media	71,0	-44,3	-18,4
Milano, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	57,4	-40,9	-53,7
di pregio	55,1	-38,6	-49,2
intermedie	50,3	-43,2	-54,2
periferiche	44,6	-45,3	-61,4
Media	51,9	-42,0	-54,6
Torino, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
centro	72,0	-19,2	-33,2
semicentro	69,2	-25,5	-34,4
collina	88,9	-4,0	-15,3
Media	76,7	-16,2	-27,6
Genova, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	78,5	-47,9	-14,6
di pregio	87,1	-51,2	3,5
intermedie	79,0	-39,4	-12,7
periferiche	85,1	-38,1	-2,9
Media	82,4	-44,1	-6,7
Bologna, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	80,3	-2,7	-35,2
di pregio	77,6	-4,0	-42,4
intermedie	82,1	-8,7	-21,9
periferiche	77,7	-20,0	-24,0
Media	79,4	-8,8	-30,9
Firenze, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
Centro Storico	52,1	-38,5	-53,2
intermedie	67,9	-28,5	-34,6
periferiche	91,5	2,7	-15,4
Media	70,5	-21,4	-34,4
Roma, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
centro	77,3	-51,1	-6,1
est	63,5	-50,9	-27,2
ovest	80,8	-35,0	-9,3
nord	87,2	-29,8	-3,1
sud	78,6	-28,5	-17,8
Media	77,5 -39,1 -12,7		
Napoli, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di particolare pregio	82,5	-0,8	-22,7
di pregio	65,0	-20,0	-33,3
intermedie	85,9	-11,7	-22,5
periferiche	65,2	-31,6	-37,3
Media	74,6	-16,0	-28,9
Palermo, confronto	Peso concordato	Scostamento concordato	su mercato
Zone	su mercato	min	max
di pregio	66,5	-32,8	-34,0
intermedie	68,9	-24,7	-35,4
periferiche	55,4	-40,0	-47,8
Media	63,6	-32,5	-39,1

Fonte: elaborazione SISTEMA

lo scostamento tra i minimi e i massimi risulta sostanzialmente simile e di poco superiore ai 30 punti.

Lo scostamento tra canoni concordati e canoni di mercato minimi raggiunge il valore più ragguardevole nel caso di Venezia (pari a 54,5 punti), mentre per quanto riguarda i canoni massimi il valore più elevato si registra a Milano (54,6 punti).

Dall'osservazione dei dati si evincono alcune ulteriori evidenze, che tuttavia non hanno un carattere particolarmente sistematico.

Generalmente, lo scostamento, sia sui valori minimi che massimi, risulta più ampio nelle zone di pregio e di particolare pregio piuttosto che nelle zone periferiche. Fanno eccezione Milano, Palermo, Bologna e Napoli, e in questi ultimi due casi va rilevato che proprio lo scostamento tra canoni minimi nelle zone di particolare pregio si colloca su livelli particolarmente contenuti, rispettivamente a 2,7 e 0,8 punti.

3. Valutazioni degli effetti della nuova legge

Al fine di valutare l'efficacia della nuova legge nei confronti dei soggetti che esprimono fabbisogno, dei fattori che lo determinano, così come del ruolo svolto dagli accordi territoriali, agli intervistati sono stati sottoposti alcuni temi così sintetizzabili:

- il giudizio sugli esiti effettivi prodotti dall'introduzione del doppio mercato;
- il parere sul ruolo delle agevolazioni fiscali nello sviluppo del mercato delle locazioni;
- l'alleggerimento della pressione degli sfratti, con il superamento delle commissioni prefettizie.

Ad ogni intervistato è stato inoltre chiesto di segnalare le politiche e i programmi adottati dalla loro Amministrazione Comunale per soddisfare il fabbisogno abitativo.

Introduzione del doppio mercato ed esiti effettivi prodotti

Nei confronti dell'introduzione dei due canali locativi: il primo, "libero" e il secondo "concordato", provvedimento molto atteso come volano per far ripartire il mercato dell'affitto a canoni accessibili, in particolare nelle grandi città, complessivamente viene espresso dagli intervistati un giudizio sostanzialmente positivo per quanto attiene al canale "libero".

Da molti rappresentati della proprietà edilizia si ritiene che la possibilità di dare in locazione degli alloggi senza le procedure delle legislazioni precedenti "equo canone" prima e poi "patti in deroga", ha fatto emergere anche quelle parti di mercato edilizio che erano "sommerso" (Uniat-Genova).

A Milano Asppi evidenzia come la relativa

libertà contrattuale abbia vivacizzato il mercato dell'affitto.

Il Sunia di Bologna e la Confedelizia di Roma ritengono però che gli effetti della 431/98 potranno essere valutati a pieno solo quando i contratti di locazione stipulati con patti in deroga nel corso del secondo semestre del '93, verranno in scadenza. La legge nonostante i tre anni già trascorsi non è infatti entrata nella piena applicazione, anche se il "canale libero" ha già suscitato un vivo interesse tra proprietà e inquilini (Confedelizia -Roma).

Sempre rispetto il primo canale il Sunia di Bologna segnala negativamente come talvolta la "liberalizzazione" venga intesa dai proprietari non solo per quanto riguarda la determinazione del canone, ma per altri fattori, ad esempio deposito cauzionale, maggiorazioni per lavori straordinari ecc., che finiscono per avere una certa valenza economica e gravavano ulteriormente sull'inquilino.

Un ulteriore elemento negativo rilevato dalle Associazioni degli inquilini riguardo al canale libero è la richiesta (da parte di alcuni proprietari) di garanzie fidejussorie per ottenere la locazione dell'alloggio.

L'Uniat e Uppi di Firenze danno sostanzialmente un giudizio piuttosto positivo sul mercato libero, anche se gli esiti si considerano ancora "limitati" poiché ci si aspettava, dalla nuova legge, un effetto più radicale sul mercato.

Il giudizio espresso dagli operatori sul canale "concordato" risulta nell'insieme meno favorevole, in particolare viene evidenziato come gli alloggi locati attraverso questo canale siano una quota marginale rispetto all'insieme delle transazioni.

Tra i fattori individuati come insuccessi vengono indicati:

- i prezzi dei canoni concordati in alcune situazioni sono troppo al di sotto dei canoni di mercato;
- le agevolazioni fiscali non sono illustrate in modo sufficientemente chiaro nella legge per chi sceglie questo canale e inoltre vengono ancora viste con diffidenza;
- gli accordi territoriali siglati nelle varie città non sono stati sufficientemente pubblicizzati e quindi non sono conosciuti dalle parti, vengono criticati inoltre per la loro complessità e in alcuni casi rigidità.

Anche verso il canone concordato non mancano però dei giudizi positivi ed in particolare:

- il ruolo di "calmierazione" del mercato delle locazioni, soprattutto nelle grandi città (Sunia-Verona);
- la buona adesione da parte della media e grande proprietà (BNL, Banca di Roma, Empcal, Ania, ecc.);
- il suo utilizzo per quei comparti della proprietà che non hanno particolari esigenze di ritorno in possesso dell'immobile in tempi brevi (Uppi-Venezia).

Il ruolo delle agevolazioni fiscali (nello sviluppo del mercato).

Da parte degli intervistati viene riconosciuto un ruolo positivo e incentivante alle agevolazioni fiscali introdotte dall'art.8 della legge, anche se avrebbe potuto essere più incisivo.

Il poter beneficiare degli sgravi fiscali solo dal 2001 e non da subito, è stato considerato, dai conduttori, un fattore che è ha ritardato l'applicazione.

Tra i punti di debolezza si individuano in particolare:

- una ridotta attrattività nei riguardi delle detrazioni fiscali da parte degli operatori (Uniat-Piemonte);
- le agevolazioni fiscali avrebbero dovuto essere più consistenti e coprire maggiormente in divario tra prezzi concordati e prezzi di mercato in particolare nelle grandi città (Uppi-Venezia e Milano);
- la maggior parte delle locazioni avviene attraverso le agenzie immobiliari che non sempre illustrano (anche per interessi diretti) alle parti le condizioni del canale "concordato" in particolare quando i locatori non appartengono ad associazioni di categoria. Si sottolinea inoltre, da parte degli intervistati come, nonostante il bonus fiscale sia visto come sostanzialmente positivo, non è comunque un fattore determinante per i proprietari nella scelta di dare in locazione un immobile. Per i conduttori è ritenuto più rilevante concludere contratti con un canone locativo adeguato e soprattutto poter rientrare in possesso dell'immobile in tempi certi e brevi.

Viene inoltre visto come limitativo il comma 1 dell'art.8, che concede le agevolazioni fiscali solamente ai proprietari di immobili situati in comuni ad alta densità abitativa.

Il comma 5 sempre dell'art.8 stabilisce che i redditi non percepiti, derivanti da contratti per uso abitativo, non concorrono a formare il reddito solo dal momento della conclusione dello sfratto per morosità. Questa disposizione secondo i rappresentanti della proprietà edilizia, se introduce un principio innovativo da tempo sollecitato, dall'altra subordina la concessione alla conclusione del giudizio di sfratto, di cui si temono i tempi, ancora lunghi.

Il superamento delle commissioni prefettizie.

Tra le aspettative attese dalla nuova legge, in particolare per le associazioni della proprietà, c'era il superamento delle commissioni prefettizie e il ritorno delle cause al pretore per le procedure di rilascio degli immobili.

Il superamento delle Commissioni Prefettizie viene visto come un passo avanti anche sul piano del diritto, si ritiene infatti che è alla magistratura che compete esclusivamente il compito di esecuzione dei giudizi.

L'abolizione delle commissioni prefettizie, viene

inoltre considerata positivamente perché la loro non funzionalità, alla lunga aveva portato ad un "congelamento" delle procedure di sfratto (Apu-Verona).

Il Sunia di Bologna sottolinea che se da una parte già l'introduzione dei patti in deroga aveva determinato una progressiva riduzione delle procedure di sfratto, dall'altra si è assistito ad una tendenza all'aumento degli sfratti per morosità.

Da parte dell'Uniat di Genova e Uppi di Venezia si sottolineano ancora negativamente i tempi "lunghi" per rientrare in possesso degli immobili dati in locazione.

Programmi e politiche adottate per soddisfare il fabbisogno abitativo

I risultati delle interviste condotte evidenziano in modo uniforme come la consistenza della domanda abitativa e la sua nuova articolazione, che non rimanda più solo alle categorie dell'edilizia sovvenzionata e agevolata ma sempre più alle dinamiche di mercato, ha trovato i comuni spesso "disarmati" e costantemente pressati dall'emergenza, anche quando si apprestano a costruire strategie di programmazione finalizzata alla ricerca di soluzioni stabili e durature per i diversi segmenti della domanda.

Sul lato dell'emergenza abitativa le Amministrazioni Comunali hanno continuato a muoversi:

- con le **graduazione degli sfratti** (Venezia, Torino);
- usando una parte degli alloggi ERP per i casi di **emergenza sociale** (Bologna, Milano, Firenze);
- con i "**contributi all'affitto**" con delibere comunali e attraverso il fondo nazionale che in alcuni casi però non riescono a soddisfare completamente le richieste (Bologna, Venezia).

Ma nel complesso in questi ultimi anni i Comuni hanno cercato di dotarsi di politiche indirizzate alla individuazione di strumenti in grado di fornire risposte articolate e durature ai diversi settori di domanda.

Al primo posto di queste politiche sta nel costituirsì da parte dei Comuni come "**garanti**" nei confronti dei privati al fine di mettere a disposizione una quota aggiuntiva di alloggi sul mercato. Anche se gli esiti di queste iniziative sono numericamente ridotti si tratta di un'operazione strategica in quanto cerca di intervenire sul nodo che anche la nuova legge sulle locazioni non ha completamente risolto: la garanzia per il proprietario di ritornare in possesso del proprio alloggio in tempi sicuri e certi.

Un altro tentativo da parte dei Comuni di agire direttamente come soggetto economico si sta concretizzando in forme più articolate attraverso l'istituzione di "**Agenzie**" (Torino, Roma,

Firenze, Bologna, Venezia) che assumono nomi e ruoli diversi nelle singole città, ma che sinteticamente possono riassumersi nella direzione di gestire e promuovere:

- una razionale utilizzazione del patrimonio pubblico;
- la modificazione di fatto dei parametri di legge (durata e valori dei canoni) attraverso forme articolate di convenzione con i privati;
- l'immissione sul mercato delle abitazioni non occupate.

Sul versante della **programmazione** si

evidenziano nelle esperienze delle singole città nuove risorse, per aumentare il numero di alloggi in locazione e pianificare quindi il fabbisogno abitativo, fornite da:

- nuovi piani regolatori, molte grandi città sono impegnate su questo versante;
- sperimentazione di forme di intervento pubblico/privato nelle aree dimesse e attraverso i programmi complessi attivati nella seconda metà degli anni '90;
- piani di recupero e risanamento urbano.

B. Il progetto di Monitor sul mercato abitativo

L’Osservatorio Casa intende promuovere la realizzazione di un Monitor del mercato immobiliare allo scopo di studiarne le principali caratteristiche con sistematicità.

I soggetti interessati ad una analisi continuativa del mercato immobiliare sono in prima analisi tre:

- l’Assessorato alla Casa; grazie al Monitor, si rivelerebbe possibile valutare periodicamente le caratteristiche del mercato immobiliare e in particolare del segmento dell’affitto allo scopo di modulare opportunamente gli strumenti impiegati dall’Amministrazione nell’ambito delle politiche abitative;
- l’Assessorato al Patrimonio; il Monitor rappresenterebbe un utile strumento per la gestione delle informazioni relative ai valori di compravendita e locazione e rappresenterebbe un valido supporto per le stime elaborate per acquisire o dismettere immobili;
- l’Assessorato ai Tributi; sebbene la determinazione delle basi imponibili a fini fiscali rimanga in generale prerogativa dell’Amministrazione centrale, alcune imposte – come ad esempio l’ICI sulle aree edificabili – sono di competenza dell’amministrazione comunale: con i dati del Monitor immobiliare la stima delle basi imponibili potrebbe trovare un utile strumento a cui riferirsi.

Lo studio di fattibilità del Monitor immobiliare del Comune di Venezia ha prima di tutto considerato le esperienze che altre organizzazioni, pubbliche e private, hanno realizzato a questo proposito. La prima parte della nota si propone quindi di effettuare una sintetica rassegna delle principali esperienze al riguardo.

Le fonti informative a cui è possibile attingere per approfondire la conoscenza del mercato immobiliare sono diverse. Nella seconda parte della nota, tali fonti sono prese in esame e sono analizzate criticamente.

A partire dagli esiti delle due parti precedenti, lo studio propone, nella terza parte della nota, alcune indicazioni circa la struttura e i contenuti del Monitor e individua le azioni da intraprendere e i rapporti da attivare con i possibili partner del progetto.

I modelli di osservatori del mercato immobiliare in Italia

L’osservazione e l’elaborazione delle informazioni legate al mercato immobiliare costituisce un’esigenza sentita da molti soggetti pubblici e privati che operano nel settore. Diverse sono le ragioni che spingono questi soggetti a dotarsi di strumenti per l’analisi del mercato immobiliare. Alcuni soggetti, in particolare quelli pubblici, utilizzano questi strumenti prevalentemente per la definizione di politiche abitative e fiscali. Per i soggetti privati,

invece, essi sono strumentali al reperimento di informazioni degli operatori circa l’andamento del settore e a fornire il quadro conoscitivo per valutazioni e stime.

Allo scopo di formulare una scelta posizionandosi correttamente fra le esperienze nazionali già esistenti, sono state analizzate alcune esperienze ritenute significative:

- gli Osservatori dei valori immobiliari e del mercato immobiliare del Ministero delle Finanze;
- il Monitor Immobiliare Censis – Scenari Immobiliari;
- l’Osservatorio sul mercato immobiliare di Nomisma;
- l’Osservatorio immobiliare della Federazione Italiana degli Agenti Immobiliari Professionali (Fiaip);
- l’Osservatorio immobiliare della Città di Torino;
- l’Osservatorio locale della condizione abitativa del Comune di Milano.

Le scale di lettura e di restituzione delle informazioni degli osservatori si articolano sostanzialmente su due dimensioni: la scala nazionale e quella locale.

Alla prima appartengono l’insieme degli osservatori che presentano una copertura informativa territoriale a livello nazionale (l’Osservatorio dei valori immobiliari del Ministero delle Finanze, quello della Fiaip e di Nomisma e il Monitor immobiliare Censis-Scenari Immobiliari).

Gli osservatori promossi dai Comuni si concentrano sull’analisi a scala locale. Ne sono un esempio l’Osservatorio locale della condizione abitativa del Comune di Milano e l’Osservatorio immobiliare della Città di Torino. La seconda caratteristica che discrimina gli osservatori riguarda il tipo di informazione utilizzata e le sue modalità di acquisizione. La raccolta e presentazione delle informazioni da parte dei diversi soggetti è riconducibile a due modalità:

- l’utilizzo di *informazioni dirette*, i prezzi delle compravendite effettivamente avvenute in un determinato periodo dell’anno;
- oppure *informazioni indirette*, ovvero stime di valori fornite da tecnici e testimoni privilegiati operanti nel mercato.

L’uso prioritario per quanto non esclusivo di informazioni dirette è più frequente nel caso di osservatori di carattere locale o di osservatori nazionali che dispongono di una capillare rete informativa. Ad esempio, rientrano in tale fattispecie gli osservatori di Torino e Milano dove si ipotizza la costruzione di una rete di fonti informative locali in grado di fornire prezzi di compravendita e di locazione e altre informazioni dirette relative al funzionamento dei mercati. Alcuni soggetti invece realizzano i loro osservatori a partire da valori e prezzi forniti da testimoni privilegiati. È il caso di

Nomisma e del Monitor immobiliare. Una matrice a due dimensioni consente di individuare quattro tipologie di osservatori:

- *gli osservatori che operano sulla base di informazioni dirette e a scala nazionale*; ne è un buon esempio l’Osservatorio nazionale Fiaip, che raccoglie i dati degli associati e che considera tutto il territorio nazionale;
- *gli osservatori locali*; le amministrazioni comunali di Torino e Milano forniscono un ottimo esempio di tale tipologia di osservatorio, che si configura come modulo di un più ampio database di carattere territoriale, le cui finalità sono di supporto alla implementazione di politiche locali;
- *le indagini di mercato a carattere nazionale*; in tali casi, l’informazione è fornita a specifici centri di ricerche da testimoni privilegiati impiegando quindi dati indiretti. L’obiettivo è soprattutto quello di fornire un quadro delle tendenze del mercato immobiliare in modo continuativo;
- *i listini locali*; alcuni operatori privati (ad es. raggruppamenti di agenzie) o istituzionali (ad es. le camere di commercio) possono fornire indicazioni relativamente al mercato e al suo andamento impiegando dati indiretti forniti da testimoni privilegiati.

Merita sottolineare come le prime due tipologie tendono a essere funzionali alla implementazione di politiche (è il caso dei Comuni) e a costituire riferimento per l’azione amministrativa (è il caso dell’Osservatorio del Ministero delle Finanze), mentre le seconde due rappresentano essenzialmente strumenti di orientamento degli operatori nel mercato immobiliare.

L’analisi sinteticamente illustrata consente di classificare la grande maggioranza degli osservatori immobiliari esistenti e di valutare opportunamente la scelta strategica dell’amministrazione di Venezia nel quadro delle alternative possibili.

Le finalità del Monitor veneziano sono legate all’implementazione e alla valutazione di decisioni e politiche pubbliche e quindi appare logica conseguenza collocare l’iniziativa dell’Amministrazione veneziana nella seconda tipologia prima esaminata.

Tuttavia, appare cruciale valutare alcuni aspetti degli osservatori locali che devono essere messi in evidenza affinché alcuni rischi siano evitati. In primo luogo, il riferimento esclusivo a *fonti dirette* appare difficilmente attuabile. Alcuni segmenti del mercato immobiliare sono debolmente articolati e il riferimento a transazioni effettivamente avvenute potrebbe fornire un quadro di informazioni non sufficiente.

In secondo luogo, l’implementazione di un Monitor immobiliare prioritariamente basato su fonti dirette necessita di un costante impegno di manutenzione e aggiornamento: la qualità delle

informazioni prodotte dipende dalla qualità degli approvvigionamenti dei dati di base, che devono essere costanti e certificati all’origine sotto il profilo della qualità. L’attenzione al profilo gestionale deve essere ancora maggiore nel caso il Monitor immobiliare rappresenti una parte di un data base più ampio e complesso a disposizione dell’Amministrazione comunale il cui impiego può essere eventualmente legato a sistemi GIS.

Ciò conduce ad un terzo aspetto di grande rilievo: il costo del progetto nelle sue fasi di realizzazione e di gestione. Quanto più il monitor raccoglie le informazioni di una pluralità di fonti, probabilmente dotate di sistemi informativi non immediatamente compatibili, tanto più rilevanti appaiono in prospettiva i costi di realizzazione e di gestione del progetto, pregiudicandone la fattibilità sotto il profilo operativo, soprattutto nel medio e lungo periodo. Alla luce di tali considerazioni, le indicazioni operative per la realizzazione del Monitor immobiliare veneziano sono le seguenti:

- si tratta in primo luogo di identificare le informazioni che risultano funzionali alla elaborazione, alla implementazione e alla gestione delle politiche dei tre assessorati prima menzionati;
- si tratta successivamente di identificare le fonti dirette e indirette in grado di fornire tali informazioni e di procedere a elaborare accordi stabili con i soggetti in grado di fornire i dati di base necessari alle elaborazioni del Monitor.

Le informazioni del Monitor

Il Monitor relativo al mercato immobiliare deve costituire una risorsa utile all’elaborazione e all’implementazione delle politiche e dell’attività in particolare dell’Assessorato casa, ma anche dell’Assessorato al Patrimonio e dell’Assessorato ai Tributi. L’effettiva utilità del progetto è vincolata all’adeguata rappresentazione e interpretazione dei mercati della compravendita e delle locazioni.

L’indagine relativa ai mercati in questione è legata alla possibilità di analizzare dettagliatamente *prezzi* e *quantità* di ogni segmento di mercato ritenuto rilevante per ognuno dei tre assessorati coinvolti.

E’ plausibile ritenere che nell’esercizio delle proprie funzioni l’Assessorato Casa consideri esclusivamente il mercato residenziale, con particolare riferimento al mercato locativo in tutti i suoi segmenti: le locazioni a libero mercato, le locazioni in regime di canone concertato, le locazioni temporanee e locazioni per studenti.

L’approfondimento dei segmenti non residenziali appare invece cruciale per l’Assessorato al Patrimonio in quanto chiamato a stimare e a operare su immobili anche destinati ad altri usi. Infine, ulteriori indicazioni relative al mercato

fondiario ed a specifici indicatori di mercato (ad es. l'incidenza area) sono funzionali alle attività svolte dall'Assessorato ai Tributi.

Sulla base delle esigenze dei diversi utenti del Monitor, è possibile elaborare una strategia per l'acquisizione dei dati di base. Il principio di base di tale strategie risiede nella messa a rete dei soggetti che partecipano alla produzione dei dati di base.

L'obiettivo è di valorizzare le fonti informative già esistenti mettendole in relazione fra loro e rendendo omogenee le elaborazioni effettuate. Si tratta di evitare la produzione di nuovi *data base* che spesso si limitano a duplicare altre basi informative esistenti e di prevenire l'eventuale contenzioso fra elaborazioni effettuate su basi informative ritenute non coerenti ed omogenee. Alla luce di tali considerazioni, lo studio ha individuato per ogni tipologia di informazione le fonti più idonee illustrandone punti di forza e di debolezza e individuando le modalità operative per l'acquisizione dei dati.

Per quanto concerne le informazioni sulla compravendita, tre sono le fonti individuate:

- i centri di ricerca e gli osservatori a carattere nazionale;
- la Conservatoria dei registri immobiliari;
- la sezione locale della Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (Fiaip).

Le tre fonti sono caratterizzate da diversi livelli di approfondimento e forniscono sia informazioni dirette, quindi effettive transazioni, che indirette, ovvero stime e indicatori di tendenza.

I centri di ricerca e gli osservatori a carattere nazionale rappresentano fonti orientative del mercato immobiliare locale. Esse infatti forniscono indicazioni circa i valori di compravendita e di locazione di specifici settori di mercato, ma non forniscono dati circa effettive transazioni. Le fonti che possono fornire indicazioni relativamente al mercato immobiliare veneziano sono il Consulente immobiliare, Listino nazionale della Tecnoborsa, Nomisma, Gabetti Agency, Osservatorio immobiliare Fiaip, Monitor immobiliare. Sotto il profilo del reperimento delle informazioni, queste fonti divulgano i dati sotto forma di pubblicazioni coperte da copyright. Quindi, qualora l'Amministrazione ritenesse opportuno utilizzare tali fonti, si rivelerà necessario contattare i centri di ricerca e le società per verificare le modalità di acquisizione ed utilizzo dei dati.

La Conservatoria dei Registri Immobiliari della provincia di Venezia è la seconda fonte per l'acquisizione di dati circa le compravendite. Questa fonte è in grado di fornire informazioni puntuale circa effettive compravendite, in particolare la localizzazione, la consistenza dei beni ed il loro valore. Operativamente, attraverso la stipula di una Convenzione tra il Comune di Venezia e la Conservatoria dei Registri

immobiliari, si potrebbero ottenere i dati in tempo reale, eventualmente senza passare per la procedura della visura a pagamento. Infine, un Accordo tra Comune di Venezia e Fiaip potrebbe consentire di ottenere un insieme di informazioni costantemente aggiornate sull'andamento del mercato immobiliare sia sotto il profilo dell'offerta immobiliare sia attraverso le transazioni effettuate presso le agenzie immobiliari che aderiscono alla Federazione.

Per quanto concerne i contratti di locazione, le fonti devono essere articolate in ragione del segmento di mercato in esame.

Le informazioni sul mercato delle locazioni a canone libero possono essere fornite dai centri di ricerca e dagli osservatori a carattere nazionale e dalla Conservatoria dei Registri Immobiliari. Per quanto riguarda le prime, è utile sottolineare che non tutte le fonti riportano dati sul mercato delle locazioni. Informazioni orientative e quindi indirette circa i canoni di mercato sono riportate da Consulente immobiliare, Nomisma e Scenari immobiliari. Dati diretti possono invece essere acquisiti presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari della Provincia di Venezia. Tuttavia, va sottolineato che la Conservatoria non raccoglie l'universo dei contratti stipulati. Infatti, solo una quota modesta dei contratti liberi viene registrato dalle parti presso la Conservatoria. Sotto il profilo operativo, l'acquisizione dei dati potrà avvenire sulla base degli accordi già individuati per il mercato della compravendita. L'analisi dei contratti a canone agevolato può avvenire sulla base delle informazioni fornite dai seguenti soggetti:

- l'Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (Uppi) di Venezia;
- l'Associazione Sindacale dei Piccoli Proprietari Immobiliari (Asppi) di Venezia;
- la banca dati Ici del Comune di Venezia.

Le fonti, pur con una certa approssimazione dovuta al modesto numero di contratti censiti, sono in grado di fornire informazioni puntuali relative a effettive transazioni. Va sottolineato che le altre possibili fonti informative (Sunia, Confedilizia, Sindacato Inquilini Casa e Territorio e UNIAT/UIL Assistenza agli inquilini) non possiedono alcun archivio, ma sono comunque in grado di fornire informazioni indirette e orientative circa l'andamento di questo sottomercato.

Per acquisire le informazioni disponibili presso l'Uppi e l'Asppi, sarà opportuno predisporre un accordo di collaborazione con l'Amministrazione comunale.

I contratti a canone transitorio ordinario sono rilevabili solo attraverso l'archivio cartaceo della Questura di Venezia. Anche in questo caso andrà stipulata una Convenzione per disporre di una sintesi informatizzata dei dati relativi ai locatari temporanei.

I contratti a canone transitorio per studenti universitari sono rilevabili attraverso il database dell'Esu. In questo caso, l'Amministrazione comunale potrà richiedere regolarmente un'estrazione dei dati relativi a questa tipologia di contratti.

Alcuni aspetti meritano di essere sottolineati con riferimento al compito dell'Amministrazione nell'acquisizione dei dati presso le fonti sopra menzionate. Il compito di messa a rete dei soggetti in grado di alimentare efficacemente il Monitor solleva due ordini di questioni. Il primo è relativo alla necessaria gestione dei rapporti che dovranno essere approfonditi tenendo in considerazione le attese e i vincoli di ogni soggetto. Il secondo riguarda invece il necessario sforzo di armonizzazione dei dati entro un quadro che sappia impiegarli e valorizzarli correttamente: si tratta di uno sforzo

di natura tecnica di non poco conto sotto il profilo dell'analisi estimativa e immobiliare. Infine, appare utile evidenziare quali potrebbero essere le forme concrete di promozione dei risultati del Monitor immobiliare. La scelta che risulta di maggiore fattibilità consiste nella creazione all'interno delle pubblicazioni dell'Osservatorio Casa di una sezione dedicata al Monitor, a sua volta articolata nella presentazione dei dati generali dell'indagine sistematica e nell'eventuale presentazione dei risultati di specifici approfondimenti. La scelta di promuovere i risultati del Monitor insieme alle pubblicazioni dell'Osservatorio Casa consentirebbe di ottenere delle economie di scala minimizzando i costi di diffusione e delle sinergie sotto il profilo dei contenuti con le indagini già correntemente sviluppate dall'Assessorato Casa.

Tabella 1 – Il quadro di sintesi delle fonti contattate per l'acquisizione di informazioni da impiegare nel Monitor e il tipo di informazioni disponibili

Fonti	Tipo di informazioni
Listino nazionale della Tecnoborsa, Gabetti Agency	Informazioni orientative sul mercato delle compravendite
Nomisma, Monitor immobiliare, Consulente immobiliare	Informazioni orientative sul mercato delle compravendite e dei canoni di locazione
Unione dei Piccoli Proprietari Immobiliari (UPPI)	Informazioni puntuali su canoni agevolati
Confedilizia (Associazione Proprietà Edilizia della Provincia di Venezia)	Informazioni orientative su canoni agevolati
Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari (ASPPI)	Informazioni puntuali su canoni agevolati
Sindacato Unitario Nazionale degli Inquilini e degli Assegnatari (SUNIA)	Informazioni orientative su canoni agevolati
Sindacato Inquilini Casa E Territorio (SICET/CISL)	Informazioni orientative sui canoni agevolati
UNIAT/UIL Assistenza agli inquilini	Informazioni orientative sui canoni agevolati
Ente per il Diritto allo Studio Universitario (ESU)	Informazioni puntuali su canoni agevolati per studenti
Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP)	Informazioni orientative sul mercato delle compravendite
Ordine degli Architetti della Provincia di Venezia	Indicatori di tendenza sul mercato immobiliare
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Venezia	Indicatori di tendenza sul mercato immobiliare
Collegio dei Geometri della Provincia di Venezia	Indicatori di tendenza sul mercato immobiliare
Ufficio Tributi del Comune di Venezia	Informazioni puntuali sul mercato della locazione a canone agevolato
Conservatoria dei Registri Immobiliari della Provincia di Venezia	Informazioni puntuali sulle compravendite

C. Il progetto di Monitor sugli sfratti

Fornire indicatori sulla consistenza degli sfratti è un'operazione complessa che può comportare anche rilevanti errori di valutazione.

Il fenomeno dello sfratto si caratterizza infatti come un processo e l'acquisizione di dati avviene attraverso l'analisi degli atti giudiziari che accompagnano l'iter del procedimento dal deposito della domanda fino alla sua conclusione.

Naturalmente la ricchezza del contenuto informativo dipende dalla fase in cui si "fotografa" lo sfratto. Non solo, ma diverse fasi all'interno delle quali viene effettuato il prelievo delle informazioni, definiscono concetti diversi (Scheda 1).

FASE A: è rilevabile qui il complesso delle istanze depositate presso le cancellerie in attesa di definizione. In questa fase si può leggere l'entità delle "aspirazioni" a sfrattare da parte dei proprietari; delle istanze presentate una parte può essere ritirata per accordo tra le parti, altre possono non essere accolte dal giudice.

FASE B: sono rilevabili i titoli esecutivi: il giudice ha cioè ritenuto valide le motivazioni delle richieste di sfratto e con la sentenza, tenendo conto dei problemi abitativi delle parti, fissa una data per l'esecuzione dello sfratto.

Dopo la sentenza le parti possono accordarsi per il rilascio spontaneo dell'alloggio e ritirare il titolo o ricorrere in appello. In ogni caso si può dire che ad ogni sentenza corrisponda un rilascio di immobile nei 2-3 anni seguenti. Tale fase rappresenta l'effettiva consistenza del fenomeno.

FASE C: una parte dei titoli esecutivi sono

pervenuti all'ufficiale giudiziario per l'esecuzione materiale dello sloggio alla data fissata nella sentenza. Le parti cioè non si sono accordate - l'inquilino non ha ancora trovato un altro alloggio. Nel caso di impossibilità ad eseguire lo sfratto, i titoli vengono ritirati dalle parti e ripresentati per ricominciare l'iter di esecuzione fino allo sloggio definitivo.

La lettura dei dati in questa fase deve tenere conto di questa percentuale di "reiterazioni" per non correre il rischio di avere un dato gonfiato dalla ripresentazione di più istanze per lo stesso sfratto.

Si tratta quindi della fase propriamente esecutiva e rappresenta la dimensione del problema sociale.

FASE D: proroghe e sfratti eseguiti. E' la fase quindi dell'emergenza che le famiglie che non sono riuscite a trovare un altro alloggio durante tutto il corso del procedimento e che si trasformano per una grossa parte in domanda di abitazione pubblica. Viene per così dire dimensionata l'entità dell'intervento pubblico.

Lo schema nella figura 1 e quello nella figura 2 rappresentano la costruzione del processo/provvedimento dello sfratto e delle possibili soluzioni (assistite e/o autonome). La fattibilità della costruzione di una banca dati così complessa per l'universo dei singoli procedimenti di sfratto avviati o anche per i soli titoli esecutivi risulta di difficile attuazione, anche se la collaborazione avviata con l'Ufficio Notifiche Esecuzioni e Protesti di Venezia ha già consentito di fornire dati aggiornati e certi per il 2000 (si veda la tabella 14 del paragrafo 2.3.).

SCHEDA 1

SFRATTI POTENZIALI	Scadenze contrattuali, necessità, morosità, ecc.
RILASCI EXTRAGIUDIZIARI	Situazioni in cui il rilascio avviene indipendentemente e al di fuori del sistema giudiziario (ad esempio in seguito a lettera di disdetta, a paura della causa, a buonuscita, etc.)
CAUSE ISCRITTE	Controversie che entrano nel sistema giudiziario (domande di rilascio)
CAUSE CANCELLATE	Cause che escono dall'iter per accordo tra le parti, ad esempio: fitto più alto o rilascio bonario dell'alloggio.
CAUSE RIGETTATE	Non viene ritenuto valido dal giudice il motivo dello sfratto (il proprietario può ricorrere in appello iniziando una nuova causa).
TITOLI ESECUTIVI	Il giudice accoglie la domanda di sfratto e fissa una data per il rilascio entro un termine massimo di 6 mesi, o in casi eccezionali di 12 mesi.
TITOLI NON IN ESECUZIONE	Sono quell'insieme di provvedimenti che non sono scaduti o se scaduti non pervengono all'ufficio delle esecuzioni in quanto regolati dalle parti (o rilasci bonari o fitto più alto).
TITOLI IN ESECUZIONE	Sono i titoli esecutivi che pervengono agli uffici giudiziari che procedono all'esecuzione materiale dello sfratto: atto di preccetto in cui si ricorda all'inquilino la data dell'esecuzione, avviso di rilascio; richiesta di rinvio dell'inquilino; esecuzione.
TITOLI RITIRATI	Titoli ritirati dalle parti per impossibilità da parte dell'ufficiale giudiziario di eseguire lo sfratto (per assenza dell'inquilino, per resistenza, per mancanza di Forza Pubblica). Nella loro maggioranza rientrano in un secondo tempo dando luogo al fenomeno della "REITERAZIONE DELLO SFRATTO", cioè di uno stesso provvedimento di cui viene più volte chiesta l'esecuzione.
SFRATTI ESEGUITI	Sfratti eseguiti con o senza Forza Pubblica

depurati dalle ripetizioni dovuta a reintegri e accessi successivi che spesso nel passato hanno sovrastimato il fenomeno.

Contemporaneamente, l'aggiornamento dell'archivio dell'ufficio sfratti dell'Assessorato Casa e il suo adeguamento agli schemi procedurali individuati consente di seguire la consistenza e la formazione dell'emergenza, e quindi il predisporre politiche adeguate, per la quota che chiede assistenza.

Il monitor diventa quindi uno strumento (come in parte già anticipato in questo bollettino) in grado di fornire dati o e informazioni attinti all'universo e alla quota sociale degli sfratti in particolare:

- titoli in esecuzione
- sfratti eseguiti
- consistenza dei titoli in esecuzione che chiede assistenza al Comune
- politiche attivate/attivabili

Figura 1: Iter degli sfratti comune di Venezia

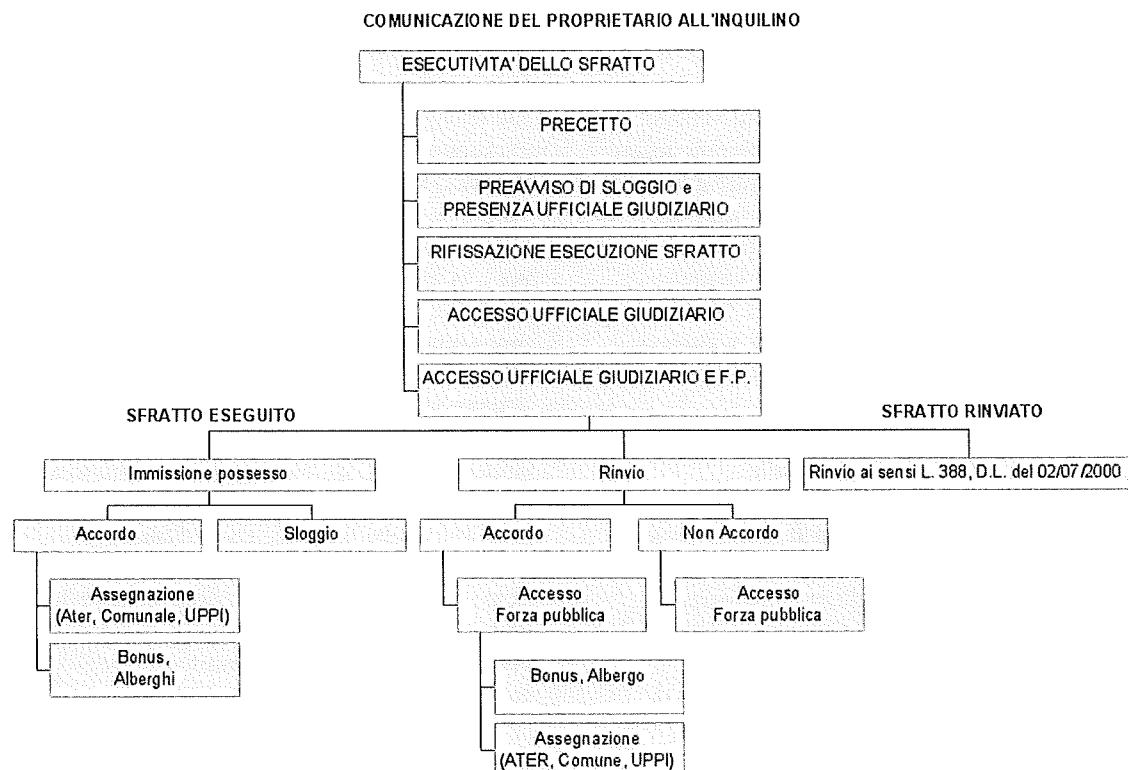
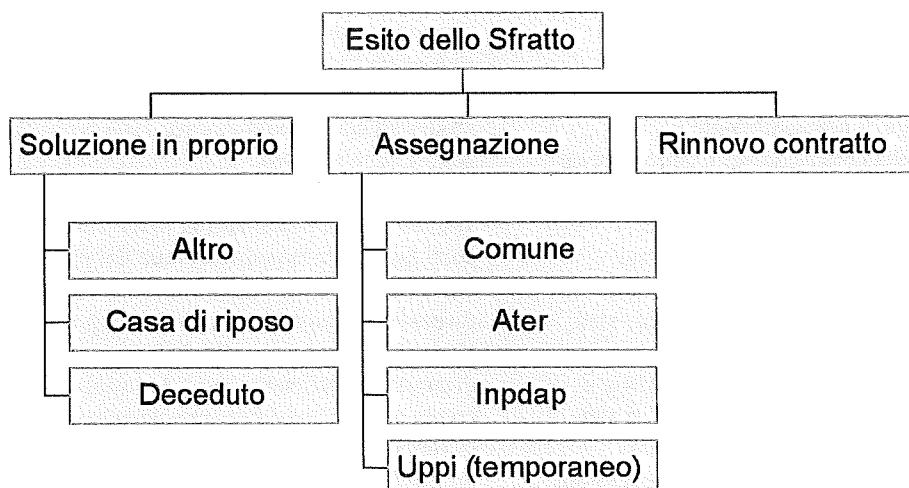


Figura 2: Esito dello sfratto



D. Gli alloggi dello Stato trasferibili alle Amministra- zioni Comunali

L'articolo 46 della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria) ha stabilito il trasferimento di proprietà degli alloggi dello Stato ai Comuni. Questa decisione risponde alla necessità di decentrare le competenze dello Stato, avvicinando il proprietario del bene immobile alle persone che lo utilizzano.

La legge ha altresì disposto che i Comuni possano scegliere se diventare proprietari degli alloggi oppure se rinunciare a tale facoltà in favore di altri organismi. La legge ha stabilito inoltre che il passaggio di proprietà dallo Stato ai Comuni sia gratuito, e che il nuovo ente proprietario subentri per ciò che attiene alla gestione e alla manutenzione del patrimonio acquisito.

Per valutare l'opportunità di acquisire gli 864 alloggi di proprietà dello Stato e oggetto del possibile trasferimento, il Comune di Venezia ha commissionato due studi tesi a fornire un quadro conoscitivo degli alloggi e ad illustrare uno scenario per la loro gestione e valorizzazione:

- “Indagine relativa agli alloggi di proprietà dello Stato di cui all’art. 46 della Legge Finanziaria 2001”, a cura del prof. Stefano Stanghellini, professore ordinario di Estimo presso l’Istituto Universitario di Architettura di Venezia;
- “Il patrimonio immobiliare residenziale di proprietà dello Stato: analisi delle caratteristiche, costi di recupero e scenario di valorizzazione”, a cura del dott. Ezio Micelli, ricercatore di Estimo presso l’Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

In data 15 giugno 2001, il Comune di Venezia ha deliberato di procedere alla richiesta di trasferimento a titolo gratuito degli alloggi di proprietà dello Stato (Delibera di Giunta n. 441). Riportiamo qui di seguito una sintesi delle indagini svolte.

Il patrimonio immobiliare di cui alla legge 388 del 2000: caratteristiche localizzative, intrinseche, giuridiche ed economiche

Gli alloggi suscettibili di essere trasferiti in proprietà dallo Stato al Comune di Venezia sono 864, distribuiti in 102 fabbricati.

Essi sono localizzati principalmente in Terraferma (il 78%) oltre che nel Centro Storico insulare (14%) e nelle isole (8%).

Sotto il profilo dell’età e delle condizioni manutentive, gli alloggi hanno un’età assai avanzata e presentano un importante stato di degrado. Più della metà degli alloggi sono stati realizzati tra il 1946 ed il 1953; il 34% appartiene al periodo compreso tra il 1954 e il 1961, mentre la parte rimanente, il 13%, è stata realizzata dopo il 1962. Inoltre, nella quasi totalità dei fabbricati, sono necessarie operazioni di manutenzione sulle parti comuni (interventi sulle facciate) e, in parte significativa degli alloggi, gli impianti termoidraulico ed elettrico

sono obsoleti. Infine, le analisi hanno evidenziato problemi di ordine strutturale per alcuni fabbricati della Terraferma.

Sotto il profilo giuridico, una parte degli immobili dello Stato era stata precedentemente inserita in programmi di alienazione del patrimonio pubblico ai sensi di due provvedimenti legislativi:

- la legge 513/77, con un programma di alienazione di 94 unità immobiliari (11%);
- la legge 560/93, articolata in due stralci: il primo stralcio comprensivo di 104 unità immobiliari (12%); il secondo stralcio riguardante 364 unità immobiliari (42%).

Merita sottolineare che la maggiore parte degli alloggi oggetto di alienazione è localizzata nella Terraferma, mentre la quota di alloggi alienabili localizzati nell’area insulare è molto modesta (30 alloggi dei quali 6 nel Centro Storico).

Lo studio ha evidenziato che il soggetto al quale verranno trasferiti gli 864 alloggi del patrimonio statale ha diritto ad acquisire gli introiti legati all’alienazione degli immobili. In particolare, per i 94 alloggi del programma della legge 513/77, lo stadio di avanzamento del procedimento di vendita è tale da poter affermare che gli introiti legati alla loro alienazione saranno percepiti dal nuovo proprietario. Per quanto riguarda invece i due stralci della 560/93, essi non hanno portato ad alcun atto formale fra la proprietà (lo Stato) e gli inquilini; anche in questo caso, il nuovo proprietario degli immobili potrà acquisire tutti i ricavi determinati dall’alienazione delle unità immobiliari.

Per quanto concerne la determinazione del valore di alienazione degli immobili, specifici provvedimenti legislativi ne stabiliscono i criteri di stima, sulla base dei quali, per gli alloggi dei programmi di vendita predisposti ai sensi della legge 513/77 e della legge 560/93, il ricavo atteso per unità immobiliare è di 45,8 milioni. Inoltre, vanno considerati fra gli alloggi alienabili 11 alloggi costruiti ai sensi della legge 137/52, attualmente non compresi in alcun piano di vendita, per i quali gli inquilini potranno richiedere l’alienazione, ai sensi dell’art. 45 della legge 388/2000, ad un valore modestissimo: 2 milioni circa (stimato sulla base della Legge 649/96).

Un approfondimento legato ai programmi di alienazione ha riguardato la determinazione dei costi legati alla riqualificazione del patrimonio immobiliare residenziale in funzione delle diverse caratteristiche costruttive e posizionali. L’analisi è funzionale alla determinazione degli eventuali investimenti che l’Amministrazione comunale di Venezia dovrà sostenere allo scopo di riqualificare lo stock destinato a rimanere di proprietà del Comune.

Sulla base delle indagini effettuate, qualora si consideri la totalità degli alloggi trasferiti dallo Stato al Comune, il costo complessivo stimato

per il recupero del patrimonio ammonta a 52 miliardi. Nell'ipotesi che il Comune non effettui alcun intervento di recupero delle unità immobiliari oggetto di alienazione, ma concentri le proprie risorse esclusivamente sulle unità immobiliari non comprese in alcun programma (302 alloggi), il costo totale di recupero scende a circa 23,7 miliardi.

Uno scenario di valorizzazione e gestione

La valorizzazione del patrimonio acquisito dall'Amministrazione comunale potrà prevedere l'utilizzo degli opportuni strumenti, tra cui spiccano per importanza l'*outsourcing* delle funzioni non strategiche, già adottato dall'Amministrazione per la gestione degli alloggi di proprietà del Comune.

I criteri impiegati per la elaborazione dello scenario di valorizzazione del patrimonio acquisito dallo Stato sono i seguenti:

- gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare acquisito a carico dell'Amministrazione comunale devono essere ridotti al minimo;
- gli strumenti impiegati per l'attuazione di un processo di gestione e valorizzazione devono essere immediatamente operativi.

Sotto il profilo operativo, lo scenario proposto per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare prevede che il Comune acquisisca gli 864 alloggi del patrimonio immobiliare residenziale dello Stato.

La gestione degli alloggi acquisiti viene affidata a organismi esterni, con un processo di esternalizzazione di funzioni non ritenute strategiche per l'Amministrazione.

Sulla base delle stime fornite dalla Ma.Gest.Imm., dall'Ater di Venezia e dal Comune di Venezia, i ricavi ottenuti tramite la riscossione dei canoni di locazione (stimabili in 2,5 milioni all'anno per alloggio, assumendo i canoni Erp stabiliti dalla Legge regionale 10/96), dovrebbero consentire la copertura dei costi sostenuti dagli organismi incaricati della gestione (1-1,3 milioni per alloggio/anno).

Inoltre, a partire dal momento del trasferimento della proprietà, è possibile considerare che sia riattivato – grazie a risorse interne all'Amministrazione ovvero grazie al ricorso di società di servizi esterne – il processo di alienazione attraverso la vendita degli immobili inseriti nel programma della legge 513/77 e nei due stralci ai sensi della legge 560/93, per un totale di 562 unità immobiliari.

La riattivazione di tale programma richiede in particolare la soluzione di due problemi. Il primo riguarda la gestione amministrativa degli abusi edilizi effettuati negli alloggi; il secondo concerne la determinazione del valore di alienazione.

Una quota degli 864 alloggi è stata realizzata con leggi di finanziamento destinate a profughi

dalmati e istriani ai sensi della legge 137/52 ed è suscettibile di essere venduta a particolari condizioni di vendita agli inquilini qualora questi ne facciano richiesta (art. 45 della legge 388/2000).

Il tempo legato all'alienazione degli 562 immobili compresi nei programmi di alienazione può essere stimato con larga approssimazione in qualche anno; il successo e la brevità del processo saranno funzione delle risorse e dell'intensità di lavoro del soggetto incaricato di tale compito.

L'alienazione di tutti gli immobili, quasi interamente localizzati nella Terraferma, dovrebbe consentire ricavi medi per alloggio di 45,8 milioni, che portano ad una stima dell'introito complessivo di 25,8 miliardi.

I ricavi legati all'alienazione potrebbero consentire di coprire da un lato i costi amministrativi legati al processo di gestione e supporto alle pratiche per l'alienazione e, soprattutto, il costo di recupero delle 302 unità immobiliari non comprese in nessun programma di alienazione. Va evidenziato che in questo modo l'Amministrazione autofinanzierebbe la riqualificazione di un elevato numero di alloggi localizzati in Centro Storico e nelle isole (161 unità).

Qualora gli 11 alloggi costruiti ai sensi della legge 137/52 venissero richiesti dagli inquilini, il quadro patrimoniale e finanziario non muterebbe significativamente: gli immobili di proprietà del Comune di Venezia resterebbero 291; i ricavi rimarrebbero sostanzialmente invariati (il ricavo addizionale sarebbe limitato a 22 milioni); i costi di recupero scenderebbero ad un valore di 22,8 miliardi.

I tempi di tale processo di gestione e valorizzazione potrebbero subire variazione in funzione della complessità del processo di alienazione delle unità immobiliare. Preme tuttavia sottolineare come anche nel caso di una dilatazione temporale di tale scenario, non vi sembrano essere elementi in grado di pregiudicarne la tenuta sotto il profilo finanziario.

In particolare, nel caso in cui il Comune non realizzasse interventi di manutenzione straordinaria ma solo interventi di manutenzione ordinaria, l'ammontare di tali spese sarebbe coperto dai canoni di locazione.

Qualora il processo di alienazione degli immobili si protragga nel tempo, interventi di manutenzione straordinaria potrebbero rendersi necessari. Se venissero effettuati interventi di questo tipo sugli alloggi compresi nei programmi di alienazione, in caso di vendita, l'inquilino acquirente sarebbe tenuto a pagare un prezzo comprensivo del valore degli interventi effettuati (art. 4 della legge 136/99): non si tratterebbe quindi di investimenti senza ritorno per il Comune, ma solo di anticipi sul prezzo di vendita al futuro acquirente.

E. I bisogni abitativi dei lavoratori non comunitari: problemi e iniziativa

“Per quanto riguarda l’alloggio, si trovano in Italia in una situazione di grave disagio le categorie più povere e, al loro interno, gli immigrati. E’ questa la risultanza di una serie di fattori oggettivi (carenza dell’edilizia popolare e del mercato degli affitti) e soggettivi (sfruttamento dell’estrema necessità abitativa degli immigrati) e risulta, purtroppo, che la situazione sta peggiorando” (Dossier Statistico 2000 sull’immigrazione, Caritas di Roma).

In un contesto di disagio abitativo già così problematico a livello nazionale la situazione di queste categorie nel territorio veneziano, data la nota tensione abitativa del Comune di Venezia, è ancora più difficile; ciò ha indotto l’Amministrazione Comunale ad affidare competenze specifiche in materia all’Ufficio Emergenze Sociali del Settore Servizi Abitativi.

Situazioni di grave precarietà vengono continuamente rilevate da questo ufficio, così come vengono quotidianamente segnalate sia dall’Ufficio Immigrati dell’Assessorato alle Politiche Sociali del Comune, sia da altri organismi, associazioni e reti di volontariato impegnate in questo settore.

Per quanto riguarda le domande di assegnazione di Edilizia Residenziale Pubblica, al Bando del 1997 avevano presentato domanda 184 extracomunitari (singoli o nuclei familiari). Di questi, solo 12 erano entrati nella graduatoria, tre di essi hanno avuto un’assegnazione, mentre ben 172 domande sono risultate escluse perché mancanti di idonea documentazione.

Nel bando 1999 si sono avute 199 domande di cittadini immigrati, 39 delle quali sono state escluse dalla graduatoria: 12 per mancanza di requisiti, 5 per rinuncia a seguito di altre soluzioni abitative (reperite con il supporto del Settore Sicurezza Sociale del Comune di Venezia), 15 per precedente assegnazione (o in virtù della collocazione nella precedente graduatoria, o a seguito di sfratto, o per emergenza abitativa dovuta all’aggravarsi della situazione di disagio), 3 per presentazione fuori termine, 2 per documentazione incompleta, 2 per superamento del reddito.

Il calo palese del numero delle esclusioni nel bando del 1999 rende evidente che l’azione di “accompagnamento” alla presentazione della domanda attuata dagli uffici ha dato i suoi frutti, consentendo ai richiedenti di rientrare effettivamente in graduatoria.

Da rilevare, comunque, che la presenza in graduatoria non rappresenta di per sé la possibilità di ottenere un’assegnazione: sono pochissime, infatti, i richiedenti extracomunitari che si collocano nei primi 100 posti della graduatoria, dunque in ‘posizione utile’ ai fini dell’assegnazione, e questo a causa dei criteri di punteggio stabiliti dalla Legge Regionale che regola la materia.

I cittadini immigrati, infatti, non possono godere né del punteggio previsto per i contributi Gescal

(essendo lavoratori dipendenti ed in regola da troppo poco tempo), né del punteggio relativo alla composizione del nucleo familiare (perché quasi sempre è solo il richiedente ad essere presente in Italia mentre la famiglia, proprio per l’impossibilità di disporre di un’abitazione, è rimasta nel paese di origine), né degli eventuali punteggi dovuti a sfratto o alle condizioni abitative: la mancanza stessa di alloggio penalizza, per assurdo, la stessa possibilità di assegnazione di alloggio pubblico.

La possibilità di affrontare efficacemente il problema, dunque, è strettamente connesso anche con la possibilità di agire direttamente nei confronti della legislazione vigente che, come si è visto, è strutturata sostanzialmente sulle condizioni ed i requisiti posseduti dagli autoctoni.

Contemporaneamente c’è da sottolineare che, in particolare rispetto a questa fascia di fabbisogno, il mercato privato presenta una chiusura pressoché totale: se un cittadino italiano, infatti, pur tra notevoli difficoltà, può riuscire a trovare sul mercato una risposta alle proprie necessità abitative, magari usufruendo dei contributi all’affitto erogati dalla pubblica amministrazione (o ai sensi della Legge 431/98, o in base alla Delibera Comunale 391/2001), i cittadini immigrati extracomunitari sono penalizzati anche dalla generale indisponibilità dei proprietari ad offrire loro alloggi in locazione. Quando ciò avviene, si tratta in generale di “alloggi” improponibili ad altri soggetti, offerti a prezzi assolutamente speculativi (che alimentano situazioni di sovrappopolamento e coabitazione) spesso privi di regolari contratti di locazione. Peraltro c’è da dire che quasi sempre queste opportunità vengono accettate, anche perché rappresentano l’unica soluzione, indispensabile, ai fini del permesso di soggiorno e della stessa possibilità di mantenere il posto di lavoro.

A fronte di questa situazione il Comune di Venezia ha avviato a titolo sperimentale una serie di iniziative di ospitalità temporanea (rivolta a singoli o nuclei familiari) che prevedono l’utilizzo di 24 alloggi, di proprietà del Comune e dell’ATER, per periodi limitati (12, 18 o 24 mesi).

L’Ufficio Emergenze Sociali ha il compito di verificare periodicamente sia l’andamento della convivenza nei pensionati sia la regolarità dei pagamenti (a tutt’oggi tutte le situazioni sono risultate regolari); di gestire le liste di attesa, di provvedere, di concerto con altri Enti e Associazioni territoriali, alla individuazione dei soggetti da inserire nei posti che si liberano, e di predisporre gli atti per gli inserimenti nelle comunità/alloggio.

Queste iniziative, che hanno risolto finora il problema contingente di 11 nuclei familiari e di una sessantina di singoli, pongono attualmente due ordini di questioni: innanzitutto si tratta di omogeneizzare le caratteristiche di un’offerta

che si presenta attualmente articolata in Pensionati e Alloggi in Comunità, con regolamenti, sistemazioni logistiche, quote e modalità differenti; in secondo luogo si tratta di risolvere il problema dei periodi di permanenza. Si è verificato, infatti, che in mancanza di soluzioni abitative alternative, o di adeguate misure di sostegno, è praticamente impossibile, in particolare per quanto riguarda i nuclei familiari, rispettare le scadenze previste: il che apre, in sostanza, oltre al problema formale del rispetto dei termini di rilascio degli alloggi quello, più sostanziale, del rapporto fra le soluzioni abitative ‘temporanee’ e le possibili soluzioni ‘definitive’.

A questo proposito, constatata la persistente difficoltà per queste categorie di cittadini di reperire alloggi in locazione sul libero mercato, nel dicembre 1998, su proposta dell’Assessorato alle Politiche Abitative (Ufficio Emergenze Sociali) il Consiglio Comunale di Venezia ha deliberato l’attivazione di un ‘Progetto di Garanzia’ a favore di proprietari disposti ad affittare alloggi ad extracomunitari in posizione di regolari, ed in possesso dei requisiti economici necessari a far fronte alla liquidazione del canone.

Il progetto, purtroppo, probabilmente a causa di

un quadro di garanzie anche economiche ritenute insufficienti, non ha sortito alcun esito apprezzabile.

Un ulteriore intervento sperimentale per il superamento del disagio abitativo di cittadini extracomunitari è stato effettuato in collaborazione con la Società Cooperativa “Villaggio Globale”, con il quale

l’Amministrazione Comunale (Deliberazione di Giunta Comunale n. 376/2001) ha sostenuto un progetto di inserimento abitativo autosufficiente di un nucleo di rifugiati kurdi. In questo caso il progetto prevedeva il reperimento dell’alloggio sul mercato privato e la partecipazione del Comune alla spesa annuale di conduzione dell’alloggio per due anni (con l’integrazione per il primo anno del 100%, e il secondo anno del 50% della quota spese eccedenti le 200.000 lire mensili a carico dell’inquilino).

Questo, in sostanza, il quadro delle iniziative sperimentali avviate dall’Amministrazione Comunale per tentare delle risposte ad un problema che si fa ogni giorno più pressante: da rilevare che, nonostante i suoi limiti, questi interventi hanno già avuto l’effetto di incrementare le aspettative riguardo al ruolo del Comune su questo terreno.

F. Il mercato della locazione temporanea nel Centro Storico Veneziano

Nell'estate del 2001, l'Osservatorio Casa ha commissionato uno studio a quattro studenti²⁵ americani sotto la guida del Prof. Fabio Carrera e del Prof. John Zeugner del *Venice Project Center* (VPC) del *Worcester Polytechnic Institute* del Massachusetts - che da più di un decennio conduce studi approfonditi nel Centro Storico in numerosi campi d'indagine - per approfondire le tematiche relative al prestito della seconda casa in particolare per quanto attiene alla domanda da parte di stranieri.

Uno studio esaustivo del problema è notevolmente complicato dalle enormi difficoltà nell'individuare e censire le locazioni e le compravendite ai non-residenti in quanto non esiste alcun meccanismo unificato di segnalazione ufficiale di queste operazioni immobiliari, che spesso comunque avvengono nel mondo sommerso dell'economia locale. Anche nei casi di trattative alla luce del sole, i vari enti interessati, che ricevono informazioni potenzialmente utili per un monitoraggio del fenomeno (Agenzie Immobiliari, Registro Immobiliare, Questura, Ufficio ICI, ecc.), non hanno coordinato e collegato i propri archivi in modo tale di permettere una quantificazione dell'effettiva entità del problema.

Comunque, gli studenti del VPC che, sotto la guida dell'Autore, hanno condotto questo studio preliminare hanno esplorato una varietà di metodi di quantificazione del fenomeno ed hanno identificato e suggerito meccanismi per rendere più facile in futuro il monitoraggio dell'impatto dei non-residenti sul mercato della casa a Venezia.

Essi hanno esplorato le vie ufficiali, intervistando i responsabili dell'Ufficio Registro, che gestisce, per il Ministero delle Finanze, le "Richieste di Registrazione" di locazioni e compravendite, gli ufficiali della Questura, che riceve le "Comunicazioni di Cessione di Fabbricato" per monitorare le presenze ed i movimenti di non-residenti all'interno del Comune per motivi di ordine pubblico, ed i funzionari dell'Ufficio Tributi del Comune di Venezia, che attraverso l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) raccoglie informazioni annuali sulle proprietà immobiliari dei residenti del Comune. Purtroppo, nessuno di questi documenti ufficiali, da solo, permetterebbe di monitorare completamente il fenomeno in questione, ma tutti e tre insieme, con alcune piccole modifiche, fornirebbero però un quadro pressoché completo della situazione. In particolare, i documenti raccolti dalla Questura già da soli potrebbero fornire una utilissima, per quanto incompleta, base statistica in questo campo di ricerca. Grazie al progetto

del WPI-VPC i 3 responsabili dell'Osservatorio Casa hanno già preso i primi contatti con la Questura per attivare una collaborazione in questo senso.

Un'altra fonte ufficiale interpellata nel corso dello studio è stato l'ESU, che gestisce le locazioni per gli studenti universitari a Venezia. Inoltre, è stato investigato il progetto "Cerco Casa" che raccoglie informazioni sul mercato degli affitti rivolti alla popolazione studentesca. Purtroppo però il numero di locazioni in Centro Storico gestite dall'ESU o dal progetto Cerco Casa sono numericamente troppo esigue per avere un effetto significativo sul fenomeno studiato. Per motivi economici, la maggioranza degli appartamenti disponibili per gli studenti universitari sono localizzati in Terraferma. Esaurite le fonti ufficiali, gli studenti hanno quindi investigato le offerte di locazione fornite dalle Agenzie Immobiliari, attraverso vari canali di comunicazione. Sono stati esplorati annunci pubblicati su Web, su Riviste Specializzate e Quotidiani, esposti nelle Vetrine delle agenzie e nelle bacheche delle sedi universitarie. Gli studenti hanno identificato, e mappato su *Geographic Information System* (GIS), 46 Agenzie Immobiliari nel Centro Storico, creando una banca dati di riferimento. Essi hanno poi testato le metodologie su alcune agenzie del Lido di Venezia prima di passare alla fase esecutiva del progetto. Oltre agli annunci ufficiali, gli studenti hanno interloquito direttamente con il personale di tutte le agenzie per identificare l'offerta diretta ai non-residenti. In totale, essi hanno raccolto informazioni su 226 appartamenti in affitto ed hanno localizzato le offerte attraverso un sistema per zone, per collocare, con buona approssimazione, gli immobili proposti dalle agenzie, dato che è raro che l'appartamento sia identificato con l'esatto indirizzo, mentre è quasi sempre indicata la zona in cui esso si trova (ad es. "vicinanze Arsenale" o "zona Santi Apostoli", ecc.).

Le fonti che hanno prodotto il maggior numero di informazione sono state, nell'ordine, i contatti diretti (90), le pagine web (57) e le vetrine (53). Circa un terzo delle offerte era riferito al sestiere di San Marco (66), seguito da Cannaregio (37), San Polo (32), Castello (24), Dorsoduro (20), Santa Croce (14) e Giudecca (5).

Oltre alla collocazione spaziale, per ogni appartamento si è cercato di ottenere le dimensioni (in metri quadrati), il numero di posti letto ed il canone di affitto sia settimanale che mensile, riferito a varie stagioni dell'anno. Questo ha permesso di calcolare i costi mediani per ogni sestiere, per ogni zona e secondo la divisione in Zone Omogenee adottate dal Comune di Venezia.

Separatamente, gli studenti hanno effettuato una serie di interviste a campione per strada, durante le ore serali, per stabilire quanti non-residenti pernottanti in città erano domiciliati in albergo e

²⁵ Martin Jonathan, San Antonio Geoffrey, Starbard Nathan, Wibisono Herbert., "An Assessment of the Venetian Non Resident Market". Tesi di laurea del Worcester Polytechnic Institute per conto dell'Osservatorio Casa, luglio 2001.

quantità in appartamento. Questo sondaggio preliminare ha permesso di stimare che il 6% delle presenze di non-residenti in città pernotta in appartamento, pari a circa 30.000-50.000 presenze annue. Questo numero si traduce in circa 400-500 appartamenti adibiti principalmente a locazioni per non-residenti, pari al 5% del mercato degli affitti, ovvero la stessa percentuale di appartamenti che ricevono sussidi per l'affitto da parte del Comune, contro il 23% di alloggi pubblici ed 67% di alloggi affittati da residenti.

Uno sguardo ai prezzi medi per metro quadro per un affitto mensile, conferma quanto un qualsiasi conoscitore di Venezia sospetterebbe, ovvero che gli affitti più alti si concentrano attorno alle zone

turistiche della città e quindi essenzialmente attorno al Canal Grande (Figura 1). Uno dei risultati più interessanti è stato infine il raffronto dei prezzi al metro quadrato mensili rispetto ai rispettivi prezzi settimanali che ha rivelato, a sorpresa, un'assoluta inversione rispetto alla Figura 1, evidenziando una predilezione per le zone attorno alla Stazione ed a Piazzale Roma, lungo la direttrice che collega questi punti d'accesso con l'Accademia, come si vede nella Figura 2. Questo risultato, conferma come queste siano le zone interessate dai più intensi processi di trasformazione d'uso in diretta concorrenza con le funzioni dedicate alla popolazione stabile.

Figura 1. Affitti medi mensili per metro quadro

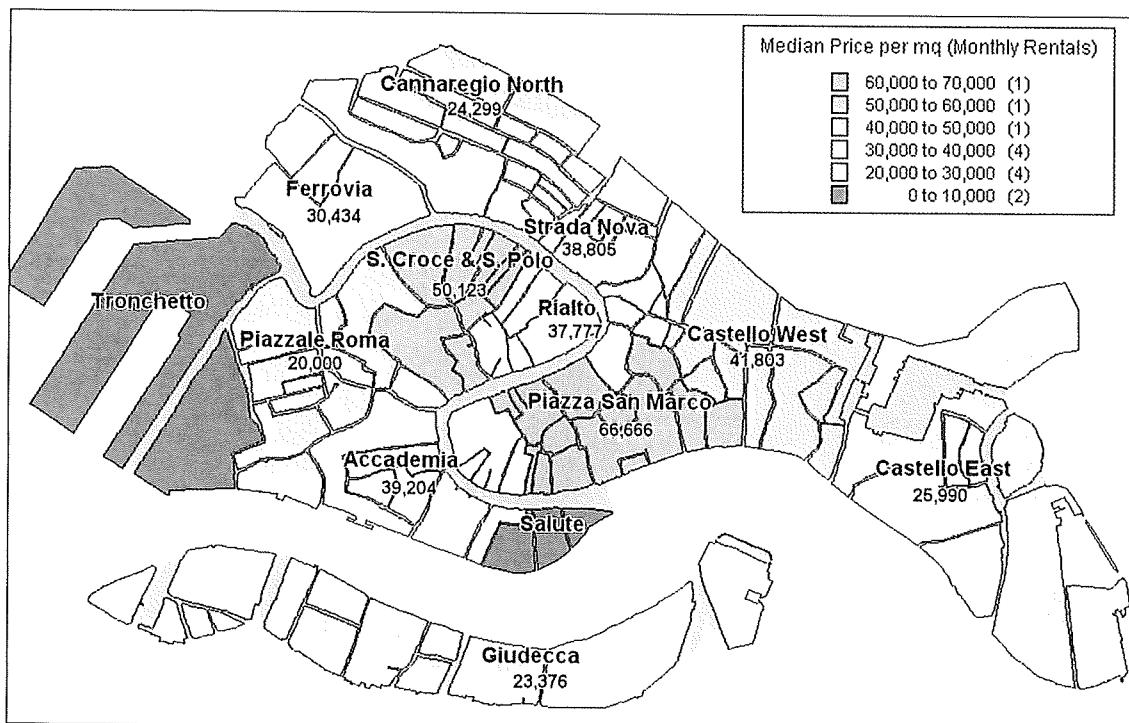


Figura 2. Affitti medi settimanali per metro quadro

