



XII Riunione scientifica
POLITICA FISCALE, FLESSIBILITÀ DEI MERCATI E CRESCITA
Pavia, Collegio Ghislieri 6 - 7 ottobre 2000

**POLITICHE PER L'EDILIZIA PUBBLICA,
FLESSIBILITÀ NEL MERCATO DEGLI ALLOGGI,
STRATEGIE SOCIALI COERENTI**

Giuliano Petrovich
Università di Venezia

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

POLITICHE PER L'EDILIZIA PUBBLICA, FLESSIBILITA' NEL MERCATO DEGLI
ALLOGGI, STRATEGIE SOCIALI COERENTI.

Giuliano Petrovich, Università di Venezia.

PRIMA VERSIONE: STESURA PROVVISORIA

ABSTRACT.

Le politiche sociali per l'edilizia residenziale pubblica in Italia hanno per decenni privilegiato criteri di giustizia assistenziali (da funzioni di benessere Rawlsiane). Si sono privilegiati gli interventi per famiglie a minor reddito e per le zone a più elevata disoccupazione. Il criterio paretiano di interventi sociali assolutamente condivisi risulterebbe incapace di comporre realisticamente il caso di preferenze contrastanti (critica di Sen). Un criterio efficientista di intervento (secondo una funzione di benessere benthamiana) deve poter tener conto della flessibilità del mercato del lavoro e del mercato degli alloggi (Oswald). Strategie diverse, ipotizzate anche al di fuori delle attuali normative ed esemplificate su alcuni indicatori riferiti alla Regione Veneto, possono proporre differenti alternative in controtendenza con i criteri tradizionalmente accettati.

CONVEGNO SU "POLITICA FISCALE, FLESSIBILITA' DEI MERCATI E CRESCITA"

XII Riunione scientifica SIEP,

PAVIA, 6-7 Ottobre, 2000

0.- PREMESSA.

Il settore della proprietà immobiliare è stato in questo ultimo decennio oggetto di notevoli innovazioni fiscali ed agevolazioni creditizie in Italia, come in altri paesi occidentali¹. Il valore degli immobili nei paesi maggiormente industrializzati ne è stato solo parzialmente coinvolto. Non sempre l'elevata inflazione è stata la causa prevalente della dinamica dei valori, ne farebbe testo il confronto tra gli anni '70 e quella degli anni '90². Né il livello degli affitti avrebbero offerto il motivo principale della mobilità delle residenze³.

La recente legislazione italiana in materia di contratti d'affitto e di edilizia abitativa pubblica ha riproposto ricerche, riflessioni e polemiche sulla rispondenza e sulla funzionalità del mercato nel settore delle abitazioni.

Le Regioni italiane sono state spinte a ripensare in termini nuovi alle politiche sociali per la casa. Le nuove strategie si sono in parte rivolte ad una maggior fiducia nella flessibilità del mercato (parziale liberalizzazione dei contratti di affitto, possibile alienazione di almeno una parte del patrimonio edilizio degli ex-IACP, costituzione di agenzie con compiti di informazione e monitoraggio,

¹Il riferimento particolare in Italia è all'ICI, alle agevolazioni creditizie per l'acquisto delle prime case, alle esenzioni fiscali per ristrutturazioni, alla più generale revisione dello stato sociale e del decentramento tributario in senso federalista. G. BARDINO, G. PETROVICH, D. RIZZI, Problemi di accentramento e decentramento istituzionale nella costituzione del livello infraregionale: la Città Metropolitana di Venezia, in E. GIARDINA, F. OSCULATI, M. REY, Federalismo, F. Angeli, Milano, 1996.(pp221-243); G. PETROVICH, Il federalismo contrastato, Il Diritto della Regione, 5, 1996 (pp781-804); V. DARDANONI, G. SOBBRIO, Istituzioni politiche e finanza pubblica, F. Angeli, Milano, 2000.

²BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI, Relazione annuale, Basilea, vari anni; ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Annual Bulletin of Housing and Building, Geneva, vari anni; EUROSTAT, General Household Survey, Bruxelles, vari anni; INTERNATIONAL MONETARY FUND, World Economic Outlook, Washington, vari anni.

³AAVV, Housing Policy in Europe, Paul Balch, London, 1996; L.CANNARI, F. NUCCI, P. SESTITO, Mobilità territoriale e costo delle abitazioni: un'analisi empirica per l'Italia, Temi di discussione, Banca d'Italia, 308, Roma, 1997; G. GALLI, La mobilità della società italiana, Sipri, Roma, 1996; NOMISMA, Osservatorio sul mercato immobiliare, Bologna, 1-2000, 2000 e altri numeri; M. MISITI, V. BURATTA, La mobilità residenziale delle famiglie italiane nell'indagine multiscopo dell'ISTAT, in L. CIUCCI, F. RACIOPPI, Studi di popolazione. Nuovi approcci per la descrizione e l'interpretazione, Università La Sapienza, Roma, 1994.

collaborazioni e deleghe ai Comuni per coordinare le funzioni di assistenza abitativa)⁴. In parte si sono riconsiderati gli interventi di correzione del mercato stesso.

Le esperienze di riferimento in Europa, per l'edilizia agevolata e sovvenzionata, sono le più disparate. Le Regioni in Italia hanno risposto con progetti e leggi diverse senza seguire un modello unitario.

Le alternative astrattamente proponibili potrebbero tuttavia inserirsi in strategie di vario tipo e parzialmente conflittuali tra loro.

Schematicamente anche la Regione Veneto ha focalizzato la sua attenzione sullo studio di alcune strategie-tipo, con diverse dosature tra pubblico e privato, tra controllo del mercato e liberalizzazione, tra gestione degli affitti del patrimonio pubblico (prezzi d'uso) e privatizzazione⁵.

Il problema è stato affrontato con molti riferimenti politici, sociali ed economici e si trova al centro di una nuova difficoltà non ancora del tutto recepita in termini di flessibilità, mobilità, adattamento.

In una nuova ottica più ampia di politiche sociali coerenti si potrebbero introdurre considerazioni più complete. I mercati delle proprietà immobiliari e quelli delle affittanze non sono forse del tutto indipendenti dal mercato del lavoro. E' stata analizzata ampiamente l'ipotesi di una rigidità del mercato degli alloggi in presenza di un'abbondanza di offerta di lavoro flessibile. Ne è scaturita un'ampia letteratura alla ricerca di offrire ragioni per la costruzione di alloggi sovvenzionati ed agevolati nelle aree ad elevata disoccupazione. Meno approfondita forse l'ipotesi contraria: la rigidità dell'offerta di lavoro in un mercato degli alloggi selezionato dall'offerta e fortemente

⁴ Si fa qui riferimento alla legislazione sulla revisione delle normative sulle affittanze (L. 392/78; L. 359/92; L.431/98), sulla cartolarizzazione dei crediti (L. 130/99); alle norme per l'alienazione del patrimonio edilizio pubblico (L.560/93. ; L. 136/99); al decentramento delle competenze per l'edilizia residenziale pubblica per il Dgls 112/98 e le leggi regionali della Regione Veneto in materia di edilizia agevolata e convenzionata LR 9/3/1995 n 10; 2 aprile 1996 n 10; 16 maggio 1997 n 14; 18 gennaio 1999 n.2.

ATER VENEZIA, L'edilizia residenziale pubblica verso il 2000, Atti Convegno 13-14 dicembre 1999, Venezia, 2000.

⁵ F. BRESOLIN, G. PETROVICH, Politiche per l'edilizia residenziale pubblica nel Veneto, in UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VENEZIA, Verso una riforma delle politiche di edilizia residenziale pubblica nel Veneto, Giunta Regionale del Veneto, Convegno 17/03/2000, Camera di Commercio di Verona, 2000; REGIONE VENETO, Politiche regionali nel campo dell'edilizia residenziale pubblica.: problematiche emergenti e possibili linee di intervento, Rapporto di Ricerca, (in corso di pubblicazione).

differenziato nella domanda. Non è stata ancora ben esplorata la politica di offerta di alloggi sociali in aree con elevate vacancies.

Un recente dibattito, lanciato dalle provocatorie misure di Oswald⁶, ha proposto un nuovo interrogativo legato alla compatibilità tra politiche sociali per l'occupazione e politiche per la residenza. Si richiameranno qui brevemente le ipotesi del modello ed i risultati, per la verità non molto convincenti, delle sue misure per l'Europa.

Si tenterà poi di fare riferimento alla nota critica di Sen per accogliere l'impossibilità di una soluzione di mercato liberista pareto-efficiente nel settore abitativo.⁷

Si riconsidereranno poi le alternative proponibili alle politiche regionali per l'edilizia abitativa pubblica, con qualche riferimento per il Veneto e con indicazioni di possibili percorsi in strategie coerenti all'interno delle attuali normative o con loro revisioni.

1.- L'INTERROGATIVO DELLA COMPATIBILITA' TRA INTERVENTI SOCIALI: OSWALD.

In un recente lavoro Oswald ha suggerito una relazione originale tra tassi di disoccupazione e proprietà dell'alloggio. I riscontri econometrici per l'Europa e per l'Italia in particolare metterebbero in evidenza una relazione positiva tra le due variabili. Regioni a più elevati tassi di disoccupazione paradossalmente sarebbero quelle anche a più elevato numero relativo di proprietari di case. Si aprirebbe così il sospetto che una persona in cerca di lavoro sia in grado di mantenere una più elevata resistenza temporale in tale condizione, se si tratta di proprietario di alloggio o di familiare di questo. La minor flessibilità e la minor adattabilità (territoriale e professionale)

⁶A.J. OSWALD, A Conjecture on the Explanation for High Unemployment Rate in Industrialized Nations, da sito Internet, 1996; The Missing Piece of the Unemployment Puzzle-An Inaugural Lecture, Journal of Economic Perspectives, 1997; The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-technical Paper, da sito Internet, 1999; Why Tax People for Moving? A Non-Technical Paper Stamp Duty, University of Warwick, 2000; J.P. GARDNER, G. PIERRE, A.J. OSWALD, Moving for Job Reasons, University of Warwick, 2000.

⁷N. ACOCELLA, Fondamenti di Politica Economica, Carocci, Roma, 2000; FOSSATI, Economia Pubblica, F. Angeli, Milano, 2000; G. PETROVICH, D. RIZZI, Teoria delle decisioni pubbliche e dei beni pubblici, in Lezioni di Scienza delle Finanze, Giappichelli, Torino, 1995 (volume a cura di G. MOSSETTO).

dell'offerta di lavoro verrebbe spiegata con diverse ragioni tra cui la disponibilità di favorevoli condizioni di residenza⁸. Non mancano considerazioni neppure sulla domanda di lavoro, che accentuerebbe le caratteristiche di stagionalità ed instabilità nelle aree con maggior livello di vita e più diffusa proprietà degli alloggi.

L'attendibilità di tale relazione appare tuttavia limitata. Le stime econometriche delle osservazioni cross-section per 12 paesi industrializzati, danno risultati poco robusti, con indicatori deboli e sistemi fortemente diversificati ad elevata dispersione.

L'intuizione di Oswald, anche se debolmente provata, solleva una questione di non poco rilievo e di decisa originalità. Non vengono solo riproposti i molti e conclamati dubbi sui limiti e le efficacie delle politiche sociali tra Market Failure e State Failure. Si inserisce un sospetto di trade-off tra gli stessi obiettivi sociali. Una politica di sostegno dei settori a maggior disagio sociale può alimentare conflitti tra abitabilità agevolata o sovvenzionata e mobilità per accrescere l'occupazione.

La sua proposta tuttavia apre un'analisi di sicuro interesse: la domanda di abitazioni propone caratteristiche molto differenziate per tipologie, localizzazioni e valori.

Delle politiche sociali attente sono coinvolte a considerare non solo situazioni articolate, ma misure complesse delle stesse. Gli indicatori delle scelte di edificazione, sostegno ed assegnazione degli alloggi sono chiamati a rispondere ad un'informazione più ricca per poter operare scelte di intervento selezionate e compatibili.

Le politiche per l'edilizia pubblica, come correttivo sociale del mercato, in altri termini si potrebbero trovare in conflitto parziale con altre politiche sociali e tra queste con le politiche di promozione occupazionale. La stessa offerta di abitazioni agevolate e sovvenzionate dovrebbe poter convenientemente venir legata alla domanda di lavoro delle imprese.

⁸ Altre cause sono state individuate nell'effetto di reddito nelle famiglie, attese dei possessori dei titoli di studio più elevati, dinamiche demografiche, presenze di doppie case, impegni finanziari dei mutui per l'acquisto della prima casa, G. PETROVICH, Una riconsiderazione delle politiche di edilizia pubblica, Università di Venezia, 2000 (in preparazione).

In termini formali si assuma una funzione di benessere sociale welfarista W , in un'area di riferimento V , del tipo:

$$W = W(IU, AU, S) \quad [1]$$

dove si considerano le utilità U , dei gruppi I (imprese originanti la domanda di lavoro), dei gruppi A (abitanti originanti l'offerta di lavoro) e dei criteri di giustizia assunti dall'operatore pubblico S .

Siano inoltre le funzioni di utilità del tipo:

$$IU = IU(A, w, \rho) \quad [2]$$

$$AU = AU(I, d, \psi) \quad [3]$$

rispondenti alle canoniche condizioni delle funzioni di utilità a più variabili, tra cui la derivabilità parziale ed in particolare $IU_A' > 0$ ed $IU_w' < 0$ (dove w è un indicatore delle condizioni di costo del lavoro e ρ un indicatore delle altre variabili influenti sulle condizioni di profitto-obiettivi di impresa) e con $AU_I' > 0$ ed $AU_d' > 0$ (dove d è un indicatore delle condizioni di costo-comodità della residenza, ψ un indicatore delle altre variabili di benessere del residente).

L'effetto di concentrazione territoriale a "polo" di imprese-domanda di lavoro, con opportuno sistema di trasporti in riferimento agli abitanti-offerta di lavoro, può risultare compatibile nelle utilità dei due gruppi I ed A . Possono crearsi tuttavia difficili componibilità per la disponibilità di lavoro, costo del lavoro, condizioni abitative inadeguate. In particolare se la domanda di lavoro soddisfatta è del tipo $L(A)$ diversa dall'offerta di lavoro disponibile xA (con x la quota di abitanti costituenti le forze di lavoro⁹), l'aggiustamento dei prezzi (w, d) nelle condizioni (ρ, ψ) può comportare effetti contrastanti.

Si considerino due casi distinti con squilibrio sul mercato del lavoro e degli alloggi e carenza di flessibilità dei prezzi e mobilità dei fattori in grado di ricomporre l'equilibrio.

Nell'ipotesi di validità della relazione di Oswald se $L(A) < xA$ (compatibile con l'esistenza di disoccupazione) si dovrebbe causare un ridimensionamento di w e di a . Quindi una politica di

⁹ In termini statistici x è il tasso di attività se A è la popolazione residente.

promozione dell'occupazione con accordi concertati su w (patti d'area) e con minor disagio abitativo (che tenderebbe a ridurre la mobilità del lavoro).

$$\begin{aligned} & \text{Max } W(.) \\ & \quad A \\ & \text{s.t. } L(A) \leq xA \end{aligned}$$

Nel caso opposto di $L(A) > xA$ (compatibile con l'esistenza di vacancies) si dovrebbe poter consentire un aumento di d , sia per ottenere una offerta più abbondante di lavoro, sia per contenere eventuali tensioni su w .

In questa rappresentazione semplificata della realtà, sarebbero le condizioni strutturali del mercato del lavoro e delle abitazioni, le preferenze dei gruppi A e I , date dalle [2] e [3], ma soprattutto e le scelte politico-sociali (che esplicitano i criteri di giustizia S) a suggerire le condizioni di ottimo della funzione di benessere sociale [1].

Si potrebbe quindi riportare la condizione di ricerca di un livello abitativo ottimale nelle condizioni esposte e derivante dalla:

$$\begin{aligned} & \text{Max } W(.) \\ & \quad A \\ & \text{s.t. } L(A) \geq xA \end{aligned}$$

per una politica di pieno impiego localizzata in un'area di riferimento V .

Mentre in caso di politiche sociali abitative senza riferimenti al mercato di lavoro totale in un Urban Daily System non opera il vincolo del pieno impiego.

In questo schema non vengono inoltre considerate le politiche per la mobilità del lavoro attuate dagli interventi sui trasporti che possono variare un'area di riferimento V del sistema residenza-lavoro.

Data la relazione posta tra le variabili si tratta quindi di pervenire ad una nuova formulazione della funzione di benessere del tipo:

$$W_1(w, d, p, \psi, S) \quad [1a]$$

dove determinati i criteri di obiettivo sociale voluto, secondo i criteri di giustizia S , ed accettato il livello retributivo w , e le condizioni ρ e ψ , sia manipolabile la variabile d .

Ne risulta investita una complessità di fenomeni di difficile dominio (variabili demografiche, dinamiche migratorie, problemi di localizzazione delle imprese, mercato di costruzioni edilizie, mercato dei capitali più in generale, contratti di acquisto e agevolazioni per la casa, compatibilità ambientali, servizi urbani, sostenibilità ambientali, comportamenti psicologici e culturali, atteggiamenti e sistemi valoriali di riferimento).

La difficoltà si riflette inoltre nella scelta di indicatori per determinare la variabile S , che risulta spesso nella pratica, un insieme di obiettivi-vincoli molto ampio.

La definizione della [1a] e le soluzioni delle condizioni di massimo della stessa rispetto ad a vengono quindi comunque rese complicate dalla scarsa possibilità di semplificazione e spesso dalla discontinuità e variabilità delle preferenze dichiarate o percepite.

2.- POLITICHE PER LA RESIDENZA E GRUPPI SOCIALI: L'IMPOSSIBILITA' DI SEN.

Si semplifichi il problema della residenza, supponendo di poter influire sulle condizioni di costo-comodità della residenza d , con politiche di edilizia agevolata o sovvenzionata a .

Sia quindi $d = d_1, d_2, d_3 \dots$, l'insieme $\{d\}$, che riporta le condizioni di costo-comodità della residenza, sulle quali poter inserire in parte interventi per contributi-benefici alla residenza.

Sia $\{a_g\}$ l'insieme delle a_g , con $a_g = {}_1a_g, {}_2a_g, {}_3a_g, \dots$ dove le ${}_i a_g$, sono le posizioni di d modificate con una parte di interventi di edilizia agevolata o sovvenzionata con azioni specifiche indicate con a ¹⁰.

Una scelta di politiche sociali che accolga le condizioni di compatibilità tra preferenze sociali venga impostata nell'approccio della teoria delle scelte.

¹⁰ L'agenda di interventi $\{a\}$ tende quindi a modificare l'insieme $\{d\}$ nell'insieme $\{a_g\}$.

La formulazione si basi sugli ordinamenti ed esprima preferenze non necessariamente interpretate con funzioni di utilità di tipo canonico.

Sia R_i l'ordinamento dell' i -esimo individuo sull'insieme X di tutti gli stati sociali possibili, ciascuno di questi sia una rappresentazione completa della società, referente la posizione di ciascun individuo privato e pubblico.

Sia N_A il numero degli individui residenti-forze di lavoro nell'area V con $\sum_k N_A = N_A \leq A$.

Sia N_I il numero degli individui - imprese I , che operano nell'area di riferimento V , domandando forza lavoro per x_A .

Sia N_V il decisore pubblico dell'area V .

Venga ricercata la regola R che determina la preferenza sociale.

Al fine di individuare tale regola R devono valere gli assunti della teoria delle scelte per determinare gli a_g nelle condizioni poste, con le manovre di tipo a .

1) La relazione di preferenza sociale deve essere un ordinamento univocamente determinato.

Dati i vari $R_i \Rightarrow \exists$ un unico R .

2) La funzione di benessere sociale deve essere costituita dalla scelta collettiva il cui dominio è ristretto agli ordinamenti.

Deve valere l'assunto che $\exists$ un $R(a)$ con $\{a\}$ agenda delle scelte riferite agli ordinamenti.

3) La funzione di decisione sociale deve riportare una regola di scelta il cui codominio è ristretto a relazioni di preferenza sociale che generano una funzione di scelta.

Cioè deve esserci la condizione: $\exists$ una funzione di scelta Φ riferita alla regola R .

Si può facilmente ricorrere alla ricerca di una soluzione che non può essere di tipo paretiano, ricordando il noto teorema dell'impossibilità del liberista paretiano di Sen¹¹.

Infatti se si riportano le tre condizioni di Sen:

¹¹ A. K. SEN, Scelta, benessere ed equità, Il Mulino, Bologna, 1986; D. DA EMPOLI, G. MURARO, Verso un nuovo stato sociale, Il Mulino, Bologna, 1997.

1) (U) Ogni insieme logicamente possibile di ordinamenti individuali è incluso nel dominio della regola di scelta collettiva (dominio non ristretto).

La società considera nella sua regola di preferenza le preferenze individuali.

Vale la condizione: $\text{Dominio } R \text{ considera } \text{Dominio } R_i$.

2) (P) se ogni individuo preferisce l'alternativa x all'alternativa y , allora la società deve preferire x ad y (condizione paretiana debole).

Tra due alternative viene assunta dalla società quella che riscuote la preferenza generale da tutti condivisa.

Vale la condizione: $\text{if } \forall i: x \succ y \Rightarrow R: x \succ y$.

3) (L) Per ogni individuo i , se esiste almeno una coppia di alternative, siano (x,y) , con una sua preferenza di x su y , allora la società deve preferire x ad y , se invece questo individuo preferisce y ad x , allora la società deve preferire y ad x (condizione individualista-anarchica di tipo assoluto).

La società deve assumere tutte le preferenze espresse dagli individui.

Vale la condizione: $\text{if } i: x \succ y \Rightarrow R: x \succ y$.

La dimostrazione di Sen notoriamente prova l'inesistenza di soluzioni della funzione di scelta Φ in grado di comporre le condizioni (U, P, L). Non esiste cioè alcuna funzione di decisione sociale che possa soddisfare simultaneamente le condizioni U, P, L. Se l'operatore sociale assumesse come preferenze della società quelle in grado di soddisfare le preferenze di ogni singolo individuo non sarebbe in grado di decidere¹².

Nelle ipotesi precedenti se si traducono le funzioni di utilità di tipo canonico in semplici ordinamenti, esprimenti preferenze tra scelte alternative, e si assume che:

1) $\forall i \in N_A$ si ha $i: (w + a_g) \succ (w + d)$.

Ogni individuo residente preferisce interventi a per garantire un sistema di residenza agevolata a_g .

¹² In realtà appare forse utile distinguere la diversificazione delle preferenze. Se omogenee l'insieme degli individui esprimerebbe un identico ordinamento in analogia ad un insieme sigleton. G. PETROVICH, Politiche di accentramento e decentramento istituzionale nelle scelte economiche collettive, Cedam, Padova, 1996.

2) per N_V invece sia : $0 \succ \Sigma a_g$.

L'operatore pubblico preferisce ridurre le agevolazioni derivanti dalle azioni a , sia per motivi di spesa, sia per garantire mobilità al lavoro, nell'area di riferimento V .

3) $\forall i \in N_I$ sia $a_g \prec 0$ se ritrova abbondanza di offerta di lavoro, ma $a_g \succ 0$, se constatata carenza della stessa.

Le imprese risultano ostili o favorevoli al sistema di interventi a in base alle loro specifiche condizioni di reperibilità di lavoro.

Non esiste pertanto l'unanimità sulla preferenza $a_g \succ 0$.

Le azioni a , per determinare le a_g , non ritrovano l'unanimità paretiana. Nelle condizioni poste, l'approccio paretiano non è in grado di soddisfare simultaneamente le preferenze dei vari individui degli insiemi N .

Occorre il passaggio ad una funzione di scelta Φ , in analogia con la funzione welfarista del tipo [1] e [1a], con un criterio di giustizia S , che sia in grado di operare una selezione di alternative di intervento per interpretare le preferenze individuali, collettive, sociali¹³.

Le stesse finalità sociali (W nel caso della [1a], R nel caso degli ordinamenti di preferenza) devono superare eventuali conflitti di obiettivi.

Nel caso infatti di trade-off tra obiettivi sociali si pone una ulteriore complicazione all'interno delle stesse finalità pubbliche, oltre a quelle tra pubblico e privato.

Se si accetta l'indicazione di Oswald sull'effetto di una riduzione della mobilità del lavoro nelle aree a disoccupazione positiva si potrebbe porre un conflitto tra l'obiettivo di migliorare la qualità della vita (offrendo residenze in condizioni agevolate) e l'obiettivo del pieno impiego (nel caso di offerta di lavoro abbondante nei mercati locali e ridotta mobilità del lavoro).

Il dibattito tenutosi in Italia sui contratti d'area nel mercato del lavoro o sull'offerta di residenza agli immigrati sono tentativi di risposta a questo punto.

¹³ G. PETROVICH, cit.

La difficoltà di fondo resta sempre la stessa. Da un lato si percepiscono le difficoltà di attrezzare una politica sociale completa tenendo conto della complessità delle variabili in gioco (lavoro, qualità della vita, ambiente..), dall'altra si riscontrano le difficoltà di interloquire con comportamenti liberi degli individui e delle famiglie, dove ogni strategia ipotizzata risulta facilmente aggirata e inefficace.

La ovvia tentazione è quella di abbandonare ogni velleità di regolazione dei fenomeni, demandando ogni scelta alla libera contrattazione oppure all'estremo opposto ricorrere a sistemi sempre più flessibili dove ogni proposta è soggetta a continui e veloci correzioni¹⁴.

3.- ALCUNE STRATEGIE REGIONALI TEORICHE PER L' EDILIZIA PUBBLICA.

Si ipotizzino quattro possibili strategie teoriche di una Regione per affrontare il problema dell'edilizia pubblica. Vengono qui presentate, a titolo esemplificativo, alcune proposte del tutto estremizzate comportanti modifiche della legislazione vigente. Il celato riferimento al dibattito della Regione Veneto, a legislazione attuale, è stato intenzionalmente radicalizzato in alternative-tipo¹⁵.

La prima tende ad assumere come riferimento il mercato edilizio privato. Si accetta la dismissione di buona parte del patrimonio edilizio pubblico degli ex-IACP. Si prevede come correttivo sociale un sistema di sussidi alle famiglie in condizioni più disagiate in alloggi in affitto. Si programmano incentivi a singoli privati ed a cooperative per la costruzione di nuovi alloggi nel mercato a canoni liberi.

La seconda tende a sollecitare la ricomposizione del patrimonio edilizio pubblico delegando ai Comuni l'intera gestione delle politiche abitative pubbliche. Gli ex-IACP possono trasformarsi ed

¹⁴ Per tale approccio la Regione Veneto sta studiando un modello basato sulle reti neurali. M. CORAZZA, G. PETROVICH, Progetto per un osservatorio dell'edilizia abitativa pubblica nel Veneto, Venezia, (in corso di pubblicazione).

¹⁵ UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI VENEZIA, Verso una riforma delle politiche di edilizia residenziale pubblica nel Veneto, Giunta Regionale del Veneto, Convegno 17/03/2000, Camera di Commercio di Verona, Verona, 2000.

assumere il ruolo di agenzie dei Comuni o di enti di pura gestione senza compiti di costruzione di nuovi alloggi.

La terza tende ad assumere come riferimento una agenzia regionale. Questa provvede, con garanzie sul patrimonio edilizio pubblico in suo possesso, a reperire capitali sul mercato finanziario, attraverso prestiti ed alla costruzione di nuovi alloggi direttamente, per appalto o attraverso un sistema di Fondi di Rotazione e di contributi su interessi per la costruzione di alloggi.

La quarta infine punta ai ritocchi del sistema finora in vigore, riconsegnando agli ex-IACP nuovi ruoli di progettazione al servizio di privati ed Enti Locali e mantenendo un controllo sulla tipologia della costruzione ed assegnazione degli alloggi.

Si vorrebbe qui tentare un modello semplificato di stima degli impegni finanziari e delle conseguenze diverse di tali strategie-tipo per la Regione Veneto e di misurarle con una funzione di benessere sociale mirata ad obiettivi diversi.

I dati raccolti fanno riferimento alle banche dati degli ex-IACP ed alle ricerche in corso presso l'Università di Venezia.

4.- QUALCHE CONSIDERAZIONE SULLE ALTERNATIVE POSSIBILI.

Si semplifichino ulteriormente le alternative, complessamente considerate dalla Regione Veneto, in uno schema di agile applicazione.

Si prendano in considerazione cinque categorie di soggetti:

- 1) Famiglie alla ricerca di un alloggio con bassi redditi: A_1 °.
- 2) Famiglie alla ricerca di un alloggio con medi redditi: A_2 °.
- 3) Famiglie alla ricerca di un alloggio con elevati redditi: A_3 °.
- 4) Operatori produttivi: I
- 5) Decisore pubblico: R.

Il decisore pubblico R si trovi ad assumere un criterio di scelta Φ tra varie alternative possibili di intervento ($a_i = a_1, a_2, \dots, a_n$), formanti per gruppi scelte di strategia (I, II, III, IV).

Sia il criterio di scelta $\Phi = \Phi (W_B, W_R)$ un confronto tra gli effetti di efficienza allocativa misurati da una benthamiana ($W_B = \sum_1^n U_i$) e gli effetti di equità misurati da una rawlsiana ($W_R = \text{Min} [U_i]$), valutabili in prima approssimazione in un approccio statico ed esplorabili successivamente con un sistema di rete neurale.

Siano inoltre individuate le $U_i = Y + b$, composte da un indicatore dei redditi familiari Y e da un indicatore di qualità della vita b.

Le strategie, dal punto di vista del tutto teorico e prescindendo in parte dalle normative attuali come indicato in precedenza, siano:

I) Il privilegio al mercato, realizzato dalle seguenti azioni: $a_{1I} =$ assegnazione di fondi a costruttori privati (imprese e cooperative specifiche), $a_{2I} =$ sussidi ad affittuari in condizioni di disagio, $a_{3I} =$ liquidazione di una quota elevata del patrimonio edilizio pubblico.

II) Il decentramento ai Comuni realizzato dalle seguenti azioni: $a_{1II} =$ unificazione a livello comunale delle politiche assistenziali per la casa, $a_{2II} =$ politiche di programmazione e criteri di indirizzo ai Comuni da parte della Regione, $a_{3II} =$ ricalibratura dei criteri di assegnazione dei fondi regionali per l'edilizia residenziale pubblica.

III) La regionalizzazione, realizzato dalle seguenti azioni: $a_{1III} =$ costituzione di una agenzia regionale per la casa con possibilità di interventi, $a_{2III} =$ reperimento di capitali sul mercato finanziario con garanzie sugli immobili di proprietà regionale (ex-IACP, altri), $a_{3III} =$ attività diretta di costruzione di alloggi per particolari esigenze ed in località definite.

IV) La situazione attuale a legislazione data con aggiustamenti dell'attività degli ex-IACP e del loro ruolo, realizzato dalle seguenti azioni: $a_{1IV} =$ mantenimento degli ex-IACP accentuandone la funzione di agenzie regionali e di Enti con disponibilità autonome di servizio locale, $a_{2IV} =$

coordinamento degli ex-IACP provinciali a livello regionale, a_{3IV} = alienazione di una parte del patrimonio edilizio ex-IACP.

5 - ALCUNE IPOTESI DEL FABBISOGNO AGGIUNTIVO DI EDILIZIA PUBBLICA.

Si ragioni quindi in termini differenziali di intervento sulle grandezze della domanda di alloggio in un calcolo puramente indicativo, senza alcuna pretesa di risolvere in forma rigorosa e definitiva tutte le opzioni proposte dalla Regione Veneto e gli effetti delle varie strategie considerate.

Si prendano, per la considerazione degli interventi “a”, gli effetti di prima valutazione sui valori di A_1^0 , A_2^0 , A_3^0 con l’obiettivo di modificare la situazione originaria di partenza.

Siano A^*_1 , A^*_2 , A^*_3 le stime dei valori, assunti come obiettivi degli interventi indicati, in alloggi da fornire o sovvenzionare in varie forme¹⁶.

Si raffrontino inoltre due funzioni di benessere di riferimento.

La W_R (Rawlsiana) sia considerata in funzione dell’utilità dei richiedenti alloggi per famiglie con determinate condizioni di disagio per assistere inquilini degli insiemi degli A_1 e degli A_2 .

La W_B (Benthamiana) sia considerata funzione del precedente aggregato più una stima dell’attrazione utile sulle forze di lavoro non presenti nell’area per coprire posti di lavoro richiesti e non occupati.

¹⁶ Risulta evidente che per una politica di semplice integrazione degli squilibri vale $A^*_1 \leq A_1$; $A^*_2 \leq A_2$; $A^*_3 \leq A_3$

Per il valore dell'intervento, stimato nei due casi, si ipotizzano interventi su di un arco di tempo indefinito distinguendo – ove possibile – il costo totale dell'intervento e l'onere annuale netto a carico della Regione per un certo numero di anni.

Assumendo ipotesi differenti inoltre è possibile valutare gli effetti del passaggio dalla strategia dell'operatore pubblico dal ruolo temporaneo (di un singolo intervento una tantum con oneri annui) o definitivo (ripetuti interventi annuali a regime con altri oneri annui)¹⁷.

Per definire questa scelta tuttavia non sembrano esistere allo stato attuale elementi sufficienti per definire allo stato attuale l'orientamento da assumere da parte degli organi regionali.

¹⁷ Il riferimento ovvio è ad un singolo intervento per l'accrescimento del patrimonio abitativo o a ripetuti interventi di nuova costruzione ogni anno.