

Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale Suggerimenti per il modello italiano

[The housing policy of the United States Federal Government. Suggestions for the Italian model]

Davide Michelis

Ceris-Cnr

Via Real Collegio, 30

10024 Moncalieri (To) – Italy

Tel.: +39.011.6824.939; Fax: +39.011.6824.966; email: d.michelis@ceris.cnr.it

ABSTRACT: this paper aims at examining the federal housing policy at present in place in the United States of America.

The most significant initiatives are the “public housing” program, that provides rental housing for eligible low-income families, and “Section 8”, that grants, through the allocation of vouchers, rent subsidies to a relevant number of needy individuals. They’re both administered by the Federal Department of Housing and Urban Development and, locally, by the public housing authorities.

Particularly interesting are the programs aimed at helping assisted residents to move toward self-sufficiency.

Funds for housing affordability are also provided to the states and the local governments through the housing block grants and the LIHTC program.

The last part of the paper tries to underline the elements that could be of interest for a comparison with the Italian public housing system, which is object of many reform proposals in this period.

KEYWORDS: Politiche sociali, Edilizia residenziale pubblica, Non-profit, Stati Uniti

JEL CODES: H53, I38, K39

WORKING PAPER CERIS-CNR
Anno 8, N° 11 – 2006
Autorizzazione del Tribunale di Torino
N. 2681 del 28 marzo 1977

Direttore Responsabile
Secondo Rolfo

Direzione e Redazione
Ceris-Cnr
Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (Torino), Italy
Tel. +39 011 6824.911
Fax +39 011 6824.966
segreteria@ceris.cnr.it
<http://www.ceris.cnr.it>

Sede di Roma
Via dei Taurini, 19
00185 Roma, Italy
Tel. 06 49937810
Fax 06 49937884

Sede di Milano
Via Bassini, 15
20121 Milano, Italy
tel. 02 23699501
Fax 02 23699530

Segreteria di redazione
Maria Zittino e Silvana Zelli
m.zittino@ceris.cnr.it

Distribuzione
Spedizione gratuita

Fotocomposizione e impaginazione
In proprio

Stampa
In proprio

Finito di stampare nel mese di July 2006

Copyright © 2006 by Ceris-Cnr

All rights reserved. Parts of this paper may be reproduced with the permission of the author(s) and quoting the source.
Tutti i diritti riservati. Parti di questo articolo possono essere riprodotte previa autorizzazione citando la fonte.

INDICE

PREFAZIONE	7
INTRODUZIONE.....	8
1. LE PREVISIONI COSTITUZIONALI	8
2. LA SITUAZIONE ABITATIVA STATUNITENSE	9
3. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE	10
3.1 <i>Il Federal Department of Housing and Urban Development (HUD)</i>	10
3.2 <i>Il public housing</i>	12
3.3 <i>Section 8: Federal Housing Choice Voucher Program</i>	18
3.4 <i>Programmi per l'autosufficienza economica dei residenti</i>	21
3.5 <i>Housing Block Grants</i>	22
3.6 <i>Programmi destinati a particolari categorie di soggetti</i>	26
3.7 <i>Low-Income Housing Tax Credits (LIHTC)</i>	27
4. IL RUOLO DEL SETTORE NON PROFIT	29
5. CONFRONTO CON LA SITUAZIONE ITALIANA	29
CONCLUSIONI	33
BIBLIOGRAFIA	34
APPENDICE: DEFINIZIONI.....	36
WORKING PAPER SERIES (2006-1993).....	I-VI

PREFAZIONE

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 329 del 2001, che regola la vita e l'attività dell'Agenzia per le Onlus, nell'elencare le attribuzioni assegnate alla nuova istituzione prevede, tra le altre cose, che essa possa promuovere "iniziative di studio e ricerca delle organizzazioni, del terzo settore e degli enti in Italia e all'estero" (art 3, 1c). Sin dal suo insediamento (8 marzo 2002), l'Agenzia ha cercato di dare corpo e sostanza a questa possibilità, considerando il lavoro scientifico di promozione del mondo nonprofit uno degli elementi costitutivi e qualificanti della sua mission.

Si è perciò elaborato un articolato programma di ricerca, che non si è limitato ad approfondire temi di natura eminentemente giuridica (dallo stato della normativa di settore nel nostro Paese sino all'esame dell'ordinamento tedesco o ai provvedimenti dell'Unione Europea) e neppure a studiare le peculiarità degli enti senza fini di lucro, nonché le opportunità e i problemi che essi riscontrano all'interno di ambiti di attività in cui già sono presenti significativamente. Accanto a questo tipo di indagini, si è cercato di non tralasciare l'individuazione di nuove possibili aree di impegno in cui la creatività della nostra società civile potrebbe fornire inediti, ma preziosi contributi.

È precisamente a questo livello e nel contesto or ora richiamato, che si colloca l'interesse dell'Agenzia per le Onlus in merito al fenomeno dell'housing sociale. Nonostante l'ancora alta percentuale di proprietari di almeno una prima abitazione, infatti, le trasformazioni economiche e sociali in atto (immigrazione, andamento del mercato immobiliare, maggiore mobilità dei lavoratori, disgregazione familiare, invecchiamento della popolazione, etc), fanno sì che anche in Italia il problema abitativo sia già una realtà preoccupante. Un problema che, purtroppo, sembra destinato ad acuirsi nei prossimi anni.

In particolare, è parso importante cercare di cogliere le condizioni legislative, economiche, sociali e organizzative necessarie per addivenire alla realizzazione di progetti di housing sociale efficacemente promossi da enti privati. Anche in questo particolare segmento delle politiche di assistenza sociale, infatti, un'impostazione meramente statalista sembra essere superata dai fatti e non solo per la carenza di fondi pubblici. Senza citare i tristemente noti "palazzoni ghetto" che una dissennata edilizia popolare pubblica ci ha lasciato in eredità, le più recenti vicende delle periferie francesi ci fanno comprendere che ripetere tali errori potrebbe avere in futuro conseguenze ben più drammatiche. Proprio per questo motivo, ci è par-

so interessante analizzare da vicino l'esperienza di chi, al di là dell'Oceano (anche come positiva reazione al problema delle periferie abbandonate che negli USA non è certo lieve) ha cercato soluzioni alternative per dare risposte accettabili alle esigenze residenziali delle fasce più deboli della popolazione.

Da questo punto di vista, il lavoro svolto dal Dr. Davide Michelis, ha ben corrisposto alle aspettative. Egli, infatti, dopo avere inquadrato il tema dell'indagine grazie alla duplice presentazione della situazione generale in Italia e negli Stati Uniti (situazioni tra loro ben comparate), ci ha abilmente proposto (anche grazie a un contatto diretto culminato in un proficuo soggiorno di studio) l'esperienza di una delle principali organizzazioni statunitensi attive in questo campo, vale a dire Habitat for Humanity.

Un'adeguata sintesi di questo prezioso lavoro (che fa ora parte del patrimonio cognitivo dell'Agenzia per le Onlus)¹, naturalmente, sarà esposta nelle pagine seguenti.

Riteniamo particolarmente rilevanti le notizie intorno alle strategie adottate da Habitat for Humanity in ordine all'assetto organizzativo, all'attività di fund raising, alla costruzione dei progetti, alla tipologia dei contratti stipulati con le famiglie partners, alla trasparenza e alla tutela della fede pubblica. Da questa ricostruzione, infatti, esce un quadro d'insieme che, ci pare di poter dire, rappresenta un possibile paradigma (fatti i debiti adattamenti al contesto italiano ed europeo) per lo sviluppo del nostro Terzo settore anche in ambiti ove esso è già tradizionalmente presente. Una constatazione, quest'ultima, che fa del lavoro di Michelis non solo una buona ricerca settoriale, ma anche una possibile fonte di riflessione in termini generali sulle prospettive di una realtà (il mondo nonprofit) sulla cui maturazione, gli avvenimenti economici e sociali di cui siamo quotidianamente testimoni ci spingono a puntare sempre di più.

Francesco Iaquina
(Agenzia per le Onlus,
Dirigente Dipartimento Attività Promozionali)
e
Fausto Maconi
(Agenzia per le Onlus,
Responsabile Ufficio Documentazione e Studi)

¹ Indicazioni in merito all'attività di ricerca svolta dall'Agenzia per le Onlus sono disponibili sul sito ufficiale www.agenziaperleonus.it

INTRODUZIONE

Uno dei punti più controversi nei recenti dibattiti sulle politiche sociali da attuare in Italia riguarda il sistema dell'edilizia residenziale pubblica e, più in generale, delle politiche di sostegno all'accesso all'abitazione.

Negli ultimi decenni i governi di molti paesi industrializzati hanno ripensato le modalità del loro impegno rispetto alla risposta ai bisogni abitativi dei cittadini (Power, 1993), riducendo tendenzialmente il loro coinvolgimento.

In alcuni stati (Gran Bretagna, Stati Uniti e, in misura minore, Francia e Germania), in particolare, la preoccupazione per il mantenimento di un elevato livello di *welfare* sociale (comprendente spese pubbliche per la casa) è stata superata da considerazioni legate alla competitività internazionale, che hanno imposto tagli rilevanti alla spesa pubblica. Altri paesi, invece (in particolare Svezia, Danimarca, Belgio), hanno prestato maggiore attenzione a non diminuire l'intervento sociale dello stato e il tasso di occupazione. Si è verificato, quindi, un ripensamento dei modelli tradizionali che prevedevano alti livelli di spesa per il *welfare* accompagnati da una tassazione elevata (Doling, 1997).

All'interno di questo scenario ha cominciato a ricoprire un ruolo via via crescente il settore non profit, tramite iniziative innovative di *housing* sociale (Vidal, 2002), da poco avviate anche sul suolo italiano.

Come verrà illustrato nell'ultima parte del *working paper*, in Italia gli interrogativi principali riguardano oggi l'opportunità di proseguire i metodi tradizionali di costruzione degli alloggi pubblici, rinnovando i finanziamenti statali, attualmente assai scarsi, a vantaggio degli ex-iacp.

Alcuni suggerimenti per migliorare il sistema dell'edilizia residenziale pubblica potrebbero provenire dall'esame di un contesto differente, quale quello statunitense, in cui i metodi costruttivi "tradizionali" sono stati progressivamente sostituiti da politiche di sostegno alle locazioni, combinate con iniziative volte ad incentivare l'autosufficienza economica dei residenti negli alloggi sussidiati.

Il presente lavoro si compone di sei parti.

Il primo paragrafo illustra brevemente i riferimenti costituzionali rispetto ai poteri del Con-

gresso statunitense nella materia in esame, mentre il secondo fornisce un quadro sintetico della situazione abitativa statunitense. Nella terza parte vengono illustrate le specificità assunte dall'intervento del governo federale nell'edilizia residenziale, con particolare riferimento al funzionamento del *Federal Department of Housing and Urban Development*, responsabile della gestione dei principali programmi federali di assistenza nell'*housing*, e alle singole modalità di intervento promosse (*public housing*, *Section 8 Housing Choice Voucher*, programmi per l'autosufficienza economica dei residenti, *Community Development Block Grants*, *HOME*, altri programmi per soggetti con esigenze particolari e *Low-income Housing Tax Credits*).

Dopo un doveroso cenno all'attività costruttiva intrapresa dai soggetti appartenenti al mondo non profit (quarta parte), vengono messi a fuoco gli elementi che si ritengono maggiormente indicativi per una comparazione con il sistema italiano (quinta parte).

Il sesto e ultimo paragrafo propone alcuni spunti che si considerano interessanti per l'innovazione delle politiche pubbliche italiane a riguardo dell'edilizia abitativa.

Le definizioni dei termini tecnici necessariamente utilizzati per redigere il *working paper* si trovano in un'apposita appendice.

1. LE PREVISIONI COSTITUZIONALI

I poteri legislativi del Congresso degli Stati Uniti vengono elencati dettagliatamente nell'art. 1, sezione 8 della Costituzione e, per quanto interessa al presente studio, comprendono la facoltà di istituire e riscuotere tasse, diritti, dazi, imposte (uniformi in tutta la nazione), pagare i debiti pubblici e provvedere alla difesa comune ed al benessere generale del paese.

Il Congresso deve attenersi a quanto esplicitamente enunciato dal dettato costituzionale; può apportare occasionali vantaggi sociali, sanitari o economici con l'esercizio dei suoi poteri, ma tali risultati devono essere ottenuti a partire da disposizioni di legge ragionevolmente adeguate rispetto agli obiettivi costituzionali.

Per favorire il benessere generale, dunque, il Congresso, entro certi limiti, è autorizzato a

spendere denaro ed imporre tasse (Najarian, 1997).

Non è possibile affermare che sia stato costituzionalmente stabilito un diritto alla casa (Michelman, 1970). Infatti, se, da un lato, le dichiarazioni, più volte reiterate nei preamboli dei vari provvedimenti normativi riguardanti l'edilizia abitativa pubblica, favorevoli all'ottenimento di un'abitazione dignitosa per ogni famiglia americana, rappresentano qualcosa di più della semplice affermazione della pari libertà di iniziativa economica di ogni cittadino, dall'altra non si può dire che configurino l'esistenza di un diritto stabilito per legge. Sembrano costituire, più che altro, l'affermazione di un ideale di *welfare*, una guida generale per l'amministrazione e l'interpretazione della normativa sull'*housing*, non un obbligo vincolante per il governo. In particolare, non possono fungere da pretesto per l'istituzione di tasse e sovvenzioni nella pesante misura che sarebbe richiesta dalla soddisfazione di questo ideale. Nemmeno vanno interpretate come promesse obbliganti le più specifiche autorizzazioni di spesa stabilite dai numerosi *Housing Acts* (Michelman, 1970).

2. LA SITUAZIONE ABITATIVA STATUNITENSE

Negli Stati Uniti il problema casa è sentito soprattutto nelle città, in cui il reperimento delle risorse sufficienti alla ristrutturazione ed alla nuova costruzione di edifici residenziali risulta difficoltoso, e i prezzi degli immobili spesso sono troppo elevati rispetto alle possibilità economiche delle famiglie a reddito basso. Problemi sono presenti anche nelle aree rurali, a causa di fattori quali l'isolamento geografico, la carenza di opportunità lavorative, la dispersione delle risorse di capitale, il difficile ricorso al credito. Inoltre, sono ancora piuttosto diffuse discriminazioni nell'*housing* ai danni di minoranze etniche e soggetti a basso reddito.

Alcuni ritengono che il problema della casa sia in gran parte riflesso dei problemi sociali, se è vero che più dell'80% dei beneficiari di *voucher* per l'affitto è costituito da famiglie guidate da una donna *single*. Anche in presenza di redditi bassi, infatti, se entrambi i genitori lavo-

rano, nella maggior parte dei casi sono in grado di permettersi una casa sul mercato privato non sussidiato (Husock, 2003). Le madri *single* con bambini rappresentano anche il gruppo demografico più consistente nei complessi residenziali di *public housing*.

Il XXI secolo sta ponendo sfide nuove per la società americana, quali l'invecchiamento della popolazione del "*baby boom*", la crescente immigrazione, la privatizzazione di servizi tradizionalmente pubblici, la *devolution* di programmi sociali a stati e governi locali (Daye *et al.*, 1999).

La mentalità di fondo che, nel secolo appena trascorso, ha dominato la società statunitense si è incentrata, molto più che in Europa, sulla nozione che l'individuo, e non lo Stato, è responsabile del proprio destino. Di conseguenza, l'azione dei governi è stata volta ad adottare provvedimenti tesi a favorire l'eguaglianza di possibilità, piuttosto che misure di *welfare* (Wolman, 1975)². Non poca enfasi è stata posta sull'incentivazione della proprietà abitativa (*homeownership*), ma nella pratica il governo ha quasi sempre attribuito bassa priorità all'*housing*, soprattutto se si esamina la porzione del bilancio federale destinato ai programmi del settore (Doling, 1997).

Rispetto alle altre democrazie di stampo occidentale, negli Stati Uniti è sempre stata maggiore la fiducia nel settore privato per la fornitura di una casa alla popolazione. Ciò non significa che il governo federale non sia coinvolto nella questione abitativa, ma piuttosto che la politica americana in genere preferisce sostenere le forze del mercato e minimizzare le forme di assistenza verso la povertà (Dreier, 1997).

Comunque, nel corso degli anni, sono stati compiuti notevoli progressi in campo edilizio: la qualità delle costruzioni è aumentata, lo stock di unità abitative è passato da 46,1 milioni nel 1950 a 119,6 milioni nel 2000 (un incremento superiore al 159% in cinquanta anni) (Colton, 2003). Nel 2004, inoltre, la percentuale di famiglie proprietarie di un'abitazione è salito al 69%

² L'autore afferma che negli Stati Uniti ci si aspetta che gli Americani provvedano ai propri bisogni autonomamente. Le politiche sociali, destinate ad un ruolo residuale, sarebbero da applicare soltanto agli individui incapaci di provvedere a se stessi, identificati in seguito ad accertamenti economici.

del totale, il livello più alto mai raggiunto nella storia americana (HUD, 2004a)³.

Il problema principale consiste oggi nell'*housing affordability*.

I prezzi degli affitti sono cresciuti con velocità maggiore rispetto all'inflazione, causando una significativa carenza di alloggi a prezzi accessibili per gli inquilini dotati di reddito basso, come evidenziato da un rapporto del *Federal Department of Housing and Urban Development* (HUD, 1999). Oltre a ciò, ultimamente si rileva che la difficoltà nel reperire abitazioni dignitose a costi relativamente contenuti non investe soltanto le famiglie *low-income*, ma affligge anche quelle dotate di reddito più alto e di un lavoro stabile (Colton, 2003 e Dolbeare, 2001).

I nuclei familiari *very low-income* caratterizzati da "*worst case of housing needs*"⁴ sono ancora circa 4,9 milioni (un numero di individui pari a 10,9 milioni, di cui, approssimativamente, 2,6 milioni di bambini, 1,4 milioni di anziani e 1,3 milioni di adulti disabili) (HUD, 1999), mentre la domanda di nuove abitazioni, dovuta all'elevato tasso di natalità, all'invecchiamento della popolazione e all'immigrazione è sempre crescente (Colton, 2003). I tempi di attesa per l'assegnazione di alloggi di *public housing* in media sono di undici mesi, ma nelle grandi città possono arrivare quasi ai dieci anni (www.hud.gov).

³ Sono, però, presenti livelli molto più bassi per quanto riguarda le minoranze etniche.

⁴ Con questo termine, secondo il Dipartimento HUD, vengono indicati i nuclei familiari dotati di reddito inferiore al 50% del reddito mediano locale che pagano oltre la metà dello stesso per l'affitto o vivono in alloggi alquanto degradati.

3. L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'EDILIZIA RESIDENZIALE

3.1 *Il Federal Department of Housing and Urban Development (HUD)*

Il Dipartimento HUD è responsabile della partecipazione federale nell'edilizia abitativa pubblica e nello sviluppo urbano; ad esso sono affidati tutti i poteri, le funzioni, ed i compiti della Federal Housing Administration, della Public Housing Administration e della Housing and Home Finance Agency (Zakolski, 1999).

Attualmente il Dipartimento HUD negli Stati Uniti concentra la sua attività nei seguenti settori di intervento:

- creare opportunità di *homeownership*;
- fornire assistenza abitativa in favore di famiglie a reddito basso;
- operare per la costruzione, ristrutturazione e manutenzione di *affordable housing*;
- promuovere la parità di trattamento abitativo;
- aiutare i senzatetto;
- stimolare la crescita economica nei quartieri degradati;
- aiutare le comunità locali a rispondere in modo adeguato ai loro bisogni edilizi.

Il Dipartimento è guidato da un Segretario, designato dal Presidente degli Stati Uniti, che dispone di uno staff amministrativo composto da un segretario delegato e da altri otto assistenti alla segreteria.

Le principali divisioni che compongono il Dipartimento HUD sono: *Housing/FHA*, *Community Planning and Development*, *Fair Housing and Equal Opportunity*, *Public and Indian Housing*, *Congressional and Intergovernmental Relations*, *Policy Development and Research*, *Public Affairs* e, infine, *Administration* (Bratt, 1998).

HUD ORGANIZATION

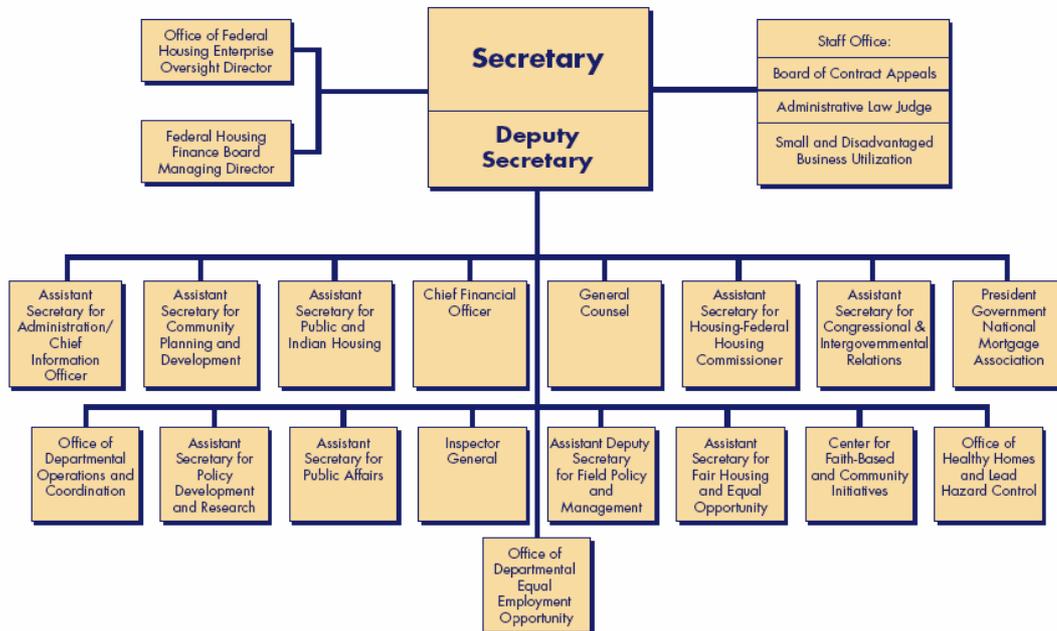


Fig. 1: Organizzazione del Dipartimento HUD (HUD, 2004a)

Negli ultimi tre decenni le giurisdizioni statali e locali hanno assunto, riguardo alle politiche sulla casa, responsabilità via via crescenti, a causa dell'enfasi posta dai governi federali più recenti sui vantaggi derivanti da un approccio di tipo decentralizzato (Colton, 2003).

La *Federal Housing Administration* (FHA) attualmente fornisce assicurazione governativa sui prestiti concessi da istituti di credito ritenuti idonei dalla FHA stessa in tutto il territorio degli Stati Uniti, tutelandoli da eventuali fallimenti dei mutuatari. È l'ente assicuratore di prestiti più grande del mondo e, dal momento della sua costituzione (1934), ha aiutato, con la sua opera, la creazione di 5,4 milioni di abitazioni.

La FHA realizza i suoi programmi attraverso l'utilizzo di quattro fondi, sostenuti dai proventi delle commissioni e dei premi pagati dagli assicurati: il *Mutual Mortgage Insurance Fund*, il *General Insurance Fund*, lo *Special Risk Insurance Fund* e il *Cooperative Management Housing Insurance Fund*.

Le *Public housing authorities*⁵ sono entità

⁵ Ad esse, sovente, ci si riferisce anche come *Local housing authorities* o *Public housing agencies*.

pubbliche create dai governi locali secondo la legislazione statale, per implementare il programma federale di *public housing*, iniziato nel 1937.

I membri di una *housing authority* sono funzionari pubblici. Quando una PHA viene creata, tramite una legge apposita, il legislatore può determinare le qualifiche che i membri della stessa dovranno possedere, provvedere per la loro nomina o elezione, definire i loro compiti, fissare i termini del loro mandato e le procedure per la loro rimozione. In seguito può anche cambiare i loro doveri, abbreviare o allungare i termini del loro servizio o abolire l'*authority* stessa, se questo provvedimento viene preso nell'interesse pubblico (Zakolski, 1999).

La PHA e la giurisdizione devono stipulare un *Cooperation agreement*, accordo secondo il quale il governo locale rinuncia alle normali tasse sugli immobili, ma richiede all'*authority* di effettuare un pagamento (detto *PILOT*) pari al 10% dei canoni di locazione ricevuti in un anno (42 U.S.C.A.⁶ § 1437d(d)), inferiore all'ammontare che la PHA pagherebbe per le

⁶ United States Code Annotated, Thomson West, 2003.

tasse sui beni immobili (il meccanismo costituisce, quindi, una forma di sussidio indiretto). La giurisdizione viene anche vincolata a fornire i normali servizi pubblici locali (tra cui polizia, rete idrica e fognaria...) necessari ai nuovi insediamenti di *public housing* (Daye *et al.*, 1999).

Le PHAs sono responsabili di una complessa serie di compiti, tra cui la realizzazione e l'acquisto di edifici, la manutenzione e l'ammodernamento degli stessi, la selezione e lo sfratto dei locatari e la prestazione di servizi sociali per i residenti; solitamente dispongono anche del potere di determinare quali aree nella giurisdizione di appartenenza sono da considerare decadenti o disagiate, e di preparare piani per la bonifica delle stesse.

Le PHAs devono, inoltre, stipulare un Contratto annuale di contribuzione con il Dipartimento HUD (42 U.S.C. § 1437c(a)), mediante il quale le prime accettano di amministrare i programmi rispettando le direttive ed i regolamenti, mentre il secondo si impegna a elargire le sovvenzioni e i contributi previsti. Le *authorities* sono tenute a inviare al dipartimento un piano annuale, illustrante i loro programmi correnti, e uno quinquennale, indicante le strategie a lungo termine.

Il legislatore statale non ha il potere di emanare leggi che interferiscano con i contratti di assistenza finanziaria in vigore tra una *housing authority* ed il governo federale.

Spesso le PHAs sono state oggetto di critiche, soprattutto per la gestione non sempre valida degli alloggi, e per aver causato segregazione razziale in numerosi insediamenti (Bratt, 1998). Anche in conseguenza di ciò, il Dipartimento HUD ha stabilito meccanismi di valutazione delle loro prestazioni, tramite l'attribuzione di punteggi variabili a seconda delle condizioni economiche delle *authorities*, della qualità degli amministratori e della soddisfazione degli inquilini. Nel caso in cui la conduzione della PHA venga giudicata non accettabile, viene concesso alla stessa un periodo di tempo per correggere la sua *performance* e, in caso di esito negativo, si procede alla sostituzione del *management* (HUD, 2004a).

Negli ultimi anni il *Department of Housing and Urban Development* ha dovuto affrontare vivaci opposizioni rispetto al suo funzionamen-

to, ritenuto poco flessibile, eccessivamente burocratizzato e superficiale nella conduzione dei programmi, in conseguenza alle quali è stato sollecitato un maggiore trasferimento di poteri ai governi locali (Dreier, 1997).

Bisogna però rilevare che il Dipartimento è gravato dalla gestione di un grande numero di progetti, che a volte si sovrappongono l'uno con l'altro, e che il Congresso vara in continuazione nuovi programmi, per lo più a carattere temporaneo, ed apporta frequenti modifiche a quelli esistenti (Bratt, 1998).

3.2 *Il public housing*

Sin dalla sua nascita (1937) il programma di *public housing* dovette affrontare una strenua opposizione, sostenuta soprattutto dalle *lobbies* dei costruttori privati, per ragioni di interesse imprenditoriale, e dai cittadini della *middle class*, assolutamente contrari all'idea di accogliere casseggiati pubblici nelle vicinanze dei loro quartieri residenziali (Hays, 1995 e Bratt, 1998). Le PHAs, quindi, spesso sono state costrette a realizzare gli alloggi pubblici in aree degradate, ad elevata concentrazione di povertà.

Fino al 1987, quando al tradizionale metodo di finanziamento dell'edilizia abitativa pubblica fu aggiunta la possibilità di una sovvenzione diretta per ciascun complesso residenziale, le PHAs, per costruire alloggi di *public housing*, prendevano a prestito denaro emettendo titoli a lungo termine (40 anni), esenti da imposte, garantiti dal governo federale⁷, il quale assicurava il pagamento degli interessi e del capitale attraverso il contratto annuale di contribuzione. I bond venivano acquistati da investitori privati.

Le *authorities* agivano quindi come operatori edilizi: si occupavano dell'acquisizione delle aree necessarie, incaricavano architetti per la preparazione dei progetti e selezionavano un appaltatore attraverso un procedimento competitivo. Il costruttore riceveva, in fase realizzativa, pagamenti sullo stato di avanzamento dei lavori, ed un pagamento finale al termine. Questo metodo era utilizzato sia per nuove costruzioni che per ristrutturazioni (Jacobs *et al.*, 1982).

⁷ Il tasso di interesse era, però, inferiore rispetto a quello di bond tassati.

Dopo quarant'anni i bond venivano ritirati, e la proprietà del progetto passava alla PHA locale.

I costi di gestione, manutenzione e ristrutturazione dovevano essere coperti con gli affitti pagati dai locatari, i quali, non ricevendo alcun tipo di sussidio, erano costretti a sostenere la spesa in maniera autonoma.

La modalità di gestione originaria funzionò soltanto fino agli anni '60-'70, a causa di due fattori principali: il significativo aumento dei costi per la manutenzione e per i servizi ed il contemporaneo progressivo impoverimento della popolazione residente all'interno degli alloggi di edilizia abitativa pubblica (Bratt, 1998 e Zarembka, 1990)⁸. Le PHAs, inoltre, erano obbligate a sfrattare tutte le famiglie il cui reddito superasse la soglia prevista.

Nel 1959 le *authorities* ottennero la facoltà di stabilire propri limiti reddituali e canoni di affitto (per soggetti comunque rientranti nella categoria *low-income*) per l'accesso agli alloggi, in base alle esigenze del territorio, dietro approvazione da parte della *Public Housing Administration*⁹.

Mentre nella maggior parte dei paesi industrializzati gli alloggi di proprietà pubblica, o comunque sovvenzionati dallo stato, furono messi a disposizione di un segmento relativamente vasto di popolazione, negli Stati Uniti prevalse il principio che il programma avrebbe dovuto beneficiare soltanto gli appartenenti alla fascia più povera della società, quelli, insomma, che non avrebbero potuto in alcun modo accedere al mercato edilizio privato (Doling, 1997).

Un altro grande problema gravante sul *public housing* fin dai suoi inizi fu la cronica carenza di stanziamenti federali. Il Congresso finanziò sempre un numero assai inferiore di alloggi rispetto alle cifre autorizzate dalle leggi, anche a

⁸ Zarembka riporta che tra il 1950 ed il 1958 i ricavi degli affitti aumentarono del 25%, le spese, invece, del 52%. All'inizio del programma gli inquilini del *public housing* erano costituiti, soprattutto, da famiglie appartenenti alla classe media soggette ad un periodo di difficoltà economiche passeggero, e si trovavano ad usufruire del servizio in maniera temporanea. Col passare del tempo, però, queste ultime furono progressivamente sostituite da persone permanentemente dotate di bassi redditi.

⁹ Nel fare ciò le PHAs dovevano tenere conto di fattori quali la dimensione delle famiglie, l'età dei componenti, la presenza di disabili, ma anche di elementi economici per la stabilità finanziaria del progetto.

causa delle resistenze cui accennato (Hays, 1995).

In aggiunta al programma convenzionale di *public housing* appena descritto, nel 1965 furono introdotte due varianti: il *Leased Housing program* (ora sostituito da *Section 8*) ed il *Turnkey program*. Entrambi comportavano un incremento del ruolo del settore privato. Nel programma *Leased Housing* la *public housing authority* stipulava contratti a lungo termine con soggetti privati proprietari di abitazioni, selezionava inquilini che accettassero di impiegare il 25% del reddito familiare per l'affitto e si accollava la differenza tra il canone di locazione dell'alloggio ai prezzi di mercato e la quota pagata con il reddito dell'affittuario.

Nel programma *Turnkey*, la PHA, dopo aver ricevuto una riserva di fondi dal *Department of Housing and Urban Development*, emanava e pubblicizzava un bando per operatori privati, quindi, insieme al Dipartimento, selezionava i progetti migliori, tenendo conto di fattori quali i costi preventivati, la qualità della progettazione degli edifici, la localizzazione, l'esperienza del costruttore. Una volta selezionato, l'operatore edilizio era tenuto a svolgere autonomamente le procedure burocratiche previste e ad acquistare il sito su cui avrebbe realizzato le costruzioni, quindi stipulava un contratto con la PHA per realizzare il progetto e venderglielo al prezzo prefissato. I costi di costruzione dovevano essere sostenuti dal costruttore stesso, attraverso i normali canali di finanziamento (la PHA non effettuava pagamenti parziali sullo stato di avanzamento dei lavori).

Al completamento, l'operatore, dopo ispezione ed accettazione finale da parte di PHA e Dipartimento HUD, consegnava la chiave (*turned the key over*) alla *housing authority*, che da quel momento acquistava la proprietà degli immobili e l'incarico di gestirli (Daye *et al.*, 1999)¹⁰.

Il *Turnkey program* fu uno dei pochi programmi pubblici nel settore ad incontrare il consenso dei costruttori privati (Bratt, 1998).

La PHA era libera di adottare il metodo costruttivo (convenzionale o *Turnkey*) che riteneva più opportuno.

¹⁰ La modalità *Turnkey* è stata, da allora, quella più frequentemente utilizzata per realizzare le costruzioni di *public housing*.

Un'ultima possibilità a disposizione delle *authorities* consisteva nell'acquisto diretto di alloggi in buone condizioni (o che, comunque, necessitavano di riparazioni di limitata entità) sul mercato, da affittare a locatari *low-income* secondo le modalità previste per il *public housing*¹¹.

Tra il 1969 ed il 1971, in conseguenza all'accelerazione del deterioramento fisico degli edifici, dovuta alla mancata manutenzione, e alle proteste per gli incrementi dei canoni di affitto (i nuovi inquilini disponevano di possibilità sempre minori di pagare i costi che si andavano innalzando), fu emanata una serie di emendamenti alla normativa regolante l'edilizia abitativa pubblica. Gli "Emendamenti Brooke" (dal nome del senatore Edward Brooke del Massachusetts, che ne fu il principale promotore) fornirono sovvenzioni aggiuntive alle PHAs e stabilirono un tetto massimo all'affitto pagabile dai locatari di alloggi pubblici pari al 25% del reddito familiare, per proteggere i cittadini meno abbienti dagli incrementi dei canoni (Von Hoffman, 2000)¹². Il problema delle ristrutturazioni, però, non fu preso in considerazione (Hays, 1995)¹³.

I costi per l'apparato statale, però, non tardarono a farsi sentire pesantemente. Nel 1972 tali sussidi arrivarono a superare i 102 milioni di dollari, dieci anni più tardi toccarono quota 1,3 miliardi di dollari, e nel 1998 il livello era ulteriormente cresciuto a 2,9 miliardi di dollari.

Con l'avvento del programma *Section 8* (illustrato nel paragrafo successivo) il Congresso cominciò a dubitare della convenienza di conti-

nuare a costruire alloggi di *public housing*, ma, in considerazione del fatto che i sussidi per gli affitti non permettevano alle numerose famiglie *extremely low-income* di trovare una sistemazione idonea, il programma proseguì, nonostante le obiezioni a riguardo dei costi che la manutenzione avrebbe comportato (Hays, 1995)¹⁴.

Quanto alla facoltà di alienare alloggi di edilizia abitativa pubblica, il Dipartimento HUD ottenne tale potere a partire dal 1974, ma un interesse reale per questa possibilità si manifestò soltanto verso la metà degli anni '80, sotto l'amministrazione Reagan, in seguito al successo del programma di vendite di alloggi di *public housing* inglesi sotto il Primo Ministro Margaret Thatcher. Anche in questo frangente prese piede un vivace dibattito tra i contrari alle alienazioni, che parlavano di deresponsabilizzazione del governo rispetto al problema abitativo delle famiglie meno abbienti, e i favorevoli, che vedevano nei programmi di vendita la possibilità per i cittadini *low-income* di entrare nella *middle class*, prendendo spunto da esperienze (quali quella dell'organizzazione non profit Habitat for Humanity) che dimostravano come il possedere un'abitazione stimolasse le famiglie a migliorare la propria condizione economica (Hays, 1995).

Nel 1987 fu riformato il meccanismo di finanziamento del *public housing*: alla copertura dei costi di costruzione tramite l'ammortamento dei bond si aggiunse l'erogazione di un sussidio diretto, per coprire la differenza tra le spese di gestione ed il ricavato dei canoni di locazione (42 U.S.C. § 1437g).

Nello stesso periodo, in seguito ad una sentenza della Corte d'Appello dell'Undicesimo Distretto¹⁵, il Congresso stabilì un nuovo tipo di preferenza per le assegnazioni degli alloggi, da attribuire a chi disponesse di un reddito inferiore al 50% del reddito mediano dell'area di riferimento, che rimase in vigore fino al 1998.

¹⁴ L'autore rileva, inoltre, che un altro vantaggio del sistema di *public housing* consisteva nel fatto che gli immobili costruiti rimanevano di proprietà pubblica, consentendo un utilizzo nel lungo periodo per le famiglie a reddito basso, mentre non esistevano garanzie che le nuove case costruite dagli operatori privati con sussidi pubblici sarebbero rimaste disponibili per soggetti *low-income* (i sussidi per gli affitti *Section 8*, ovviamente, comportavano semplicemente l'acquisto di un servizio, non l'acquisizione di un patrimonio pubblico).

¹⁵ *Gholston v. Hous. Auth. of City of Montgomery*, 818 F.2d 776 (11th Cir. 1987).

¹¹ Questa opportunità incontrò altalenante favore all'interno delle strategie del Dipartimento HUD e del Congresso. Ad esempio, nel 1977 il Congresso assegnò 35 milioni di dollari per acquisizioni all'interno del programma *public housing*, mentre nel 1978 nessun fondo fu stanziato (Jacobs *et al.*, 1982).

¹² Tale percentuale venne alzata al 30% nel 1980.

¹³ L'autore rileva che spesso i fondi ricevuti dalle PHAs furono insufficienti a coprire i mancati introiti derivanti dall'applicazione degli Emendamenti Brooke (anche a causa degli incrementi del tasso di inflazione). Grazie ai nuovi finanziamenti furono iniziate numerose costruzioni di edifici di *public housing*, mentre i vecchi complessi continuarono a decadere. Simbolo a livello nazionale di questa tendenza fu la demolizione, iniziata nel 1972 e terminata nel 1976, del vasto progetto "*Pruitt-Igoe*" di St. Louis, diventato praticamente inabitabile, costruito appena una quindicina di anni prima. L'episodio impressionò negativamente l'opinione pubblica, anche per la grande attenzione ad esso rivolta dai mass-media. In questo senso anche Jacobs *et al.*, 1982.

La decisione di affrontare seriamente il problema della ristrutturazione degli alloggi pubblici fu presa nel 1989, con l'istituzione, tramite il *Department of Housing and Urban Development Reform Act*, di una commissione denominata *National Commission on Severely Distressed Public Housing*, avente il compito di identificare i complessi residenziali maggiormente disagiati e di studiare strategie per migliorarne le condizioni.

Nel Piano di intervento proposto, la Commissione raccomandò al Congresso di stabilire all'interno del Dipartimento HUD un'amministrazione separata per gli alloggi in stato di degrado e di stanziare 7,5 miliardi di dollari in dieci anni per risolvere il problema. Suggerì, inoltre, di promuovere opportunità di sviluppo economico per i residenti allo scopo di favorirne l'autosufficienza, rilanciando l'iniziativa economica privata nelle zone depresse.

Conseguentemente alle indicazioni fornite dalla Commissione, nel 1992 il Congresso, con un emendamento all'*Housing Act* del 1937, ideò un nuovo approccio per migliorare la qualità della vita dei residenti negli alloggi pubblici. Fu così istituito il programma *HOPE VI – Urban Revitalization Demonstration (URD)*¹⁶, avente come obiettivo lo sviluppo di nuove iniziative per modificare le strutture di edilizia abitativa pubblica, promuovendo l'autosufficienza dei residenti, diminuendo le zone ad alta concentrazione di povertà tramite una diversa distribuzione dei complessi residenziali pubblici ed incoraggiando lo sviluppo di comunità caratterizzate dalla compresenza di livelli reddituali differenti (42 U.S.C. § 1437(v)).

Ogni anno, per elargire gli stanziamenti HOPE VI, il Dipartimento HUD pubblica un avviso di disponibilità di fondi (NOFA - *Notice of funding availability*) illustrante i requisiti richiesti per la partecipazione e l'ammontare dei finanziamenti. Le *housing authorities* inviano le proprie domande di partecipazione, quindi si procede alla selezione dei progetti migliori. A questo punto il Dipartimento stipula con le PHAs i *grant agreements*, che specificano le at-

¹⁶ HOPE VI inizialmente era un programma dimostrativo e, fino al 1999, dovette venire riautorizzato anno per anno (United States General Accounting Office, 2003).

tività da svolgere, la documentazione da produrre e la tempistica da rispettare da parte delle beneficiarie.

HOPE VI è uno dei pochissimi programmi federali attivi comportanti la realizzazione di nuove costruzioni di edilizia residenziale pubblica. Le principali attività finanziabili includono demolizioni, nuove costruzioni, ristrutturazioni, migliorie fisiche e servizi di sostegno per i residenti.

L'obiettivo del programma, inizialmente diretto alle *authorities* caratterizzate da situazioni di particolare criticità, è in parte cambiato nel 1996. La possibilità di richiedere i fondi HOPE VI è stata estesa a tutte le PHAs, e le strategie di risanamento sono state indirizzate verso la diminuzione della concentrazione della povertà all'interno delle costruzioni esistenti. È stata anche incentivata la localizzazione delle nuove costruzioni in quartieri non poveri, accanto alla creazione di complessi residenziali abitati da soggetti dotati di redditi misti¹⁷.

HOPE VI ha già demolito circa 70.000 unità abitative di *public housing* decadenti in tutta la nazione (comprese le note "Robert Taylor Homes" di Chicago), sostituendone molte con altre di *design* diverso, più basse e accoglienti¹⁸.

Si tratta, però, di un progetto controverso. Innanzitutto, molte famiglie non gradiscono di essere sloggiate dai vecchi alloggi e trasferite in altri quartieri (Zielenbach, 2003).

Gran parte dell'opinione pubblica, poi, non ama il *public housing* e non ritiene utile la prosecuzione dell'iniziativa, che causerebbe il permanere di tutte le problematiche connesse alle vecchie costruzioni. Inoltre, l'edificazione di case pubbliche sottrae spazi all'iniziativa edilizia privata, con conseguenti mancati introiti di tasse per le città (Husock, 2003).

¹⁷ È stata quindi autorizzata la vendita o la locazione a valori di mercato di alcune unità abitative a privati.

¹⁸ Il numero degli alloggi pubblici demoliti è, comunque, superiore a quello delle nuove costruzioni (che non raggiunge i 40.000 alloggi), anche a causa dell'eliminazione dell'obbligo di ricostruzione di ogni unità abitativa demolita (HUD, 2004a).

Tab. 1: Ultimi risultati del programma HOPE VI (HUD, 2005)

Hope VI Achievements					
	<i>FY 2002</i>	<i>FY 2003</i>	<i>FY 2004</i>	<i>FY 2005</i>	<i>FY 2005 Goal</i>
Households Relocated	4.668	6.859	4.618	4.702	1.446
Units Demolished	8.346	7.468	4.919	8.765	2.602
Units Completed (Construction or Rehab)	6.468	8.611	4.132	9.632	6.267
Units occupied	6.205	7.512	4.210	8.467	6.070

HOPE VI si basa sul principio che la demolizione dei grossi complessi fatiscenti e la successiva sistemazione dei residenti in case monofamiliari, accanto a soggetti dotati di livelli di reddito differenti favorisca l'integrazione sociale, in quanto assume che l'ambiente in cui una persona vive ne determina il comportamento¹⁹. Dai risultati delle ultime ricerche a riguardo, si sono verificati impatti positivi, sia pure non eclatanti, dal punto di vista dell'integrazione sociale, della diminuzione della criminalità, del miglioramento delle condizioni economiche dei residenti (Zielenbach, 2002), ma anche non pochi casi di peggioramento delle condizioni di vita dei nuclei familiari appartenenti alla classe media trasferiti nelle nuove case (Husock, 2003).

A partire dall'anno fiscale 2005 non si prevedono ulteriori stanziamenti per il programma HOPE VI, che, a detta del Dipartimento HUD, ha già raggiunto l'obiettivo per cui è stato ideato (HUD, 2004a).

La realizzazione di abitazioni di edilizia abitativa pubblica ha attraversato fasi alterne: nel decennio 1964-1974 furono costruiti circa 600.000 alloggi, oltre il 40% dell'intero stock di *public housing*, mentre, durante le amministrazioni Reagan e Bush senior, gli stanziamenti del Congresso furono sufficienti a realizzare soltanto circa 5.000 alloggi pubblici per anno. Il budget del Dipartimento HUD fu ridotto, coeren-

temente con l'impostazione del programma dei presidenti, volto a favorire diminuzioni della spesa interna per poter permettere i tagli delle tasse ed il sostenimento delle spese militari (Dreier, 1997).

Sotto la presidenza Clinton le preferenze federali per le assegnazioni (che tendevano a favorire i soggetti *very low-income*) sono state rimosse (alcune *housing authorities*, però, hanno ottenuto la facoltà di mantenerle) e, a partire dall'anno fiscale 1996, non sono più stati effettuati stanziamenti per nuove costruzioni di edilizia abitativa pubblica.

Per contrastare la criminalità all'interno degli insediamenti, nel 1996 è entrata in vigore la *One-strike law*. Da allora le *housing authorities* hanno la facoltà di sfrattare i nuclei familiari all'interno dei quali un membro faccia uso di stupefacenti illegali o sia coinvolto in attività criminali collegate alla droga (Popkin *et al.*, 2000).

Nel 1998, con il *Quality Housing and Work Responsibility Act*²⁰, il Congresso ha istituito il meccanismo di finanziamento in vigore ancora oggi, ricomprendendo tutte le forme di assistenza federale alle PHAs in due fondi principali: il *Capital fund* e l'*Operating fund*. Il primo serve a finanziare la costruzione, la ristrutturazione, la demolizione e la manutenzione di strutture, ridurre il tasso di alloggi non occupati, aiutare il trasferimento di residenti, promuovere l'autosufficienza e la proprietà abitativa per gli inquilini. Il secondo è utilizzabile per assicurare una gestione efficiente degli alloggi, per svilup-

¹⁹ L'insistenza sulla commistione tra soggetti dotati di livelli reddituali differenti si basa sulla teoria elaborata nel 1987 da William Julius Wilson, secondo la quale tale compresenza favorisce una maggiore interazione tra i residenti disoccupati del *public housing* e gli altri abitanti che, invece, lavorano, il che fungerebbe da incentivo per l'inserimento nel mondo del lavoro per i soggetti meno abbienti (Zielenbach, 2003).

²⁰ Promulgato all'interno del Titolo V del *Departments of Veteran Affairs and Housing and Urban Development and Independent Agencies Appropriations Act* dell'anno fiscale 1999.

pare attività anticrimine ed antidroga, per servizi destinati a disabili od anziani, per incentivare la partecipazione all'amministrazione da parte dei residenti, per i costi di assicurazione, per le spese energetiche ad altre ancora. Annualmente il segretario del Dipartimento HUD determina la quota destinata a ciascuna PHA idonea attraverso l'utilizzo di due formule matematiche²¹.

La normativa sul *public housing* attualmente in vigore è la seguente:

- sono state eliminate le preferenze federali per le assegnazioni; le *housing authorities* possono istituire proprie preferenze tenendo conto del bisogno abitativo²² e delle priorità locali (42 U.S.C. § 1437d (c)(4));
- gli affittuari di *public housing* devono pagare un canone di locazione basato sul reddito familiare, stabilito prendendo il valore più alto tra il 30% dell'*adjusted income* familiare mensile, il 10% del reddito mensile familiare, oppure (se la famiglia è beneficiaria di assistenza pubblica) la quota di assistenza specificamente designata per coprire i costi per la casa (42 U.S.C. § 1437a (a)(1, 2)), o, ancora, possono scegliere di pagare un canone fisso basato sul valore locativo dell'immobile;
- viene, comunque, richiesto un affitto minimo mensile (dai 25 ai 50 dollari, a discrezione della PHA) per ogni famiglia residente in un alloggio pubblico o beneficiaria di

²¹ Per i contributi dal *Capital fund* la formula apposita tiene conto di elementi quali il numero di alloggi posseduti e gestiti dalla PHA, le caratteristiche degli edifici e dei nuclei familiari assistiti, la necessità di ristrutturazioni, demolizioni e costruzioni, le specificità dell'area circostante, il bisogno di misure di sicurezza addizionali, particolare eccellenza nella gestione ed altri fattori ancora ritenuti necessari dal Dipartimento HUD. Quanto ai contributi dell'*Operating fund*, la formula tiene conto dei costi di gestione, delle entrate attese per i canoni, del numero di alloggi amministrati, del numero di abitazioni cronicamente sfitte, della misura in cui la PHA incentiva l'autosufficienza ed il *resident management*, del bisogno da parte della PHA di attività contro il crimine e la droga ed altri fattori ritenuti necessari dal Dipartimento. Sono, inoltre, previsti incentivi per le PHAs che si attivano per aiutare i residenti ad incrementare il loro reddito (42 U.S.C. § 1437g(e)(2)(B)).

Le PHAs che gestiscono meno di 250 alloggi hanno diritto ad una piena discrezionalità nell'utilizzare gli stanziamenti che ricevono come *Capital funds* oppure *Operating funds*.

²² Tutte le famiglie beneficiarie devono, comunque, possedere un reddito classificabile come *low-income*. Tendenzialmente, comunque, i nuclei familiari risiedenti in alloggi di *public housing* sono *very low-income*.

- sussidi *Section 8* per le locazioni, fatte salve alcune eccezioni (ad esempio, casi di perdita del lavoro da parte di un membro o decesso di un componente del nucleo familiare) (42 U.S.C. § 1437a (a)(3));
- l'affitto non può essere aumentato per dodici mesi dopo che un membro disoccupato della famiglia trova un lavoro o i guadagni aumentano grazie alla partecipazione a programmi per l'autosufficienza economica o di *job training*, oppure mentre la famiglia riceve assistenza attraverso il programma *Temporary assistance for needy families* (TANF)²³ (42 U.S.C. § 1437a (d) (1, 2, 3));
- tutti gli adulti residenti in abitazioni di *public housing*, ad eccezione di anziani (di età pari o superiore ai 62 anni), disabili ed individui impegnati in attività lavorative o partecipanti ai programmi *welfare-to-work*, sono tenuti a garantire una disponibilità di almeno otto ore al mese per servizi alla comunità alternativi ad attività politiche, oppure a partecipare ad un programma di autosufficienza economica, pena il possibile mancato rinnovo della locazione una volta scaduto il termine della stessa (42 U.S.C. § 1437j (c) (1, 2, 3)).

Una delle principali critiche rivolte al *public housing* consiste nel fatto che comporta spese eccessive. I critici hanno argomentato che può essere aiutato un numero di famiglie assai superiore attraverso l'utilizzo di indennità dirette per la casa, come il programma *Section 8*, anche se in questo modo non si ottiene la creazione di nuove risorse edilizie pubbliche e permanenti, a prezzi accessibili.

Diversi problemi, tra cui sbagliate decisioni di *management* o episodi di frode da parte degli amministratori, si sono verificati nel corso del tempo, contribuendo a peggiorare l'immagine dell'edilizia pubblica agli occhi della società americana, già colpita negativamente dalla localizzazione delle abitazioni in quartieri estremamente poveri o brutti (Kingsley, Tatian, 1999) e dal *design* degli edifici, spesso assai poco attraente (Hays, 1995)²⁴.

²³ Programma federale creato nel 1996 volto a fornire assistenza ed opportunità lavorative a famiglie bisognose attraverso l'elargizione ai vari stati di finanziamenti flessibili per permettere agli stessi lo sviluppo e l'implementazione di propri programmi di *welfare*.

²⁴ Secondo l'autore, l'opinione prevalente in gran parte

Il *public housing* ospita oggi 1,3 milioni di famiglie e continua ad essere gestito dalle PHAs, con l'aiuto dei sussidi federali.

Ci sono circa 1,3 milioni di alloggi negli Stati Uniti, che offrono una sistemazione a 3,3 milioni di persone, ma sono in costante diminuzione²⁵. La maggior parte degli inquilini appartiene a minoranze etniche non bianche. L'età media dei residenti bianchi tende ad essere decisamente superiore a quella dei membri di etnie diverse, i quali generalmente hanno più di due figli. Sono tuttora accese le discussioni riguardanti la possibilità di prevedere meccanismi diversi per l'assegnazione degli alloggi per favorire l'integrazione razziale.

Oltre i tre quarti dei nuclei familiari sono guidati da un adulto singolo, di solito una persona anziana che vive sola o da un genitore *single* con figli. Più della metà di tutti gli affittuari di alloggi di *public housing* gode di un'integrazione pubblica del reddito personale; il 25% dipende direttamente dall'assistenza sociale o da sussidi di inabilità.

Lo stock di abitazioni pubbliche comprende oggi circa 13.000 complessi residenziali amministrati da 3.200 PHAs. Circa 100.000 unità abitative presentano segni di evidente deterioramento, hanno alto tasso di alloggi non occupati ed elevati livelli di disoccupazione tra la popolazione *low-income* residente.

Attualmente il Dipartimento HUD stanziava ogni anno circa 3,6 miliardi di dollari in favore delle PHAs per coprire la differenza tra le spese di gestione e manutenzione degli alloggi di *public housing* ed i proventi dei canoni di locazione ed altri 2,7 miliardi per ristrutturazioni, modernizzazioni delle strutture e demolizioni, oltre che per programmi di emergenza e di sostegno ai residenti (HUD, 2004b).

degli schieramenti sia liberali che conservatori era che le caratteristiche degli alloggi pubblici dovessero essere il più possibile spartane. Miglioramenti nella qualità e nella tipologia delle strutture (che non fossero indispensabili a mantenere condizioni di vita salutari negli alloggi) avrebbero indebolito gli incentivi volti ad incoraggiare il miglioramento delle condizioni economiche delle famiglie residenti. Di conseguenza, il Congresso sovente impose limiti di costo (ben sotto la media) per ciascuna unità abitativa da realizzare, il che condusse le PHAs a tagliare il più possibile i costi per gli impianti e per servizi aggiuntivi. In realtà attualmente solo il 28% dei complessi residenziali è dotato di 4 o più piani, e circa il 34% ha un piano solo ed una struttura unifamiliare

²⁵ Gli alloggi di *public housing* costituiscono, all'incirca, l'1,3% del totale delle abitazioni statunitensi.

3.3 Section 8: Federal Housing Choice Voucher Program

Una delle modalità principali utilizzate dal governo federale per intervenire nel settore *housing* è costituita dai sussidi per l'affitto, secondo quanto stabilito dal programma *Section 8*²⁶, varato all'interno dell'*Housing and Community Development Act* del 1974 e finalizzato ad aiutare le famiglie a reddito basso ad ottenere un'abitazione dignitosa ad un prezzo accessibile.

Le tipologie di sussidio previste sono sostanzialmente due, quella *tenant-based*, legata al locatario beneficiario, il quale è libero di scegliere un alloggio a suo piacimento (purchè rispondente ai requisiti previsti), e quella *project-based*, legata ad alloggi preselezionati dal Dipartimento HUD.

Il *Quality Housing and Work Responsibility Act* del 1998 ha introdotto un singolo programma *tenant-based (Housing Choice Voucher Program)*, ancora oggi in vigore: l'ammontare del sussidio mensile viene determinato sulla base di un affitto standard uniforme (stabilito dalle PHAs e periodicamente revisionato), compreso tra il 90% e il 110% del *fair market rent (FMR)* locale relativo ad abitazioni dotate di caratteristiche analoghe (42 U.S.C. § 1437f (o)(1))²⁷. Eventuali eccezioni alla regola devono essere sottoposte all'approvazione del Dipartimento HUD. Se il canone d'affitto non supera lo standard applicabile, il sussidio mensile dovrà essere uguale alla differenza tra il canone e la quota che, per legge, spetta ai locatari, pari al maggiore tra i seguenti valori: 30% dell'*adjusted income* mensile, 10% del reddito mensile (*gross income*) o la parte relativa all'*housing* dell'assistenza pubblica (42 U.S.C. § 1437f (o)(2)). La selezione dell'alloggio spetta al locatario.

Per affitti eccedenti lo standard di pagamento, il locatario può accollarsi l'onere della differenza, posto che il canone totale non arrivi a superare la soglia del 40% del suo *adjusted income* mensile²⁸.

²⁶ Il termine "Section 8" deriva dalla collocazione del programma all'interno della Sezione n. 8 dell'*Housing Act* del 1937.

²⁷ L'*housing agency* può, all'interno della sua giurisdizione, variare localmente tale valore, sempre all'interno dei limiti 90%-110% del FMR.

²⁸ In estrema sintesi, si può, quindi, affermare che il

Il costo dell'affitto, comunque, deve essere dichiarato ragionevole dalla PHA, cioè non eccessivamente oneroso rispetto ad abitazioni comparabili non sussidiate.

Relativamente ai sussidi *project-based*, il Dipartimento HUD oggi continua a rinnovare i contratti esistenti, senza, in genere, stipularne di nuovi: l'affitto che le famiglie sono tenute a pagare è calcolato in base agli stessi criteri esposti sopra.

Il Dipartimento si accolla la differenza tra il canone mensile previsto dal contratto e la quota riservata alla famiglia²⁹.

I programmi vigenti sono sempre gestiti dalle PHAs, alle quali è affidata una responsabilità considerevole, che include l'ispezione delle unità abitative, la pubblicizzazione della disponibilità di fondi, la selezione dei locatari, l'approvazione dei contratti di locazione e la gestione di tutti gli altri aspetti ad essi inerenti, tra cui la stipula con i proprietari del contratto di pagamento del sussidio previsto per la casa (*HAP-Housing Assistance Payments*).

Quando il Congresso approva la creazione di nuovi *vouchers*, il Dipartimento HUD pubblica un avviso di disponibilità di fondi (*NOFA - Notice of funding availability*) nel Registro federale, che avvisa le PHAs e definisce le modalità di partecipazione al bando nonché i criteri di selezione per l'assegnazione dei sussidi. Successivamente, in genere, i finanziamenti aggiuntivi in favore delle PHAs vincitrici vengono rinnovati ogni anno, senza la necessità di nuove gare (Finkel *et al.*, 2003).

I nuclei familiari desiderosi di partecipare al programma presentano domanda alla PHA locale, e vengono, generalmente, messi in lista di attesa, secondo i criteri prestabiliti. Alcune *authorities* utilizzano procedure particolari, ad esempio prevedono periodi di tempo limitati per le iscrizioni o estraggono a sorte i beneficiari.

Prima di elargire il *voucher* la PHA deve ef-

programma *Housing Choice Voucher* provvede un sussidio che copre la differenza tra un *payment standard* (il cui livello si aggira intorno al livello medio degli affitti nella zona considerata) ed il 30% del reddito di una famiglia (Khadduri, 2003).

²⁹ Gli alloggi per cui sono previsti i sussidi *project-based* sono destinati principalmente a famiglie *very low-income*, anche se un numero limitato di unità abitative eventualmente disponibili può essere assegnato a soggetti *low-income* (HUD, 2005).

fettuare tutti i controlli necessari per verificare che la famiglia sia effettivamente in possesso dei requisiti richiesti.

I beneficiari dispongono, quindi, di un periodo iniziale di sessanta giorni, successivamente estendibile a centoventi, per trovare, con l'aiuto della PHA³⁰, un alloggio disponibile ad accoglierli.

Il contratto di locazione tra il proprietario ed il locatario deve durare, salvo casi eccezionali, almeno un anno; il contratto tra la PHA e il locatore non può essere inferiore ad un mese né superiore a 15 anni³¹.

Ogni anno ciascuna *authority* è tenuta a revisionare i redditi di tutte le famiglie beneficiarie (42 U.S.C. § 1437f (o)(5)).

Le PHAs possono stabilire sistemi di attribuzione di preferenze per l'assegnazione dei *vouchers*, legati a particolari circostanze o caratteristiche delle famiglie, in base alle necessità e priorità del sistema di *housing* locale (42 USC § 1437f (o)(6)).

Possono anche decidere di non stipulare contratti di assistenza con un proprietario che rifiuti, o abbia, in passato, rifiutato, di intraprendere azioni per terminare il contratto d'affitto nel caso in cui il locatario (o un membro della sua famiglia od un suo ospite) abbia compiuto attività criminali o minacciato l'incolumità del vicinato. (42 U.S.C. § 1437f (o)(6)(c)).

Il proprietario è responsabile della manutenzione dell'immobile (la PHA riesamina annualmente la casa) e per tutta la durata del contratto non può sfrattare l'inquilino, eccetto che per serie o ripetute violazioni della legge o del contratto di affitto o per altra giusta causa (42 U.S.C. § 1437f (o)(7)(C)).

Recentemente, il Congresso ha nuovamente istituito la possibilità, per le PHAs che lo desiderano, di ricominciare un nuovo, sia pur limita-

³⁰ L'assistenza assume diverse forme: fornitura di una lista di locatari interessati a partecipare al programma, servizi di *counseling* per le famiglie, disponibilità ad accompagnarle negli incontri con i proprietari, ad assisterle nella negoziazione di un affitto ragionevole (rispetto agli affitti di alloggi simili sul mercato privato non assistito) con il proprietario. Se la PHA determina che il canone (o l'aumento dello stesso) richiesto non è ragionevole, non deve pagare al proprietario il sussidio per quella casa.

³¹ Sono previste durate inferiori all'anno per casi eccezionali (ad esempio se il contratto di contribuzione tra Dipartimento HUD e PHA sta scadendo).

to, programma di assistenza *project-based*. Alle *authorities* locali, infatti, è stata concessa la facoltà di legare una quota non superiore al 20% dei sussidi per i *vouchers* ad alloggi esistenti, di nuova costruzione o ristrutturati, se questa previsione viene inserita nel piano annuale inviato al Dipartimento HUD e viene finalizzata a deconcentrare la povertà ed espandere le opportunità economiche e abitative (42 U.S.C. § 1437f(o)(13)). Inoltre, nel caso di strutture condominiali, non più del 25% delle unità abitative può essere destinato a questo tipo di assistenza, per favorire la compresenza di nuclei familiari a reddito differente.

Il programma *Section 8* vuole essere un incentivo per aiutare le famiglie *low-income* a muoversi verso l'indipendenza economica, piuttosto che rappresentare un punto di arrivo per le stesse (Ratzenberger, 1998). Anche a questo fine, nel 1988 è stata introdotta la "portabilità" del *voucher*, per incrementare le possibilità di trovare una sistemazione ed incoraggiare le famiglie *low-income* a spostarsi in aree, coperte dal programma *Section 8*, in cui le opportunità economiche sono maggiori³². I significativi vantaggi per le famiglie partecipanti, però, sono stati accompagnati da vari problemi amministrativi, legati ai diversi *fair market rents*, alle differenti dimensioni delle *housing authorities* locali ed alle difficoltà di coordinamento tra le PHAs stesse (Basolo, 2003).

Una volta entrata nel programma, una famiglia può godere dei sussidi per l'affitto per tutto il tempo in cui il suo reddito non arriva a raggiungere il punto in cui il valore dell'assistenza diventa pari a zero.

Section 8 non è un programma di assistenza cui tutti i soggetti in possesso dei requisiti necessari hanno diritto. I sussidi, infatti, sono limitati al numero di unità abitative già mantenute grazie agli impegni di spesa del Congresso, ed al numero di unità addizionali (chiamate *incremental units*) che il Congresso può aggiungere annualmente allo stock di case assistite.

I regolamenti vigenti del Dipartimento HUD stabiliscono che il 75% dei nuovi *vouchers* emessi annualmente, deve essere destinato a fa-

³² La PHA nella cui giurisdizione la famiglia si stabilisce può decidere se fatturare alla PHA di origine i relativi costi dell'assistenza oppure se includere la famiglia all'interno del suo programma.

miglie *extremely low-income*.

Nel 2000 *L'American Homeownership and Economic Opportunity Act* ha previsto la possibilità di elargire alle famiglie beneficiarie di *vouchers* desiderose di diventare *homeowners* un'unica sovvenzione (*Section 8 Homeownership Option*) funzionale all'acquisto della casa, in luogo dei consueti pagamenti mensili per l'affitto (Congressional Research Service, 2004).

Il programma *voucher*, almeno teoricamente, permette di assistere un maggior numero di famiglie con costi minori rispetto alle costruzioni pubbliche di edilizia sovvenzionata (U.S. General Accounting Office, 2002)³³.

Nel tempo, però, ha manifestato anche alcuni problemi. Non di rado i proprietari rifiutano di partecipare al programma, per paura che gli aventi diritto, che, per lo più, appartengono al segmento più povero della popolazione, possano danneggiare le loro proprietà. Di conseguenza spesso i locatari sono andati a insediarsi nelle zone più degradate o periferiche della città, in cui sono stati accolti con maggiore disponibilità, essendo le case più difficili da affittare (Husock, 2003; Pendall, 2000 e Oxley, 2004). Ciò ha contribuito a creare problemi simili a quelli che si verificano nei complessi di *public housing*, con la concentrazione in un unico quartiere di soggetti appartenenti a minoranze etniche povere. Conferma tali difficoltà lo studio più recente sul tasso di successo nella ricerca di un alloggio idoneo, che mostra come, con riferimento alle principali aree metropolitane, soltanto il 69% del totale dei beneficiari riesca a trovare una casa oggi, mentre sul finire degli anni '80 tale percentuale era all'81% (HUD, 2001)³⁴. Le cause sono da ricercarsi nel rifiuto di molti proprietari a partecipare al programma, nella carenza di alloggi a prezzo moderato disponibili e nel prezzo degli affitti in veloce ascesa (Turner, Popkin, 2003).

Inoltre, per abitazioni situate in zone degradate, può capitare che il sussidio pagato dal governo sia più alto rispetto al livello di mercato delle locazioni. Ciò accade perché il programma *Sec-*

³³ Lo studio dimostra che il costo medio trentennale necessario per fornire un *voucher* è inferiore a quello relativo a qualsiasi programma di costruzione, a parità di qualità dell'abitazione.

³⁴ Nelle altre aree, però, il tasso di successo è maggiore.

tion 8 permette ai beneficiari di *voucher* di pagare un canone che può raggiungere il livello medio degli affitti in una zona metropolitana, quindi i proprietari di case situate in quartieri popolari a volte stabiliscono, per i beneficiari del sussidio, un canone più elevato rispetto a quello medio del quartiere e vicino alla media cittadina (Husock, 2003).

È stato anche sostenuto che le famiglie beneficiarie possono venire disincentivate dal tentare di migliorare le proprie condizioni economiche per timore di perdere il sussidio (McClure, 2004).

Recentemente, l'amministrazione Bush ha proposto di modificare il *voucher program*, trasformandolo in un contributo generale chiamato *Housing Assistance for Needy Families* (HANF), amministrato dagli Stati anziché dal Dipartimento HUD. La modalità di utilizzo dei contributi spetterebbe quindi alle autorità statali preposte, che potrebbero servirsi di agenzie, o contrattare con le *housing authorities* o con amministratori di programmi privati non profit o for-profit. La proposta è volta a garantire maggiore flessibilità a livello statale, per permettere alle realtà locali di affrontare il problema abitativo in maniera più idonea alle esigenze del territorio (Khadduri, 2003).

3.4 Programmi per l'autosufficienza economica dei residenti

Nel 1990 il Congresso ha emanato, all'interno del *Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act*, il *Family Self-Sufficiency Program* (emendato nel 1992 ma attualmente ancora in funzione) per incoraggiare un numero piccolo, ma crescente, di famiglie beneficiarie di sussidi pubblici a muoversi verso l'indipendenza economica, assistite dalle PHAs locali.

Si tratta del programma più rilevante gestito dal Dipartimento HUD tra quelli volti a promuovere il raggiungimento dell'autosufficienza economica per residenti nel *public housing* e per detentori di *vouchers Section 8* (Ficke, Piesse, 2004).

Per poter prendere parte al progetto una PHA deve presentare un piano di azione che descriva, tra le altre cose, le strategie da porre in atto, il numero e le caratteristiche attese dei partecipan-

ti, le procedure di selezione delle famiglie, gli incentivi da adottare per incoraggiarne la partecipazione, i servizi offerti alle famiglie interessate, le tempistiche e le sanzioni a carico dei partecipanti previste in caso di inadempienza.

La PHA deve, quindi, istituire una commissione di coordinamento del progetto, composta da rappresentanti dell'*authority* stessa, funzionari dei governi locali, membri di organizzazioni private e non profit (42 U.S.C. § 1437u(f)).

È possibile prevedere sessioni di orientamento o colloqui di selezione per i candidati al fine di valutare la loro motivazione, ma non si possono utilizzare come criteri di scelta elementi legati all'educazione, alle esperienze lavorative passate o ad altri fattori discriminanti simili.

Il programma deve stabilire appropriati servizi di sostegno per le famiglie partecipanti, riguardanti, ad esempio, la cura dei bambini, l'assistenza nei trasporti, corsi di recupero per il completamento dell'istruzione superiore, *job training, counseling*, trattamenti speciali per casi di abuso di stupefacenti, formazione per l'amministrazione della casa e per l'educazione dei figli (42 U.S.C. § 1437u(c)(2)).

Una volta ritenuta idonea, la famiglia beneficiaria deve stipulare un contratto di partecipazione con l'*authority*, che stabilisce un piano individuale di formazione e di servizio per ciascun suo membro, fissa gli obiettivi periodici da raggiungere per misurare i progressi compiuti, ed obbliga il capofamiglia a cercare un lavoro adeguato.

La lunghezza massima del contratto è pari a cinque anni (estendibile a sette per circostanze particolari nel caso in cui la famiglia stia dimostrando progressi). Il *Family Self-Sufficiency Program* prevede, inoltre, che la PHA crei un conto fruttifero di garanzia che incentivi i progressi dei partecipanti: se a seguito dell'ottenimento di un lavoro migliore il reddito familiare aumenta e, di conseguenza, il canone di locazione da versare cresce, l'*authority* non incamera l'incremento dell'affitto, ma versa tale somma (o almeno una parte di essa) sul conto corrente, per aiutare la famiglia a generare risparmi.

I partecipanti possono accedere a tale conto solo nel caso in cui completino con successo il

programma³⁵, o anche nel corso dello svolgimento del programma stesso, ma soltanto per raggiungere obiettivi intermedi determinati dalla PHA (Bogdon, 1999).

I primi risultati ottenuti sembrano premiare l'iniziativa: i partecipanti hanno registrato, tra il 1996 e il 2000, un incremento medio del reddito del 72%, assai superiore rispetto a quello delle famiglie non partecipanti. I conti correnti fruttiferi hanno distribuito a coloro che hanno completato con successo il programma una media di 3.351 dollari (Ficke, Piesse, 2004).

Un caso locale che ha suscitato un certo scalpore per i buoni risultati prodotti è quello della città di Charlotte (North Carolina), dove la PHA locale ha lanciato il programma *Transitional Family*, sulla scorta delle recenti riforme del *welfare*, che indirizzano verso forme di assistenza a tempo limitato.

L'iscrizione avviene su base volontaria ma tale possibilità non è aperta a tutti. Vengono ammessi alla partecipazione solo coloro che hanno terminato la scuola superiore, che lavorano stabilmente da almeno un anno e che accettano di collaborare con l'assistente sociale per puntare all'autosufficienza economica ed uscire dai programmi di *public housing*.

Transitional Family ha sinora prodotto esiti soddisfacenti, riuscendo a rendere indipendenti dal sistema di *public housing* oltre 400 residenti tra il 1995 e il 2000, ed è stato adottato, con alcune varianti, in diverse città le cui *housing authorities* sono state autorizzate dal Dipartimento HUD a sperimentare forme di limitazione temporale dell'assistenza all'interno di un programma chiamato "*Moving to Work*", stabilito nel 1996 (Husock, 2003).

Altri programmi di aiuto per la transizione verso l'autosufficienza economica, caratterizzati da un funzionamento simile a quello sopra descritto, sono il *Resident Opportunity and Supportive Services* (ROSS) il *Voluntary Graduation Incentive Bonus* e il *Moving to Opportunity for Fair Housing demonstration program*. Quest'ultimo sollecita alcuni nuclei familiari riceventi assistenza *project-based* a spostarsi da

³⁵ Ciò avviene nel caso in cui la famiglia sia riuscita a migliorare le proprie condizioni economiche, mantenendo gli impieghi lavorativi trovati, e non abbia più bisogno di sussidi statali per sostenersi.

aree ad alta concentrazione di povertà ad aree a basso tasso di povertà.

Nel 1999 Il Congresso ha istituito il programma sperimentale "*Welfare to Work Voucher*", finanziando 50.000 nuovi *Housing Choice Vouchers* per famiglie destinatarie di assistenza sociale, per le quali il sussidio per la casa era considerato un fattore critico per ottenere o mantenere un'occupazione lavorativa.

Lo stanziamento, pari a 283 milioni di dollari, era volto ad aiutare le famiglie a compiere la transizione dall'assistenza pubblica al mondo del lavoro, e a cercare di capire se il meccanismo vigente di sussidio agli affitti fosse di incentivo al miglioramento delle condizioni economiche dei beneficiari.

Si ipotizzava che i *vouchers*, aumentando le entrate dei soggetti in questione e permettendo il trasferimento in alloggi localizzati in quartieri migliori e maggiormente vicini ai posti di lavoro, avrebbero concesso agli adulti di lavorare un po' meno e spendere più tempo nella formazione, nella ricerca di lavori migliori o in altri investimenti in capitale umano, consentendo, così, un miglioramento delle condizioni economiche.

I primi risultati, però, mostrano che il *voucher* per l'affitto nel breve periodo ha sì migliorato la condizione abitativa di molte famiglie, ma ha anche diminuito, sia pure lievemente, i tassi di occupazione ed il reddito guadagnato nel corso di tre anni. Il disincentivo a lavorare ha anche fatto sì che molti adulti abbiano deciso di impiegare le nuove ore libere a loro disposizione per prendersi cura della famiglia piuttosto che per occuparsi della ricerca di un lavoro migliore o per formarsi. Dal punto di vista economico, quindi, gli effetti positivi derivanti dall'ottenimento di un *voucher* sono, per ora, piuttosto limitati, anche a causa dell'inerzia dimostrata dalle PHAs nell'organizzare servizi collaterali per le famiglie volti a garantirne il raggiungimento (HUD, 2004c).

3.5 Housing Block Grants

Esistono due tipologie di finanziamenti federali agli stati ed agli enti locali che possono essere gestiti in maniera autonoma, seguendo indirizzi generali stabiliti dal governo centrale.

COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT (CDBG)

Istituito nel 1974, elargisce fondi denominati “*block grants*”, sulla base di una formula matematica³⁶, a circa 900 giurisdizioni idonee (città di almeno 50.000 abitanti e contee urbane) in tutta la nazione.

L’obiettivo principale del programma CDBG è quello di realizzare comunità urbane vitali, fornendo abitazioni ed ambienti di vita adeguati ed espandendo le opportunità economiche soprattutto per soggetti a reddito basso³⁷.

Tutti i progetti CDBG devono risultare coerenti rispetto ad almeno uno dei seguenti obiettivi nazionali:

- arrecare beneficio a persone *low-income* o *moderate-income*³⁸;
- eliminare o prevenire il degrado degli edifici;
- rispondere ad altri urgenti bisogni della comunità.

Nel 1983 il Congresso ha stabilito che i fondi CDBGs devono privilegiare soprattutto il primo obiettivo, e ha creato un vincolo di destinazione del 51% degli stessi a tale scopo. Tale percentuale è stata alzata al 61% nel 1987 e, successivamente al 70%³⁹ (42 U.S.C. § 5304(b)(3)).

Le iniziative riguardanti l’*housing* svolte con il contributo dei CDBGs devono prevedere l’assegnazione delle unità abitative a famiglie a reddito modesto⁴⁰. I CDBGs non possono essere

utilizzati per coprire direttamente i costi di costruzione di nuovi alloggi, ma sono disponibili per l’acquisto del terreno su cui nuovi edifici sorgeranno, per stabilire misure volte a diminuire i costi delle realizzazioni (quali sgravi fiscali o coperture di spese amministrative) e per la demolizione di vecchie strutture⁴¹. Altre attività tipiche rientranti in questa categoria sono la ristrutturazione di vecchi edifici e la connessione delle abitazioni alle reti idriche e fognarie.

Iniziative che vanno incontro ad urgenti bisogni della comunità sono, invece, quelle volte a risolvere situazioni di emergenza dovute, ad esempio, a calamità naturali, per le quali non sono disponibili fonti di finanziamento alternative.

Attualmente non più del 15% dei fondi può essere utilizzato per attività di servizio pubblico e non oltre il 20% degli stessi può essere speso per la pianificazione e/o l’amministrazione.

A partire dall’emanazione del *National Housing Affordability Act* del 1990, ogni ente beneficiario di contributi CDBGs è tenuto a redigere una *Comprehensive Housing Affordability Strategy* (CHAS) e ciascuna giurisdizione deve preparare annualmente un *report* sulla *performance* dei beneficiari per analizzare il loro operato nella spesa dei fondi. La CHAS richiede che venga condotta un’analisi di vasta portata delle condizioni del mercato, dell’inventario locale di *housing*, dei bisogni edilizi, e delle risorse al momento disponibili per il loro soddisfacimento. La giurisdizione deve, inoltre, pianificare le priorità per i successivi cinque anni e redigere un piano annuale che illustri le tipologie di azioni che verranno svolte per affrontare tali priorità⁴².

Attualmente i *Community development block grants* vengono amministrati dal Dipartimento HUD attraverso vari programmi, che seguono le norme appena descritte:

Entitlement communities: è il programma principale, creato con il Titolo I dell’*Housing and Community Development Act* del 1974 (42 U.S.C. § 5301 e segg.), e fornisce *grants* an-

³⁶ Formula che è stata definita “piuttosto complessa, se non bizantina” da Daye *et al.*, 1999, a causa della necessità di controbilanciare i diversi interessi politici in gioco.

³⁷ Con il termine *community* si vuole indicare un’area composta da uno o più quartieri. L’*housing* costituisce solo una parte dell’attività di *community development*, che include svariate possibilità, quali la realizzazione di strutture ricreative, l’incremento delle opportunità di formazione, il miglioramento delle infrastrutture di quartiere (Ferguson, Dickens, 1999).

³⁸ Le famiglie *moderate-income* sono quelle il cui reddito non supera il 95% del reddito mediano, come determinato dal Dipartimento HUD.

³⁹ Tali specificazioni si sono rese necessarie a seguito di cambiamenti progressivi nell’utilizzo dei fondi che andavano a beneficiare sempre meno i soggetti meno abbienti, contrariamente alle finalità originarie del legislatore (Hays, 1995).

⁴⁰ Se si tratta di case unifamiliari, gli inquilini devono appartenere alla categoria *low/moderate income*; nel caso di strutture condominiali, almeno il 51% delle unità abitative deve essere destinato a famiglie dotate di un reddito modesto.

⁴¹ Eccezioni possono essere fatte in casi particolari, qualora non sia possibile affrontare con altri mezzi situazioni di grave emergenza abitativa.

⁴² Nella preparazione di tale piano le giurisdizioni vengono incoraggiate a formare una *task force* comprendente rappresentanti del governo locale, organizzazioni non profit e costruttori privati.

nuali sulla base di una formula assai complessa⁴³ alle principali città (quelle dotate di popolazione uguale o superiore ai 50.000 abitanti⁴⁴) e contee (con popolazione di almeno 200.000 abitanti⁴⁵), per le quali è previsto dalla legge un diritto a ricevere i finanziamenti.

Per ricevere i fondi annuali cui ha titolo, l'ente beneficiario è tenuto a redigere ed inviare al Dipartimento HUD per l'approvazione il suo *Consolidated Plan*⁴⁶, in cui deve indicare gli obiettivi che intende raggiungere ed includere tutte le certificazioni necessarie.

In seguito all'approvazione, il Dipartimento elargisce la sovvenzione, a meno che il Segretario non abbia determinato che l'ente beneficiario non sia riuscito a portare a compimento nei tempi previsti le attività programmate o si prevede non riesca a farlo nel futuro.

Il beneficiario è tenuto, inoltre, a preparare un piano dettagliato per il coinvolgimento attivo della cittadinanza nello sviluppo dei programmi finanziati dai *block grants*, mettendo a disposizione informazioni, istituendo audizioni pubbliche per ascoltare proposte, idee e rispondere a domande sullo stato di avanzamento dei lavori⁴⁷.

Al programma *Entitlement communities* viene destinato il 75% del totale (che, nell'anno fiscale 2004 è stato di 5,457 miliardi di dollari) degli stanziamenti CDBG (Committee on Financial Services, 2003).

State administered CDBG: nel 1981 il Congresso ha emendato l'*Housing and Community Development Act* del 1974 per offrire a ciascuno stato la possibilità di amministrare il restante 25% dei fondi CDBG⁴⁸ per aree non-

entitlement (quelle non aventi diritto a ricevere finanziamenti attraverso il programma *Entitlement communities*). Annualmente ogni stato⁴⁹ stabilisce priorità e criteri per la selezione dei progetti da finanziare, indipendentemente dal Dipartimento HUD, cui rimane soltanto il compito di assicurare l'adeguatezza degli stessi alle leggi ed alle politiche federali, e presenta una relazione finale sull'utilizzo dei finanziamenti ricevuti.

Il Dipartimento gestisce direttamente le quote di fondi CDBG destinati alle Hawaii, alle isole Samoa, Guam, Northern Mariana e Vergini.

*Section 108 Loan Guarantee*⁵⁰: si tratta di una possibilità di investimento che il Dipartimento HUD offre ai governi locali, permettendo ad essi di trasformare una piccola parte dei fondi CDBG in prestiti garantiti dal governo federale, di entità sufficiente per intraprendere progetti di rivitalizzazione fisica ed economica volti a rinnovare interi quartieri.

Questo tipo di investimento pubblico spesso si rende necessario per incentivare l'attività economica privata, fornendo le risorse iniziali o anche semplicemente le garanzie di cui aziende private o singoli individui possono avere bisogno per investire in aree degradate. Possono fare richiesta, direttamente presso il Dipartimento HUD, tutte le città o le contee beneficiarie dei programmi *Entitlement communities* o *State administered CDBG*. L'ente pubblico richiedente può, quindi, emettere le obbligazioni garantite *Section 108* autonomamente oppure incaricare *ad hoc* un'agenzia pubblica locale.

Disaster Recovery Assistance: il *Department of Housing and Urban Development* garantisce stanziamenti flessibili per aiutare città, contee e stati colpiti da calamità naturali⁵¹. Tali fondi possono essere utilizzati ad esempio per la ristrutturazione di alloggi o di servizi pubblici danneggiati, la risistemazione degli sfollati,

stato sulla base di una formula analoga a quella utilizzata per *Entitlement communities*. Il totale dei fondi erogati nel corso del FY 2004 è stato di \$1.295.972.000.

⁴⁹ I governi locali sono i soli soggetti titolari a richiedere i fondi. Sono esclusi, quindi, privati cittadini ed altre organizzazioni private.

⁵⁰ Il nome del programma deriva dalla sua collocazione (all'interno, appunto, della Sezione 108) nell'*Housing and Community Development Act* del 1974.

⁵¹ Lo stato di calamità deve essere dichiarato dal presidente degli Stati Uniti.

⁴³ La formula in questione tiene conto di elementi quali il tasso di povertà della zona, la popolazione, il sovraffollamento abitativo, il livello di vetustà delle case, l'eventuale ritardo di sviluppo rispetto ad altre aree metropolitane per cercare di misurare obiettivamente l'entità dei bisogni della comunità.

⁴⁴ Sono presenti alcune eccezioni, città, cioè, di dimensioni inferiori ma ritenute, comunque, principali.

⁴⁵ Senza contare gli abitanti delle città che già ricevono i contributi.

⁴⁶ Si tratta del documento di pianificazione globale di una giurisdizione, necessario per ricevere fondi relativi ai seguenti programmi: CDBG, *HOME Investment Partnerships*, *Housing Opportunities for Persons with AIDS* (HOPWA), ed *Emergency Shelter Grants* (ESG).

⁴⁷ In numerose località sono stati creati comitati consultivi di cittadini, che hanno acquisito influenza sempre maggiore negli ultimi anni (Hays, 1995).

⁴⁸ I finanziamenti vengono elargiti annualmente ad ogni

l'erogazione di prestiti ed agevolazioni sulla nuova casa per i cittadini colpiti (HUD, 2005).

Per affrontare l'emergenza dei senzatetto, il cui numero, pur difficilmente quantificabile, è piuttosto elevato, sono stati istituiti finanziamenti speciali, erogati dal Dipartimento HUD per ristrutturazioni di edifici e riconversioni degli stessi in ripari di emergenza (*emergency shelters*) per *homelesses*. I fondi possono essere utilizzati, sia pur limitatamente, anche per garantire servizi sociali essenziali e per le spese di gestione (42 U.S.C. § 11371-11378).

Il *Department of Housing and Urban Development*, inoltre, mette periodicamente a disposizione di stati, governi locali ed organizzazioni non profit immobili di proprietà di agenzie federali, in disuso o sottoutilizzati, perché vengano sfruttati per fornire un riparo ai senzatetto (42 U.S.C. § 11411).

HOME INVESTMENT PARTNERSHIPS

Creato dal Titolo II dell'*Housing Act* del 1990, è diretto a stati e città: prevede l'erogazione di finanziamenti federali ai singoli stati gestiti da funzionari locali per lo svolgimento di un'ampia gamma di attività, comprendenti la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di abitazioni da assegnare in locazione oppure in proprietà o ancora l'assegnazione di contributi per gli affitti a famiglie a reddito basso (Orlebeke, 2000).

HOME è il più corposo *block grant* federale diretto esclusivamente a creare case a prezzi accessibili a vantaggio di famiglie *low-income*. Ogni anno distribuisce circa due miliardi di dollari tra gli stati e le giurisdizioni della nazione (dati HUD 2005).

Ogni stato è automaticamente titolato a ricevere fondi HOME, sulla base di una formula matematica, per un minimo di tre milioni di dollari ogni anno. Le giurisdizioni locali aventi diritto ad almeno 500.000 dollari⁵² possono

⁵² Tale cifra viene diminuita a 335.000 dollari negli anni in cui il Congresso stanziava, per il programma HOME, meno di 1,5 miliardi di dollari. Nell'anno fiscale 2004 lo stanziamento federale per il programma HOME è stato di 1.625 miliardi di dollari (HUD, 2005). Le giurisdizioni

anch'esse ricevere uno stanziamento.

Più località confinanti, che da sole non raggiungono tale cifra, possono unirsi in un consorzio per superare insieme la soglia che permette di ottenere uno stanziamento diretto. Le località rimanenti possono partecipare dei fondi facendone richiesta ai singoli Stati.

La formula in questione riflette il bisogno di ciascuna giurisdizione di alloggi economici per famiglie *very low-income* e *low-income* e tiene conto anche di specificità territoriali, quali, ad esempio, il tasso di povertà (42 U.S.C. § 12747 (b)(1)).

I fondi devono essere utilizzati per coprire i costi più rilevanti associati alle attività di realizzazione, quali l'acquisto di terreni o di edifici fatiscenti, la preparazione del sito, la ristrutturazione di alloggi (non di lusso) esistenti, le spese di demolizione, le spese per l'alloggiamento dei residenti sfollati. Deve essere attribuita una preferenza nei confronti della ristrutturazione di abitazioni inadeguate, a meno che la giurisdizione dimostri che tale strada non è la più efficiente per risolvere il problema dell'offerta di alloggi a basso costo. I fondi possono anche essere impiegati in investimenti mobiliari, prestiti fruttiferi o infruttiferi e in altre forme di assistenza che il Segretario ritiene conformi alle finalità prefissate, quali, in certi casi, sovvenzioni per gli affitti (42 U.S.C. § 12742 (b)).

Il codice non permette di utilizzare i contributi HOME per il pagamento dei costi amministrativi della giurisdizione oltre una soglia del 10% degli stessi, per la costruzione o il mantenimento degli alloggi di *public housing* e per fornire ai locatari assistenza per gli affitti che non sia giustificata da specifiche condizioni di mercato, in accordo con quanto esposto nel *Consolidated plan*⁵³.

Quando i finanziamenti HOME vengano utilizzati per realizzare abitazioni da affittare o per contributi ai canoni di locazione, almeno il 90% delle famiglie beneficiarie deve essere dotato di reddito non superiore al 60% del reddito medio dell'area (nel caso di complessi residenziali

interessate a ricevere contributi devono aver redatto il *Consolidated plan* e un piano d'azione per l'utilizzo dei fondi HOME.

⁵³ I contratti per le sovvenzioni dell'affitto sono legati al locatario, non all'abitazione, e hanno durata massima pari a due anni.

in locazione dotati di almeno cinque alloggi, una quota non inferiore al 20% delle unità deve essere occupato da soggetti con reddito non eccedente il 50% del mediano), e la restante quota deve possedere un reddito non maggiore dell'80% del reddito mediano dell'area. Tali livelli reddituali sono pubblicati ogni anno dal Dipartimento HUD.

L'utilizzo dei fondi HOME è soggetto a particolari condizioni: le giurisdizioni partecipanti, per ogni dollaro utilizzato, sono tenute ad impiegare venticinque centesimi provenienti da fonti non federali, anche sotto forma di elargizioni di materiali, prestazioni lavorative, proprietà donate, proventi da obbligazioni finanziarie. La percentuale richiesta può essere diminuita se la giurisdizione interessata si trova in un'area depressa o è stata vittima di calamità ufficialmente dichiarate.

Un particolare sostegno viene, inoltre, riservato alle *nonprofit community housing development organizations* (CHODOs)⁵⁴ nella realizzazione di parte della strategia preventivata. A questo scopo la legge obbliga la giurisdizione a identificare le organizzazioni in grado di portare a compimento parte del *Consolidated plan*, ed a riservare loro, per acquisti o realizzazioni di *housing*, una quota non inferiore al 15% dei fondi HOME ricevuti (U.S.C. 42 § 12771).

Il governo locale beneficiario, che dispone di un tempo pari a due anni per impegnare i fondi e pari a cinque per spenderli, deve assicurarsi che gli alloggi sovvenzionati dai contributi HOME rimangano *affordable* per un lungo periodo di tempo: 20 anni nel caso di abitazioni di nuova costruzione affittate a canone moderato e tra i 5 ed i 15 anni per alloggi nuovi dati in proprietà e per alloggi ristrutturati, a seconda dell'entità del contributo ricevuto.

Recentemente, l'*American Dream Downpayment Act* del 2003 ha emendato il Titolo II del *Cranston-Gonzalez National Affordable Hou-*

⁵⁴ Organizzazioni non profit, per lo più di quartiere, che si occupano di problemi di *housing* per cittadini *low-income* e *moderate-income*, sono esonerate dal pagamento delle tasse. Tali organizzazioni si sono dimostrate in grado di affrontare i problemi del quartiere e della società sovente ignorati dai costruttori privati for-profit e di evitare i problemi di gestione propri del *public housing*. Per queste ragioni il Congresso ha deciso di assicurare loro un ruolo importante all'interno del progetto HOME e di incoraggiare la formazione di nuove CHODOs nel maggior numero di comunità possibile (Hays, 1995).

sing Act, introducendo una nuova iniziativa all'interno del programma HOME, l'*American Dream Downpayment Initiative* (ADDI), per elargire fondi a tutti i cinquanta stati ed alle principali giurisdizioni locali dotate di popolazione pari ad almeno 150.000 abitanti o titolate a ricevere uno stanziamento di almeno 50.000 dollari sotto la nuova formula ADDI⁵⁵. Le nuove risorse devono essere utilizzate per fornire acconti e contributi alle famiglie *low-income* per l'acquisto della prima casa⁵⁶.

L'iniziativa è stata inserita all'interno del programma HOME per sfruttare la stessa rete di distribuzione dei fondi ed il medesimo personale, accelerandone l'efficacia (Congressional Budget Office, 2003).

3.6 Programmi destinati a particolari categorie di soggetti

Il *Department of Housing and Urban Development* promuove attualmente altri due programmi, finalizzati a realizzare abitazioni destinate a particolari categorie di soggetti:

Housing opportunities for persons with AIDS (HOPWA) (42 U.S.C. § 12901 e segg.), stabilito dall'*AIDS Housing Opportunity Act*, per fornire assistenza abitativa e servizi di supporto per soggetti *low-income* malati di HIV/AIDS e per le loro famiglie.

Supportive Housing for the elderly (Section 202), istituito dall'*Housing Act* del 1959 (sezione 202), emendato dal *Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act* (12 U.S.C.

⁵⁵ La formula, stabilita dal segretario del Dipartimento HUD, deve tenere conto del livello di necessità di assistenza per l'acquisto della prima casa proprio di ciascuna località e del precedente impegno della stessa nell'assistere i compratori di alloggi (HUD, 2005).

⁵⁶ Gli stanziamenti annui variano, di anno in anno, tra i 160 e i 200 milioni di dollari, e puntano ad assistere 40.000 famiglie a reddito basso (pari o inferiore all'80% del reddito mediano dell'area) nell'acquisto della prima casa (si prevede, quindi, di assegnare 5.000 dollari a famiglia). L'iniziativa ha preso le mosse da uno studio del *Department of Housing and Urban Development*, *Barriers to Minority Homeownership* (www.hud.gov), che ha dimostrato che il tasso di proprietari di un'abitazione tra le minoranze etniche è notevolmente inferiore a quello medio nazionale. Lo studio ricerca le ragioni di questo fenomeno nella carenza di capitali iniziali a disposizione per l'acquisto della casa, più che in difficoltà di pagamento di un mutuo mensile, e la ADDI costituisce un tentativo di abbattere questo tipo di barriera.

§ 1701(q)), garantisce anticipazioni di capitale ad organizzazioni non profit private ed a cooperative per agevolare la realizzazione di alloggi (con servizi di sostegno) da assegnare in locazione ad anziani.

Supportive Housing for Persons with Disabilities (Section 811): è volto ad incentivare la realizzazione di alloggi (provvisi di servizi di sostegno) diretti a disabili *very low-income* di età non inferiore ai 18 anni. La legge istituitiva è sempre il *Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act* (42 U.S.C. § 8013).

3.7 Low-Income Housing Tax Credits (LIHTC)

I crediti d'imposta costituiscono un mezzo assai semplice per incoraggiare gli investimenti in un determinato settore. Diversamente dalle deduzioni, permettono ai beneficiari di ridurre l'importo delle tasse da pagare per una cifra pari all'esatto ammontare del credito. Il governo sovente preferisce sfruttare questa modalità piuttosto che i sussidi diretti, perché è più semplice da amministrare (McClure, 1998).

Per incentivare la realizzazione e la conseguente locazione di abitazioni *low-income* nel corso degli anni sono state promosse varie forme di sussidi federali indiretti e di agevolazioni sulle imposte, culminate nella creazione del programma LIHTC, tramite il *Tax Reform Act* del 1986⁵⁷. Il nuovo programma ha sostituito le incentivazioni fiscali antecedenti, che non erano riuscite a collegare in maniera efficace le detrazioni con l'*affordable housing* (Black-Plumeau, 1998).

Nel 1988 il programma è stato modificato con la previsione dell'obbligo, per gli stati, di destinare almeno il 10% dei *tax credits* annuali a progetti di organizzazioni non profit impegnate nella promozione del *low-income housing* (IRC §42(h)(5)(A))⁵⁸.

LIHTC (IRC § 42) fornisce un credito d'imposta federale sul reddito, di durata decen-

nale, ad investitori privati (sia singole persone che imprese) che investono il capitale necessario a costruire o ristrutturare alloggi.

La responsabilità del monitoraggio e dell'esecuzione del programma si divide tra le *tax credit allocation agencies* statali⁵⁹ e lo *U.S. Internal Revenue Service* (IRS)⁶⁰.

Dal punto di vista politico, il LIHTC è aiutato dalla sua natura di incentivo fiscale: non possedendo un proprio capitolo di spesa, i suoi costi tendono a rimanere "nascosti" alla consapevolezza comune (Orlebeke, 2000 e Dreier, 2000).

In genere, i realizzatori sono tenuti a scegliere una tra le seguenti possibilità:

- affittare almeno il 20% delle unità residenziali del progetto a famiglie con reddito inferiore o pari al 50% del reddito mediano dell'area, oppure
- affittare almeno il 40% delle stesse a famiglie con reddito inferiore al 60% del reddito mediano dell'area⁶¹.

Perché il progetto possa essere aiutato dai *tax credits* è, inoltre, necessario che il livello degli affitti non superi il 30% del reddito familiare, con correttivi a seconda della dimensione dell'alloggio. In ogni caso non si può affittare un appartamento LIHTC a nessuna persona il cui reddito superi il 60% di quello mediano per l'area interessata.

Teoricamente il credito d'imposta è studiato per fornire il rendimento aggiuntivo necessario per compensare i proprietari delle costruzioni *low-income* dal ridotto guadagno derivante dai bassi affitti (Novogradac *et al.*, 2004).

Gli alloggi dotati di questi requisiti devono restare per almeno 30 anni⁶² al servizio di fami-

⁵⁹ Molti stati hanno scelto le loro *housing finance agencies* come *tax credit allocation agencies* (Black-Plumeau, 1998).

⁶⁰ Si tratta di un organo interno allo *U.S. Department of the Treasury*.

⁶¹ Fa eccezione la città di New York, per la quale questa seconda alternativa è sostituita da una regola più permissiva: almeno il 25% delle unità abitative deve essere assegnato in locazione a famiglie con reddito inferiore o uguale all'*area median gross income*.

⁶² Tale periodo, prima del 1989, era pari a soli 15 anni. I proprietari, dopo aver ricevuto l'ultimo dei *tax credits* annuali, sono autorizzati a vendere o convertire l'alloggio alle condizioni di mercato se presentano una domanda alla *state tax credit allocation agency*, e se l'agenzia non è in grado di trovare un acquirente (tendenzialmente un'organizzazione non profit) desideroso di mantenere

⁵⁷ La legge prevedeva l'estinzione del programma in tre anni in caso di mancato rinnovo da parte del Congresso, ma, visto il successo ottenuto, con l'*Omnibus Budget Reconciliation Act* del 1989 ne venne stabilita la proroga. Il programma fu, infine, reso permanente nel 1993 (McClure, 2000).

⁵⁸ Tra quelle rientranti nelle sezioni 501(c)(3) e 501(c)(4) dell'*Internal Revenue Code* (IRC).

glie *low-income*, le quali sono protette dallo sfratto o da bruschi aumenti dell'affitto per 3 anni aggiuntivi.

Il numero di unità abitative realizzabili è limitato dallo stanziamento totale permesso dalla legge federale. Ogni *tax credit allocation agency* statale riceve un'allocazione annuale di *tax credits* sulla base della popolazione dello stato di appartenenza.

Ciascuno stato riceve 1,75 dollari per residente (con aggiustamenti annuali in base alla variazione del tasso di inflazione)⁶³, con un minimo totale di 2 milioni di dollari per ciascuno.

Le *allocation agencies* statali esaminano le richieste inviate dai costruttori ed assegnano i *tax credits*, sulla base dei requisiti federali alle *local housing agencies* o direttamente ai promotori dei progetti di *low-income housing*. L'agenzia statale è responsabile della conformità del programma ai requisiti federali, mentre l'IRS è responsabile della corretta applicazione del *federal tax code* (Orlebeke, 2000).

Per nuove costruzioni o importanti ristrutturazioni che non ricevono nessun altro sussidio federale, l'ammontare totale di credito d'imposta guadagnato dal progetto può avere un *present value* (valore attuale) fino al 70% dei costi di realizzazione (IRC § 42(b)(1)(A)). Solitamente ogni anno, per 10 anni, coloro che investono in questi progetti possono ricevere *tax credits* da sottrarre alle loro imposte sul reddito pari a circa il 9% dei costi di realizzazione delle unità abitative⁶⁴. Per nuove costruzioni ricevute anche altri sussidi federali e per l'acquisizione di case esistenti da ristrutturare, l'ammontare totale di *tax credits* attribuiti al progetto può avere un *present value* fino al 30% dei costi di realizzazione (IRC § 42 (b)(1)(B)). In questo caso gli investitori, riceverebbero, usualmente, un credito annuale per 10 anni pari a circa il 4% dei costi (Black-Plumeau, 1998).

Siccome è assai raro che i *tax credits* coprano il costo totale di realizzazione degli alloggi in un progetto, molti costruttori devono ottenere fondi

addizionali, quali prestiti convenzionali o federalmente assicurati e sussidi statali. Alcuni operatori utilizzano, inoltre, LIHTC congiuntamente con altri programmi di assistenza, quali HOME oppure *Section 8*.

Le generali regole dell'economia influenzano la localizzazione delle costruzioni sussidiate con credito d'imposta: generalmente tali abitazioni vengono realizzate dove i costi del terreno sono bassi ed il livello degli affitti permesso dal LIHTC è vicino a quello di mercato (Novogradac *et al.*, 2004)⁶⁵. Di conseguenza, è più difficile costruire progetti edilizi aiutati dai LIHTC nelle grandi città, perché il costo delle aree è assai elevato e il livello degli affitti permesso dal programma è molto al di sotto di quello di mercato. A ciò pongono parziale rimedio altri programmi federali o statali, che rendono tali costruzioni più facilmente realizzabili.

Al momento presente il LIHTC è uno dei programmi più importanti per l'*affordable housing*: dal 1987, secondo le stime del *General Accounting Office*, ha agevolato la produzione di circa 752.000 alloggi (Colton, 2003).

Tra i benefici economici e sociali derivanti dal *Low-Income Housing Tax Credit*, oltre a quelli legati all'incremento di alloggi a prezzi accessibili, bisogna segnalare la flessibilità nell'assistenza a categorie di soggetti con bisogni particolari (per venire incontro, ad esempio, alle esigenze di anziani o disabili), lo stimolo che viene apportato all'economia locale, l'attenuamento degli oneri per il governo nel rispondere ai bisogni di *low-income housing*, la ristrutturazione di quartieri degradati (Novogradac *et al.*, 2004).

Inoltre, il LIHTC è un programma "*pay for performance*" in cui gli investitori non usufruiscono dei benefici fiscali finché gli alloggi per soggetti a basso reddito non sono realizzati e posti in servizio. I benefici, inoltre, non possono più essere richiesti nel momento in cui l'unità abitativa non è più considerata *affordable* (Oxley, 2004).

l'abitazione *affordable* fino allo scadere dei trenta anni. Cfr. (Nolden *et al.*, 2003).

⁶³ Originariamente la cifra era pari a 1,25 dollari, alzata a 1,50 nel 2001 ed a 1,75 dollari nel 2002.

⁶⁴ I costi non ammortizzabili (*non-depreciable*), quali il terreno e l'ammontare di ciascun *grant* sono esclusi.

⁶⁵ In alcune zone, però, è a disposizione un 30% aggiuntivo di crediti.

4. IL RUOLO DEL SETTORE NON PROFIT

Particolarmente interessante, negli Stati Uniti, è il recente incremento dell'attività delle organizzazioni non profit nell'edilizia residenziale. In generale, il terzo settore in America è caratterizzato da un livello di sviluppo imponente, per ragioni storiche e culturali, per i limiti del governo federale nel rispondere ai bisogni delle comunità (cosa che viene, invece, svolta con maggiore immediatezza ed efficienza da organizzazioni locali), per l'enfasi posta sull'iniziativa individuale e, non da ultimo, per i notevoli vantaggi fiscali che molti soggetti non profit hanno la possibilità di ottenere⁶⁶.

Negli ultimi anni l'amministrazione federale si è impegnata notevolmente per abbattere le barriere che ostacolano la partecipazione di *faith-based* e *community organizations* ai programmi federali per la casa, permettendo l'accesso di queste organizzazioni ad un numero via via crescente di bandi e di sovvenzioni.

Le organizzazioni non profit attive nel settore edilizio negli Stati Uniti ricevono, inoltre, un sostegno importante da parte di fondazioni ed imprese (è da segnalare, in particolare, l'impegno della Ford Foundation nei confronti delle *community development corporations*, sin dalla fine degli anni Settanta) (Dreier, Hulchanski, 1994) e, pur non avendo ancora raggiunto livelli produttivi comparabili a quelli del maggiormente sviluppato contesto canadese, sono in crescente aumento.

5. CONFRONTO CON LA SITUAZIONE ITALIANA

In entrambi i paesi, Italia e Usa, non è la quantità totale di alloggi realizzati a risultare scarsa, quanto, piuttosto, il numero di appartamenti a prezzi accessibili a nuclei familiari a reddito basso.

In Italia circa il 72% delle famiglie è proprie-

⁶⁶ Tra i vantaggi maggiormente significativi vi sono l'esenzione dalle tasse federali, statali, comunali, sconti rilevanti su servizi federali e sulle tariffe postali, nonché, in non pochi casi, cospicue deduzioni dal reddito imponible per i donatori desiderosi di contribuire all'operato delle organizzazioni.

tario di almeno un'abitazione, percentuale tra le più alte in Europa. Il mercato dell'affitto ha assunto un'importanza secondaria, non soltanto perché un grande numero di cittadini - avendo sperimentato un aumento di reddito - si è trovato in condizione di poter acquisire un'abitazione in proprietà, ma anche perché le politiche pubbliche volte a impedire gli sfratti ed i blocchi degli affitti (come la legge sull'equo canone), hanno disincentivato in passato l'investimento in alloggi da assegnare in locazione sul libero mercato.

Negli Stati Uniti la percentuale di famiglie proprietarie di un'abitazione è pari al 69%. In entrambi i paesi viene posta un'enfasi particolare sulla proprietà abitativa, in Italia, innanzitutto, per mezzo dell'articolo 47 della Costituzione che prevede esplicitamente che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" e negli U.S.A. per il tramite di numerosi *Housing Acts* inneggianti all'ottenimento di un'abitazione per ogni famiglia americana. Le politiche delle amministrazioni più recenti, in particolare, favoriscono l'elargizione di contributi pubblici per incentivare l'acquisto della prima casa, soprattutto per le famiglie appartenenti a minoranze etniche, presso le quali il tasso di proprietari di un alloggio è significativamente più basso della media.

Un certo livello minimo di efficienza del sistema dell'edilizia residenziale pubblica statunitense è garantito dall'esistenza di indicatori di *performance* per la valutazione delle PHAs e dello stesso Dipartimento HUD, che sono incentivati a migliorare il *management* e l'organizzazione interna.

Negli Stati Uniti, soprattutto a partire dagli anni '80, sono cominciate a mutare significativamente le linee guida alla base degli interventi pubblici nell'*housing*.

Dal costruire caseggiati in cui accogliere i soggetti meno abbienti, il governo ha iniziato a privilegiare politiche basate anche sulla mossa personale dell'individuo, come l'assistenza agli affitti, che implica la ricerca di un alloggio da parte del beneficiario, fino ad arrivare all'esplosione, verificatasi negli anni '90, dei programmi e delle iniziative volte ad incentivare l'indipendenza economica degli assistiti.

Questi ultimi si basano sull'assunto che la

condizione di bisogno, per la grande maggioranza delle famiglie *low-income*, è transitoria, quindi il sostegno promosso dal governo federale deve essere limitato nel tempo e via via decrescente, per stimolare i beneficiari a migliorare la propria situazione economica, fino al raggiungimento dell'autosufficienza.

Le modalità attraverso cui concretamente tale sostegno si manifesta sono svariate, ed includono, oltre agli aiuti economici, anche forme indirette di incentivazione, come lo spostamento dei soggetti interessati in quartieri benestanti, o il trasferimento degli stessi in alloggi di qualità superiore, per permettere alle famiglie a basso reddito di "toccare con mano" i benefici derivanti da una condizione reddituale migliore.

Vengono, inoltre, promossi, per tutto il periodo di vigenza dell'aiuto federale, momenti di educazione, formazione, *counseling*, per accompagnare le famiglie nel miglioramento della loro condizione sociale.

Per l'anno 2005, in particolare, il Dipartimento HUD prevede un incremento del reddito medio pari al 5% circa tra i nuclei familiari non costituiti da anziani e non caratterizzati dalla presenza di disabili partecipanti all'iniziativa (HUD, 2004b).

L'impostazione di fondo del governo federale statunitense incentra, quindi, l'attenzione sul garantire un aiuto temporaneo alle famiglie a basso reddito in oggettive condizioni di difficoltà. Recentemente sono, infatti, emerse proposte di modifica al programma *Housing choice voucher* che vanno nella direzione di permettere ai singoli stati di stabilire limitazioni temporali alle possibilità di godimento dei sussidi per l'affitto, di cui attualmente beneficiano circa 3,5 milioni di famiglie (HUD, 2004d). La realizzazione di alloggi di edilizia sovvenzionata è una strada ormai praticamente abbandonata.

I canoni di locazione vengono stabiliti secondo norme fissate a livello federale, che li commisurano esclusivamente alla capacità economica della famiglia beneficiaria.

Peculiare è l'obbligo, per tutti gli adulti disoccupati residenti in alloggi di *public housing*, di mettere a disposizione un certo numero di ore al mese per servizi alla comunità o per la partecipazione a programmi volti a favorire il raggiungimento dell'autosufficienza economica (42

U.S.C. § 1437j (c) (1, 2, 3)).

Per la totalità dei programmi volti ad integrare i canoni di locazione negli Stati Uniti vengono spesi, annualmente, oltre 22 miliardi di dollari (HUD, 2004a)⁶⁷, a fronte di una popolazione di quasi 294 milioni di persone⁶⁸.

Quanto all'Italia, le risorse destinate al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (istituito dalla legge 9.12.1998, n. 431) nel 2004 sono state pari a 248.248.333 euro, a fronte di una popolazione di poco superiore ai 58 milioni di abitanti⁶⁹.

È da sottolineare come, negli ultimi decenni, gli stanziamenti federali negli U.S.A. per l'assistenza ai locatari siano andati continuamente aumentando (anche se, negli ultimi mesi, l'amministrazione Bush non ha più emesso nuovi *vouchers*⁷⁰, permettendo soltanto il ricircolo di quelli esistenti, ed ha proposto le limitazioni temporali precedentemente illustrate), mentre in Italia dal 1999 l'ammontare complessivo del sostegno all'affitto è diminuito (Federcasa, 2004)⁷¹.

Il sussidio medio per ciascuna famiglia beneficiaria negli Stati Uniti si aggira intorno ai 520 dollari mensili (dati 2003)⁷², mentre in Italia il contributo medio annuo per famiglia varia tra i 1.736 euro nei comuni medio-piccoli ed i 2.202 euro nelle aree metropolitane. È, quindi, evidente la diversità nell'impegno dei due governi in questo settore delle politiche per la casa.

Attualmente in Italia è a disposizione quasi un milione di alloggi di proprietà di enti pubblici (circa il 4,4% del patrimonio complessivo, ovvero il 23,1% dello stock in affitto), tra cui, ov-

⁶⁷ Per la precisione si tratta, quanto all'anno fiscale 2004, di 22,465 miliardi di dollari (voce *Section 8 Lower Income Rental Assistance*), pari al 53,76% delle spese del Dipartimento HUD.

⁶⁸ www.census.gov. La popolazione residente all'interno degli Stati Uniti è stimata, al 1 luglio 2004, essere pari a 293.655.404 abitanti.

⁶⁹ www.istat.it. I cittadini dotati di residenza italiana al giugno 2004 erano 58.166.512.

⁷⁰ Recentemente l'amministrazione Bush sta tagliando significativamente le spese per tentare di ridurre il debito pubblico, che ha raggiunto il livello più elevato della storia americana (circa 7.790 miliardi di dollari, oltre il 60% del PIL).

⁷¹ Dal 1999 al 2001 il fondo ha goduto di un finanziamento pari a 330 milioni di euro, ridotti negli anni successivi.

⁷² Per la precisione nel 2003 era di 517 dollari al mese. Fonte: www.hud.gov.

viamente, spiccano gli ex-IACP con poco meno di 800.000 alloggi.

A partire dal 1996 il processo di dismissioni di alloggi pubblici, avviato dalla legge 560/1993, si è accelerato, toccando nel 1998 una punta di 17.000 abitazioni vendute contro una cifra inferiore alle 10.000 unità di nuove costruzioni⁷³; complessivamente dal 1996 sono state perse oltre 30.000 unità⁷⁴.

Anche negli Stati Uniti il numero di abitazioni di *public housing* è in costante diminuzione. Nell'anno 2000 erano disponibili 1.300.000 alloggi circa, costituenti l'1,3% del patrimonio abitativo totale (U.S. General Accounting Office, 2000), una percentuale assai inferiore rispetto a quella italiana. Ciò è dovuto all'abbandono delle politiche di nuove costruzioni avviato con decisione negli anni '80 dall'amministrazione Reagan, motivato dai costi relativamente elevati che queste comportavano e dal timore di disincentivare il miglioramento delle condizioni economiche dei nuclei familiari beneficiari.

Attualmente il Dipartimento HUD spende circa 7 miliardi di dollari ogni anno per l'amministrazione del programma *public housing*.

La gestione degli alloggi pubblici presenta diversi punti di contatto tra Italia e Stati Uniti. L'affidamento alle Regioni della facoltà di determinare i limiti di reddito per l'assegnazione delle abitazioni, come pure l'ammontare dei canoni di locazione, in Italia ha causato una differenziazione piuttosto spiccata tra le varie parti del paese⁷⁵, evidentemente in relazione alla si-

tuazione di fatto, oltre che in conseguenza delle diverse scelte politiche.

I canoni sono commisurati al reddito della famiglia beneficiaria ed al valore catastale degli alloggi, in base alla delibera CIPE del 13.3.1995, con vari correttivi (criteri differenti sono stati applicati da regione a regione) a seconda della grandezza del nucleo familiare e del suo reddito.

Le leggi regionali trattano in maniera diversa anche le condizioni per la permanenza all'interno degli immobili e le cause di decadenza dalle assegnazioni (spesso, comunque, è prevista la possibilità, per le famiglie che abbiano superato la soglia massima di reddito consentita, di rimanere nell'alloggio e pagare un canone maggiorato).

Negli Stati Uniti una certa discrezionalità nello stabilire i requisiti per l'accesso agli alloggi pubblici è demandata alle *public housing authorities*, che godono della possibilità di stabilire criteri preferenziali a vantaggio di particolari categorie di soggetti, tenendo conto dei bisogni e delle priorità locali (42 U.S.C. § 1437d (c)(4)), ma sono tenute a servire, comunque, la fascia di popolazione a reddito basso.

Lo scenario futuro per gli enti gestori di alloggi pubblici in Italia è preoccupante, poiché le spese, nonostante le riduzioni del personale effettuate negli ultimi anni, sono in costante ascesa, mentre la fonte principale di entrate, i canoni, è in lieve decremento, per la politica delle assegnazioni degli alloggi che, ultimamente, tende a favorire soggetti sempre più deboli economicamente, come immigrati ed anziani.

⁷³ Nonostante l'avvio dei piani di vendita, il patrimonio abitativo sociale in affitto dal 1980 al 1996 era aumentato mediamente di 8.760 alloggi ogni anno, anche se con andamento calante (dalle oltre 15.000 abitazioni annue realizzate fino al 1985 si è passati alle 2.500 nel biennio 1993-95) (Federcasa, 2004).

⁷⁴ Tratto da Istat, *I consumi delle famiglie*, 2000.

⁷⁵ Il limite di reddito annuo complessivo era stabilito nel 1995 in 21 milioni di lire (10.845,59 Euro) per un nucleo familiare di due persone, aggiornato dalle regioni ogni biennio in base alla variazione assoluta dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. Per "reddito annuo complessivo" si intende la somma dei redditi fiscalmente imponibili di tutti i componenti del nucleo familiare, risultanti dall'ultima dichiarazione dei redditi. Deve essere calcolato in base alle leggi regionali (che fanno riferimento alle norme nazionali, quali l'art. 21 della legge 457/1978, modificato dall'art. 2 della legge 94/1982), che prevedono la riduzione del reddito di un milione di lire per ogni figlio a carico e calcolano il lavoro dipendente nella misura del 60%. Se il nucleo

familiare è costituito da oltre due componenti (esclusi i figli a carico), il reddito complessivo annuo è ridotto di un milione di lire per ogni altro componente oltre i due, sino ad un massimo di sei milioni. Tali valori variano in maniera considerevole da regione a regione. Ad esempio, in Piemonte (dati 2001) il limite di reddito annuo complessivo non poteva superare i 19.492.000 di lire, mentre in Abruzzo i 25.024.000 (per una famiglia di due componenti) (Federcasa, 2004).

Tab. 2: Spese complessive del Dipartimento HUD, 2004 (HUD, 2004a)

Grant, Subsidy and Loan Program Gross Expenses for FY 2004		
Section 8 Lower Income Rental Assistance	\$ 22,465 billion	53,76%
Community Development Block Grants (CDBG)	\$ 5,457 billion	13,06%
Public and Indian Housing (PIH) Grants and Loans	\$ 3,899 billion	9,33%
Operating Subsidies for Public Housing Agencies	\$ 3,465 billion	8,29%
HOME Investment Partnerships	\$ 1,625 billion	3,89%
Housing for the Elderly and Disabled	\$ 1,299 billion	3,11%
All Other Programs	\$ 3,577 billion	8,56%
Total	\$ 41,787 billion	100%

Anche l'attività di costruzione e di recupero è in calo, a causa della costante diminuzione dei fondi ex Gescal, che sono ormai esauriti. Di questo passo sembra difficile che gli enti gestori siano in grado di assicurare l'equilibrio di bilancio o di recuperare il deficit pregresso, ove presente (Federcasa, 2004). Da queste premesse hanno preso piede le recenti proposte di completa dismissione del patrimonio di ERP detenuto dagli ex-IACP per finanziare l'abbattimento del costo dei mutui per la casa in favore delle giovani coppie, garantire ulteriori agevolazioni alle cooperative che investono nell'edilizia popolare e fornire assegni-casa alle famiglie a reddito basso. Nel giro di alcuni anni si potrebbe ricavare un gettito fiscale derivante dagli incrementi patrimoniali dei nuovi proprietari tale da poter rifinanziare "all'infinito" questo tipo di politiche per la casa⁷⁶.

Occorre però tenere in considerazione alcuni elementi utili per comprendere l'entità del problema casa per i soggetti meno abbienti.

Il tasso di soddisfacimento delle domande per l'ottenimento di un alloggio di edilizia residenziale pubblica è assai basso. Secondo l'ultimo censimento Istat, in media soltanto il 7,9% dei nuclei familiari ottiene una risposta positiva

⁷⁶ Bufacchi, *Dal progetto ex-IACP un bonus affitti e sconti sui mutui*, Il Sole 24 Ore 1.12.2005, riporta un'ipotesi di piano per la casa 2006/2010 di Renato Brunetta, consigliere economico di Palazzo Chigi.

(percentuale che sale all'8,4% per residenti nei comuni capoluogo non metropolitani), mentre quasi il 92% delle domande rimane inevaso.

Si ricordi anche che nel 2004 circa 2.674.000 famiglie (l'11,7% del totale, comprendente circa 7.588.000 individui) vivevano in condizioni di povertà relativa. Questo problema affliggeva in particolare le famiglie numerose, quelle guidate da un genitore solo e gli anziani. Livelli di istruzione bassi, esclusione dal mercato del lavoro o profili professionali inadeguati si associano strettamente alla condizione di povertà (ISTAT, 2005)⁷⁷. In difficoltà spesso si trovano anche gli immigrati (in Italia circa due milioni di individui), i quali, nel 2003, costituivano il 2% dei residenti in alloggi di ERP. Questa percentuale è in aumento perché gli stranieri con famiglie numerose ottengono punteggi alti nelle graduatorie per le nuove assegnazioni.

È stato, inoltre, calcolato (anno 2005) che su 3.213.500 famiglie che affittano una casa sul mercato privato, considerati i canoni attuali, 1.355.300 (il 42,2%) di esse sarebbero gravate da un rapporto canone/reddito netto superiore al 30%. Nel 2007 le famiglie nelle stesse condizioni dovrebbero diventare 1.758.260 (cioè il 55%).

⁷⁷ A partire dal 2003 l'Istat ha ritenuto opportuno pubblicare soltanto i dati riguardanti la povertà relativa e non quelli riguardanti la povertà assoluta, per i limiti manifestati dai parametri utilizzati per il computo di quest'ultima.

CONCLUSIONI

Per confrontare le differenze intercorrenti tra i costi delle locazioni sul mercato libero ed i canoni applicati negli alloggi pubblici si può fare riferimento ai dati Istat disponibili. Nel 2000 il costo medio dell'affitto nell'edilizia residenziale pubblica risultava pari al 28% di quello riscontrabile nel settore privato, relativamente ad alloggi analoghi per caratteristiche ed ubicazione.

Dal punto di vista della solidarietà sociale questo rapporto piuttosto squilibrato viene considerato positivamente, ma determina alcune criticità:

- un divario tanto elevato genera una forte resistenza nei confronti dell'abbandono dell'abitazione sociale, atto obbligatorio quando non sussistono più i motivi e le ragioni per la permanenza del nucleo familiare; restano, così, escluse dell'edilizia residenziale pubblica famiglie in condizioni socio-economiche peggiori rispetto ad altre che continuano, per anni, a godere di un beneficio cui non hanno più diritto;
- la rigidità del comparto che ne consegue tende a rendere più difficile la gestione e la valorizzazione del patrimonio residenziale sia rispetto ad obiettivi di solidarietà sociale, sia rispetto ad obiettivi di efficienza economica (Federcasa, 2004).

Una politica di sostegno all'abitazione maggiormente basata sull'erogazione di sussidi per gli affitti potrebbe contribuire a risolvere il problema della resistenza all'abbandono dell'abitazione sociale in caso di decadimento dei requisiti reddituali, in quanto sarebbe sufficiente un provvedimento di revoca del *voucher* per sottrarre il beneficio ai soggetti non più titolari a detenerlo.

Sarebbe, inoltre, interessante provare a introdurre anche in Italia programmi sperimentali, su base volontaria, per l'indirizzamento delle famiglie sussidiate o residenti in alloggi pubblici verso l'indipendenza economica, considerati i risultati positivi sinora ottenuti dall'amministrazione americana. Ne scaturirebbe un meccanismo innovativo rispetto alle logiche per lo più assistenzialistiche che hanno animato l'intervento pubblico nel settore da anni a questa parte.

Occorrerebbe anche incentivare le iniziative di *housing* sociale promosse da soggetti appartenenti al terzo settore (alternativi alle cooperative edilizie, che già svolgono un'attività rilevante), ancora piuttosto sporadiche e limitate ad alcune realtà locali in cui il problema della casa è particolarmente sentito. Tali operatori, infatti, sovente riescono a creare sinergie tra la pubblica amministrazione, le imprese e le banche per la realizzazione di programmi innovativi.

Tra questi occorre ricordare la Fondazione Cariplo, che, da cinque anni finanzia, tramite bandi, progetti volti alla realizzazione di alloggi da assegnare in locazione a canone sociale in favore di soggetti disagiati. Tale attività, importante anche quantitativamente (ogni anno sono stati erogati dai 5 ai 10 milioni di Euro) ha consentito, nel 2003, la riqualificazione del quartiere Barona di Milano, con la realizzazione di 82 unità abitative in locazione a canone calmierato, oltre a comunità alloggio per anziani, un pensionato studentesco, attrezzature pubbliche e spazi commerciali. Ciò è stato reso possibile grazie ad un'iniziativa della Fondazione Cassoni sostenuta, oltre che dalla Fondazione Cariplo, dalla Banca Popolare di Milano e da altre imprese e fondazioni minori e ad un'apposita convenzione con il Comune di Milano.

Essendo, però, quello immobiliare un settore ad altissima intensità di capitale, la Fondazione Cariplo ha cominciato a pensare a possibili alternative attivabili a fianco del finanziamento a fondo perduto erogato sulla base di bando. È nata, così, la Fondazione Housing Sociale, cui partecipano anche la Regione Lombardia e l'ANCI Lombardia, avente come obiettivo la costituzione ed il lancio (per l'anno 2005) di un Fondo Immobiliare Etico, costituito da 100 milioni di Euro (50 milioni di capitale di rischio e 50 milioni di debito) per finanziare interventi di edilizia sociale selezionando competitivamente gli enti costruttori (che si dovranno assumere la totalità dei rischi connessi) ed affidando la gestione degli alloggi ad un soggetto non profit regolamentato.

Gli investitori dovranno accettare un rendimento calmierato (ipoteticamente tra il 3% ed il 4% annuo) con un orizzonte temporale variabile tra i 7 ed i 15 anni (ai termini dei quali gli alloggi saranno venduti per rimborsare i capitali utilizzati).

Negli Stati Uniti la diffusione capillare delle *community development corporations* è stata grandemente favorita dall'opera di grandi fondazioni quali la Ford Foundation e l'Enterprise Foundation, che hanno fornito strumenti e risorse finanziarie senza occuparsi direttamente dell'attività costruttiva, e di altre realtà non profit di grandi dimensioni (quali la LISC- *Local Initiatives Support Corporation*). Analogamente, in Italia potrebbe risultare determinante l'apporto delle fondazioni di origine bancaria, le quali dispongono delle risorse necessarie per attivare e replicare interventi di *housing* sociale su scala relativamente vasta nella maggior parte delle località in cui il problema casa è maggiormente sentito.

BIBLIOGRAFIA

- Basolo V. (2003), "Local Response to Federal Changes in the Housing Voucher Program: A Case Study of Intraregional Cooperation", in *Housing Policy Debate*, Vol. 14, Fannie Mae Foundation.
- Black-Plumeau L. (1998), *Low-Income Tax Credits*, in *The Encyclopedia of Housing*, Willem van Vliet Editor, Sage Publications.
- Bogdon A. S. (1999), "What can we learn from previous housing-based self-sufficiency programs?", in *The Home Front: Implications of Welfare Reform for Housing Policy*, Sandra J. Newman Editor, The Urban Institute Press, Washington, D.C..
- Bratt R. (1998), *United States Department of Housing and Urban Development*, in *The Encyclopedia of Housing*, Willem van Vliet editor, Sage publications.
- Bufacchi I. (2005), "Dal progetto ex-IACP un bonus affitti e sconti sui mutui", *Il Sole 24 Ore* 1.12.2005.
- Colton K.W. (2003), *Housing in the Twenty-First Century*, Harvard University Wertheim Publications Committee.
- Committee on Financial Services (2003), *Community Development Block Grants (CDBG)-The Impact of CDBG on Our Communities. Field Hearing Before the Subcommittee on Housing and Community Opportunity of the Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, 30.6.2003*, U.S. Government Printing Office, Washington.
- Congressional Budget Office (2003), *American Dream Downpayment Act – Report*.
- Congressional Research Service (2004), *A Chronology of Housing Legislation and Selected Executive Actions 1892-2003*, U.S. Government printing office.
- Daye C. E., Hetzel O.J., Kushner J. A., McGee H. W., Washburn R. M., Salsich P. W., Keating W. D., Mandelker D. R. (1999), *Housing and community development*, Carolina Academic Press.
- Dolbear C. N. (2001), "Housing affordability: Challenge and Context", *Cityscape: a Journal of Policy Development and Research*, vol. 5, n. 2, HUD-Office of Policy Development and Research.
- Doling J. (1997), *Comparative Housing Policy*, St. Martin's Press.
- Dreier P. (1997), "The New Politics of Housing", *63 Journal of the American Planning Association*.
- Dreier P. (2000), "Labor's Love Lost? Rebuilding Unions' Involvement in Federal Housing Policy", *Housing Policy Debate*, vol. 11.
- Dreier P., Hulchanski J. D. (1994), "Social Housing: U.S. Prospect, Canadian Reality", *The Affordable City*, Temple University Press.
- FederCasa (2004), *I numeri della casa*, (a cura di) Pozzo A. M.
- Ferguson R. F., Dickens W. T. (1999), *Urban Problems and Community Development*, Washington: Brookings.
- Ficke R. C., Piesse A. (2004), *Evaluation of the Family Self-Sufficiency Program, U.S. Department of Housing and Urban Development*.
- Finkel M., Khadduri J., Main V., Pistilli L., Solari C., Winkel K., Wood M. (2003), *Costs and Utilization in the Housing Choice Voucher Program*, Abt Associates Inc.
- Hays A. R. (1995), *The Federal Government and Urban Housing*, State University of New York Press.
- Husock H. (2003), *America's Trillion-Dollar Housing Mistake*, edizione Ivan R. Dee.
- Istat (2000), *I consumi delle famiglie*.
- Jacobs B. G., Harney K. R., Edson L., Lane B. S. (1982), *Guide to Federal Housing Programs*, BNA books.
- Khadduri J. (2003), "Should the Housing Voucher Program Become a State-Administered Block Grant?", *Housing Policy Debate*, vol. 14.
- Kingsley G. T., Tatian P. A. (1999), *Housing and Welfare Reform: Geography Matters*, in *The Home Front: Implications of Welfare Reform for Housing Policy*, Sandra J. Newman Editor, The Urban Institute Press, Washington, D.C.

- McClure K. (1998), *Tax Incentives*, in *The Encyclopedia of Housing*, Willem van Vliet Editor, Sage Publications.
- McClure K. (2000), "The Low-Income Housing Tax Credit as an AID to Housing Finance: How Well Has It Worked?", *Housing Policy Debate*, vol. 11, Fannie Mae Foundation.
- McClure K. (2004), "Section 8 and Movement to Job Opportunity: Experience after Welfare Reform in Kansas City", *Housing Policy Debate*, vol. 15, Fannie Mae Foundation.
- Michelman F. I. (1970), "The Advent of a Right to Housing: A Current Appraisal", *5 Harvard Civil Rights & Civil Liberties Review*.
- Najarian J. (1997), "United States", *American Jurisprudence 2d*, vol. 77, Lawyers Cooperative Publishing.
- Nolden S., Climaco C., Bonjorni J., Finkel M., Rich K. (2003), *LIHTC-Updating the Low-Income Housing Tax Credit Database*, HUD.
- Novogradac M. J., Krabbenschmidt J., Thesman R. S. (2004), *Low-Income Housing Tax Credit Handbook*, Thomson West.
- Orlebeke C. J. (2000), "The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999", *Housing Policy Debate*, vol. 11, Fannie Mae Foundation.
- Oxley M. (2004), *Economics, Planning and Housing*, Palgrave Macmillian.
- Pendall R. (2000), "Why Voucher and Certificate Users Live in Distressed Neighborhoods", *Housing Policy Debate*, vol. 11, Fannie Mae Foundation.
- Popkin S. J., Buron L. F., Levy D. K., Cunningham M. K. (2000), "The Gautreaux Legacy: What Might Mixed-Income and Dispersal Strategies Mean for the Poorest Public Housing Tenants?", *Housing Policy Debate*, vol. 11, Fannie Mae Foundation.
- Power A. (1993), *Hovels to High Rise: Social Housing in Europe since 1850*, Routledge.
- Ratzenberger J. (1998), *Section 8: Lower Income Rental Assistance*, in *The Encyclopedia of Housing*, Willem van Vliet editor, Sage publications.
- Turner M. A., Popkin S. (2003), Comment on Jill Khadduri's "Should the Housing Voucher Program Become a State-Administered Block Grant?", *Housing Policy Debate*, vol. 14.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (1999), *A Report on Worst Case Housing Needs in 1999*.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2000), *Rental Housing Assistance-The Worsening Crisis: A Report to Congress on Worst Case Housing Needs*, U.S. Department of Housing and Urban Development.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2001), *Study on Section 8 Voucher Success Rate*, HUD.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2004a), *Performance and Accountability Report*.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2004b), *FY 2005 Annual Performance Plan*.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2004c), *Evaluation of the Welfare to Work Voucher Program. Report to Congress*, HUD.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2004d), *The Flexible Voucher Program: Why a New Approach to Housing Subsidy is Needed*.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2005), *Programs of HUD (Major Grant, Assistance and Regulatory Programs)*, HUD.
- U.S. General Accounting Office (2000), *Public Housing – Implementation Status of Selected Provisions of the 1998 Reform Act*, Washington, D.C.
- U.S. General Accounting Office (2002), *Federal Housing Assistance – Comparing the Characteristics and Costs of Housing Programs*.
- U.S. General Accounting Office (2003), *Public Housing-HUD's Oversight of HOPE VI Sites Needs to Be More Consistent*.
- Vidal A. C. (2002), "Housing and Community Development", *SALAMON, The State of Nonprofit America*, Brookings Institution Press.
- Von Hoffman A. (2000), "A Study in Contradictions: The Origins and Legacy of the Housing Act of 1949", *Housing Policy Debate*, vol. 11.
- Wolman H. (1975), *Housing and Housing Policy in the US and the UK*, Lexington Books.
- Zakolski R. F. (1999), "Housing Laws and Urban Redevelopment", *American Jurisprudence 2d*, vol. 40A, West Group.
- Zarembka A. (1990), *The Urban Housing Crisis*, Greenwood Press.
- Zielenbach S. (2002), *The economic impact of HOPE VI on neighborhoods*, Housing Research Foundation.
- Zielenbach S. (2003), "Assessing Economic Change in HOPE VI Neighborhoods", *Housing Policy Debate*, vol. 14, Fannie Mae Foundation.

APPENDICE

DEFINIZIONI

LOW-INCOME HOUSING: il termine indica abitazioni che, pur essendo dignitose, sicure e salutarie, sono sussidiate secondo la sezione 1437 (a-f) dello *United States Code* e, pertanto, economicamente accessibili a famiglie a basso reddito.

PUBLIC HOUSING: con questo termine si intendono le “*low-income housing*”, e relative pertinenze, assistite secondo le previsioni dello *U.S. Housing Act* del 1937 (U.S.C. § 1437(a-e))⁷⁸ o di un analogo programma statale o locale, amministrate da una *public housing agency*.

GROSS INCOME: si tratta del reddito lordo complessivo di un nucleo familiare derivante da qualunque fonte, comprese proprietà, servizi e liquidità.

AREA MEDIAN GROSS INCOME (reddito mediano): è il livello di *gross income* sotto il quale si trova il reddito di metà delle famiglie situate all'interno di una certa area.

GROSS RENT: affitto lordo, include i costi di tutti i servizi pagati dal locatario, fatta eccezione per le spese telefoniche (IRC § 42(g)(2)(A)).

LOW-INCOME FAMILIES: famiglie il cui reddito non supera l'80% del reddito mediano dell'area, come determinato dal Segretario del *Department of Housing and Urban Development* (Dipartimento HUD), con aggiustamenti in base al numero dei componenti; il Segretario può modificare tale percentuale in ragione di significativi cambiamenti nei costi di costruzione o di livelli reddituali delle famiglie, alti o bassi, inusuali.

VERY LOW-INCOME FAMILIES: famiglie il cui reddito non supera il 50% del reddito mediano delle famiglie dell'area interessata, con gli stessi possibili correttivi di cui sopra.

EXTREMELY LOW-INCOME: famiglie il cui reddito non supera il 30% del reddito mediano delle famiglie dell'area interessata, con gli stessi possibili correttivi di cui sopra.

PUBLIC HOUSING AGENCY: il termine indica ogni ente pubblico, stato, contea, municipalità, o altra entità governativa autorizzato ad occuparsi di operazioni relative al *public housing* (42 U.S.C. § 1437a (b) (6)).

AFFORDABLE HOUSING: un'abitazione in locazione si può classificare come *affordable* (ai sensi di 42 U.S.C. § 12745 (a)) solo se:

- è caratterizzata da un canone d'affitto non superiore al livello più basso tra:
 - l'attuale *fair market rent* per alloggi comparabili nell'area interessata, come stabilito dal Segretario del Dipartimento HUD sotto la sezione 1437f del vol. 42 dello U.S.C.;
 - un ammontare non superiore al 30% dell'*adjusted income*⁷⁹ di una famiglia il cui reddito è pari al 65% del reddito mediano dell'area, come determinato sempre dal Segretario, con correttivi in base al numero di stanze presenti nell'alloggio, a meno che il Segretario stesso abbia stabilito livelli massimi di reddito superiori o inferiori al 65% di quello mediano per l'area di riferimento sulla base della valutazione che tali variazioni siano necessarie per i costi di costruzione locali o per il livello dei *fair market rents*, o per redditi familiari insolitamente alti o bassi.

⁷⁸ Vengono, pertanto, escluse quelle beneficiarie di *vouchers Section 8*, di cui si parlerà diffusamente in seguito.

⁷⁹ *Adjusted income*, ai sensi di 42 U.S.C. § 1437a (b)(5), indica il reddito del nucleo familiare diminuito in ragione di deduzioni per disabili o anziani, per spese mediche, per spese per l'educazione e il mantenimento dei bambini, spese per il mantenimento del coniuge (o ex-coniuge). Vengono altresì esclusi i guadagni di minorenni non capifamiglia o coniugi di capifamiglia.

- ha non meno del 20% delle unità abitative:
 - occupate da famiglie *very low-income* che pagano come affitto (escluso ogni sussidio federale o statale) non oltre il 30% dell'*adjusted income* mensile della famiglia, oppure
 - occupate da famiglie *very low-income* e comportanti affitti soggetti ad altre particolari restrizioni secondo 26 U.S.C. § 42 (2).
- è occupata soltanto da famiglie classificate come *low-income*;
- è disponibile ad accogliere come locatari possessori di *voucher Section 8* (si veda 42 U.S.C. § 1437f);
- rimarrà *affordable* per la restante vita utile della proprietà, come determinata dal Segretario del Dipartimento HUD, senza riguardo per la durata del mutuo o per il trasferimento di proprietà, o per un periodo di tempo differente determinato dal Segretario;
- nel caso sia stata costruita di recente, rispetta gli standard di efficienza energetica promulgati dal Segretario.

FAIR MARKET RENT (FMR): indica il valore che si ritiene necessario per pagare il canone di locazione lordo (*gross rent*) di un alloggio in affitto, dignitoso ma dotato di caratteristiche non di lusso, situato in una certa area. Viene utilizzato dal Dipartimento HUD per calcolare i sussidi del programma di *voucher Section 8*.

Lo stesso Dipartimento stabilisce (con frequenza almeno annuale) il livello FMR in maniera tale da assicurare un numero di abitazioni idoneo rispetto alla quantità dei beneficiari del programma di assistenza. Per raggiungere tale obiettivo, il *fair market rent* deve essere alto abbastanza da permettere una selezione sufficiente di unità abitative, e basso abbastanza da soddisfare il maggior numero possibile di famiglie *low-income*. Attualmente viene calcolato come il valore sotto il quale è stato affittato il 40% (o, in alcune zone⁸⁰, il 50%) delle abitazioni non di lusso date in locazione negli ultimi 18 mesi (vengono esclusi gli alloggi di *public housing* e le case costruite da meno di due anni). Per compiere tale calcolo vengono utilizzati dati tratti dal *Census*, dall'*American Housing Survey (AHS)* e da interviste telefoniche; sono previsti correttivi a seconda della grandezza dell'alloggio.

JURISDICTION (giurisdizione): indica uno stato o un governo locale.

FISCAL YEAR (anno fiscale): è il periodo contabile del governo federale. Comincia il primo ottobre e termina il 30 settembre dell'anno successivo.

⁸⁰ Si tratta di Albuquerque, NM, Atlanta, GA, Austin-San Marcos, TX, Baton Rouge, LA, Bergen-Passaic, NJ, Buffalo-Niagara Falls, NY, Chicago, IL, Cleveland-Lorain-Elyria, OH, Dallas, TX, Denver, CO, Detroit, MI, Fort Lauderdale, FL, Fort Worth-Arlington, TX, Grand Rapids-Muskegon-Holland, MI, Houston, TX, Kansas City, MO-KS, Las Vegas, NV-AZ, Miami, FL, Minneapolis-St. Paul MN-WI, Newark, NJ, Norfolk-Virginia Beach, VA-NC, Oakland, CA, Oklahoma City, OK, Orange County, CA, Philadelphia, PA-NJ, Phoenix-Mesa, AZ, Richmond-Petersburg, VA, Sacramento, CA, Salt Lake City-Ogden, UT, San Antonio, TX, San Diego, CA, San Jose, CA, St. Louis, MO, Tampa-St. Petersburg-Clearwater, FL, Tulsa, OK, Ventura, CA, Washington, DC-MD-VA, West Palm Beach-Boca Raton, FL, Wichita, KS. Cfr. www.hud.gov. Prima del 1995 si prendeva come riferimento il quarantacinquesimo percentile. L'utilizzo del cinquantesimo, per le zone sovraelencate, fu introdotto nel 2001.

WORKING PAPER SERIES (2006-1993)

2006

- 1/06 *Analisi della crescita economica regionale e convergenza: un nuovo approccio teorico ed evidenza empirica sull'Italia*, by Mario Coccia
- 2/06 *Classifications of innovations: Survey and future directions*, by Mario Coccia
- 3/06 *Analisi economica dell'impatto tecnologico*, by Mario Coccia
- 4/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE I Una rassegna dei principali studi*, by Mario Coccia and Alessandro Gobbino
- 5/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE II Analisi della burocrazia negli Enti Pubblici di Ricerca*, by Mario Coccia and Alessandro Gobbino
- 6/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE III Organizzazione e Project Management negli Enti Pubblici di Ricerca: l'analisi del CNR*, by Mario Coccia, Secondo Rolfo and Alessandro Gobbino
- 7/06 *Economic and social studies of scientific research: nature and origins*, by Mario Coccia
- 8/06 *Shareholder Protection and the Cost of Capital: Empirical Evidence from German and Italian Firms*, by Julie Ann Elston and Laura Rondi
- 9/06 *Réflexions en thème de district, clusters, réseaux: le problème de la gouvernance*, by Secondo Rolfo
- 10/06 *Models for Default Risk Analysis: Focus on Artificial Neural Networks, Model Comparisons, Hybrid Frameworks*, by Greta Falavigna
- 11/06 *Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale. Suggerimenti per il modello italiano*, by Davide Michelis
- 12/06 *Il finanziamento delle imprese Spin-off: un confronto fra Italia e Regno Unito*, by Elisa Salvador
- 13/06 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES: *Regulatory and Environmental Effects on Public Transit Efficiency: a Mixed DEA-SFA Approach*, by Beniamina Buzzo Margari, Fabrizio Erbetta, Carmelo Petraglia, Massimiliano Piacenza
- 14/06 *La mission manageriale: risorsa delle aziende*, by Gian Franco Corio
- 15/06 *Peer review for the evaluation of the academic research: the Italian experience*, by Emanuela Reale, Anna Barbara, Antonio Costantini

2005

- 1/05 *Gli approcci biologici nell'economia dell'innovazione*, by Mario Coccia
- 2/05 *Sistema informativo sulle strutture operanti nel settore delle biotecnologie in Italia*, by Edoardo Lorenzetti, Francesco Lutman, Mauro Mallone
- 3/05 *Analysis of the Resource Concentration on Size and Research Performance. The Case of Italian National Research Council over the Period 2000-2004*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo
- 4/05 *Le risorse pubbliche per la ricerca scientifica e lo sviluppo sperimentale nel 2002*, by Anna Maria Scarda
- 5/05 *La customer satisfaction dell'URP del Cnr. I casi Lazio, Piemonte e Sicilia*, by Gian Franco Corio
- 6/05 *La comunicazione integrata tra uffici per le relazioni con il pubblico della Pubblica Amministrazione*, by Gian Franco Corio
- 7/05 *Un'analisi teorica sul marketing territoriale. Presentazione di un caso studio. Il "consorzio per la tutela dell'Asti"*, by Maria Marenga
- 8/05 *Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse*, by Gian Franco Corio
- 9/05 *Analisi e valutazione delle performance economico-tecnologiche di diversi paesi e situazione italiana*, by Mario Coccia and Mario Taretto
- 10/05 *The patenting regime in the Italian public research system: what motivates public inventors to patent*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 11/05 *Changing patterns in the steering of the University in Italy: funding rules and doctoral programmes*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 12/05 *Una "discussione in rete" con Stanley Wilder*, by Carla Basili
- 13/05 *New Tools for the Governance of the Academic Research in Italy: the Role of Research Evaluation*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 14/05 *Product Differentiation, Industry Concentration and Market Share Turbulence*, by Catherine Mataves, Laura Rondi
- 15/05 *Riforme del Servizio Sanitario Nazionale e dinamica dell'efficienza ospedaliera in Piemonte*, by Chiara Canta, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati
- 16/05 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES: *Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni*, by Carlo Cambini, Ivana Paniccia, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni

17/05 *Ricerc@.it - Sistema informativo su istituzioni, enti e strutture di ricerca in Italia*, by Edoardo Lorenzetti, Alberto Paparello

2004

- 1/04 *Le origini dell'economia dell'innovazione: il contributo di Rae*, by Mario Coccia
- 2/04 *Liberalizzazione e integrazione verticale delle utility elettriche: evidenza empirica da un campione italiano di imprese pubbliche locali*, by Massimiliano Piacenza and Elena Beccio
- 3/04 *Uno studio sull'innovazione nell'industria chimica*, by Anna Ceci, Mario De Marchi, Maurizio Rocchi
- 4/04 *Labour market rigidity and firms' R&D strategies*, by Mario De Marchi and Maurizio Rocchi
- 5/04 *Analisi della tecnologia e approcci alla sua misurazione*, by Mario Coccia
- 6/04 *Analisi delle strutture pubbliche di ricerca scientifica: tassonomia e comportamento strategico*, by Mario Coccia
- 7/04 *Ricerca teorica vs. ricerca applicata. Un'analisi relativa al Cnr*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo
- 8/04 *Considerazioni teoriche sulla diffusione delle innovazioni nei distretti industriali: il caso delle ICT*, by Arianna Miglietta
- 9/04 *Le politiche industriali regionali nel Regno Unito*, by Elisa Salvador
- 10/04 *Going public to grow? Evidence from a panel of Italian firms*, by Robert E. Carpenter and L. Rondi
- 11/04 *What Drives Market Prices in the Wine Industry? Estimation of a Hedonic Model for Italian Premium Wine*, by Luigi Benfratello, Massimiliano Piacenza and Stefano Sacchetto
- 12/04 *Brief notes on the policies for science-based firms*, by Mario De Marchi, Maurizio Rocchi
- 13/04 *Countrymetrics e valutazione della performance economica dei paesi: un approccio sistemico*, by Mario Coccia
- 14/04 *Analisi del rischio paese e sistemazione tassonomica*, by Mario Coccia
- 15/04 *Organizing the Offices for Technology Transfer*, by Chiara Franzoni
- 16/04 *Le relazioni tra ricerca pubblica e industria in Italia*, by Secondo Rolfo
- 17/04 *Modelli di analisi e previsione del rischio di insolvenza: una prospettiva delle metodologie applicate*, by Nadia D'Annunzio e Greta Falavigna
- 18/04 *SERIE SPECIALE: Lo stato di salute del sistema industriale piemontese: analisi economico-finanziaria delle imprese piemontesi*, Terzo Rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle
- 19/04 *SERIE SPECIALE: Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della filiera del tessile e dell'abbigliamento in Piemonte*, Primo rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle
- 20/04 *SERIE SPECIALE: Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della filiera dell'auto in Piemonte*, Secondo Rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle

2003

- 1/03 *Models for Measuring the Research Performance and Management of the Public Labs*, by Mario Coccia, March
- 2/03 *An Approach to the Measurement of Technological Change Based on the Intensity of Innovation*, by Mario Coccia, April
- 3/03 *Verso una patente europea dell'informazione: il progetto EnIL*, by Carla Basili, June
- 4/03 *Scala della magnitudo innovativa per misurare l'attrazione spaziale del trasferimento tecnologico*, by Mario Coccia, June
- 5/03 *Mappe cognitive per analizzare i processi di creazione e diffusione della conoscenza negli Istituti di ricerca*, by Emanuele Cadario, July
- 6/03 *Il servizio postale: caratteristiche di mercato e possibilità di liberalizzazione*, by Daniela Boetti, July
- 7/03 *Donne-scienza-tecnologia: analisi di un caso di studio*, by Anita Calcatelli, Mario Coccia, Katia Ferraris and Ivana Tagliafico, July
- 8/03 *SERIE SPECIALE. OSSERVATORIO SULLE PICCOLE IMPRESE INNOVATIVE TRIESTE. Imprese innovative in Friuli Venezia Giulia: un esperimento di analisi congiunta*, by Lucia Rotaris, July
- 9/03 *Regional Industrial Policies in Germany*, by Helmut Karl, Antje Möller and Rüdiger Wink, July
- 10/03 *SERIE SPECIALE. OSSERVATORIO SULLE PICCOLE IMPRESE INNOVATIVE TRIESTE. L'innovazione nelle new technology-based firms in Friuli-Venezia Giulia*, by Paola Guerra, October
- 11/03 *SERIE SPECIALE. Lo stato di salute del sistema industriale piemontese: analisi economico-finanziaria delle imprese piemontesi*, Secondo Rapporto 1998-2001, December
- 12/03 *SERIE SPECIALE. Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della meccanica specializzata in Piemonte*, Primo Rapporto 1998-2001, December
- 13/03 *SERIE SPECIALE. Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese delle bevande in Piemonte*, Primo Rapporto 1998-2001, December

2002

- 1/02 *La valutazione dell'intensità del cambiamento tecnologico: la scala Mercalli per le innovazioni*, by Mario Coccia, January

- 2/02 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Regulatory constraints and cost efficiency of the Italian public transit systems: an exploratory stochastic frontier model*, by Massimiliano Piacenza, March
- 3/02 *Aspetti gestionali e analisi dell'efficienza nel settore della distribuzione del gas*, by Giovanni Fraquelli and Fabrizio Erbetta, March
- 4/02 *Dinamica e comportamento spaziale del trasferimento tecnologico*, by Mario Coccia, April
- 5/02 *Dimensione organizzativa e performance della ricerca: l'analisi del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo, April
- 6/02 *Analisi di un sistema innovativo regionale e implicazioni di policy nel processo di trasferimento tecnologico*, by Monica Cariola and Mario Coccia, April
- 7/02 *Analisi psico-economica di un'organizzazione scientifica e implicazioni di management: l'Istituto Elettrotecnico Nazionale "G. Ferraris"*, by Mario Coccia and Alessandra Monticone, April
- 8/02 *Firm Diversification in the European Union. New Insights on Return to Core Business and Relatedness*, by Laura Rondi and Davide Vannoni, May
- 9/02 *Le nuove tecnologie di informazione e comunicazione nelle PMI: un'analisi sulla diffusione dei siti internet nel distretto di Biella*, by Simona Salinari, June
- 10/02 *La valutazione della soddisfazione di operatori di aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, November
- 11/02 *Analisi del processo innovativo nelle PMI italiane*, by Giuseppe Calabrese, Mario Coccia and Secondo Rolfo, November
- 12/02 *Metrics della Performance dei laboratori pubblici di ricerca e comportamento strategico*, by Mario Coccia, September
- 13/02 *Technometrics basata sull'impatto economico del cambiamento tecnologico*, by Mario Coccia, November

2001

- 1/01 *Competitività e divari di efficienza nell'industria italiana*, by Giovanni Fraquelli, Piercarlo Frigero and Fulvio Sugliano, January
- 2/01 *Waste water purification in Italy: costs and structure of the technology*, by Giovanni Fraquelli and Roberto Giandrone, January
- 3/01 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese*, by Giovanni Fraquelli, Massimiliano Piacenza and Graziano Abrate, February
- 4/01 *Relatedness, Coherence, and Coherence Dynamics: Empirical Evidence from Italian Manufacturing*, by Stefano Valvano and Davide Vannoni, February
- 5/01 *Il nuovo panel Ceris su dati di impresa 1977-1997*, by Luigi Benfratello, Diego Margon, Laura Rondi, Alessandro Sembenelli, Davide Vannoni, Silvana Zelli, Maria Zittino, October
- 6/01 *SMEs and innovation: the role of the industrial policy in Italy*, by Giuseppe Calabrese and Secondo Rolfo, May
- 7/01 *Le martingale: aspetti teorici ed applicativi*, by Fabrizio Erbetta and Luca Agnello, September
- 8/01 *Prime valutazioni qualitative sulle politiche per la R&S in alcune regioni italiane*, by Elisa Salvador, October
- 9/01 *Accords technology transfer-based: théorie et méthodologie d'analyse du processus*, by Mario Coccia, October
- 10/01 *Trasferimento tecnologico: indicatori spaziali*, by Mario Coccia, November
- 11/01 *Does the run-up of privatisation work as an effective incentive mechanism? Preliminary findings from a sample of Italian firms*, by Fabrizio Erbetta, October
- 12/01 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Costs and Technology of Public Transit Systems in Italy: Some Insights to Face Inefficiency*, by Giovanni Fraquelli, Massimiliano Piacenza and Graziano Abrate, October
- 13/01 *Le NTBFs a Sophia Antipolis, analisi di un campione di imprese*, by Alessandra Ressico, December

2000

- 1/00 *Trasferimento tecnologico: analisi spaziale*, by Mario Coccia, March
- 2/00 *Poli produttivi e sviluppo locale: una indagine sulle tecnologie alimentari nel mezzogiorno*, by Francesco G. Leone, March
- 3/00 *La mission del top management di aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, March
- 4/00 *La percezione dei fattori di qualità in Istituti di ricerca: una prima elaborazione del caso Piemonte*, by Gian Franco Corio, March
- 5/00 *Una metodologia per misurare la performance endogena nelle strutture di R&S*, by Mario Coccia, April
- 6/00 *Soddisfazione, coinvolgimento lavorativo e performance della ricerca*, by Mario Coccia, May
- 7/00 *Foreign Direct Investment and Trade in the EU: Are They Complementary or Substitute in Business Cycles Fluctuations?*, by Giovanna Segre, April
- 8/00 *L'attesa della privatizzazione: una minaccia credibile per il manager?*, by Giovanni Fraquelli, May
- 9/00 *Gli effetti occupazionali dell'innovazione. Verifica su un campione di imprese manifatturiere italiane*, by Marina Di Giacomo, May

- 10/00 *Investment, Cash Flow and Managerial Discretion in State-owned Firms. Evidence Across Soft and Hard Budget Constraints*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, June
- 11/00 *Effetti delle fusioni e acquisizioni: una rassegna critica dell'evidenza empirica*, by Luigi Benfratello, June
- 12/00 *Identità e immagine organizzativa negli Istituti CNR del Piemonte*, by Paolo Enria, August
- 13/00 *Multinational Firms in Italy: Trends in the Manufacturing Sector*, by Giovanna Segre, September
- 14/00 *Italian Corporate Governance, Investment, and Finance*, by Robert E. Carpenter and Laura Rondi, October
- 15/00 *Multinational Strategies and Outward-Processing Trade between Italy and the CEECs: The Case of Textile-Clothing*, by Giovanni Balcet and Giampaolo Vitali, December
- 16/00 *The Public Transit Systems in Italy: A Critical Analysis of the Regulatory Framework*, by Massimiliano Piacenza, December

1999

- 1/99 *La valutazione delle politiche locali per l'innovazione: il caso dei Centri Servizi in Italia*, by Monica Cariola and Secondo Rolfo, January
- 2/99 *Trasferimento tecnologico ed autofinanziamento: il caso degli Istituti Cnr in Piemonte*, by Mario Coccia, March
- 3/99 *Empirical studies of vertical integration: the transaction cost orthodoxy*, by Davide Vannoni, March
- 4/99 *Developing innovation in small-medium suppliers: evidence from the Italian car industry*, by Giuseppe Calabrese, April
- 5/99 *Privatization in Italy: an analysis of factors productivity and technical efficiency*, by Giovanni Fraquelli and Fabrizio Erbetta, March
- 6/99 *New Technology Based-Firms in Italia: analisi di un campione di imprese triestine*, by Anna Maria Gimigliano, April
- 7/99 *Trasferimento tacito della conoscenza: gli Istituti CNR dell'Area di Ricerca di Torino*, by Mario Coccia, May
- 8/99 *Struttura ed evoluzione di un distretto industriale piemontese: la produzione di casalinghi nel Cusio*, by Alessandra Ressico, June
- 9/99 *Analisi sistemica della performance nelle strutture di ricerca*, by Mario Coccia, September
- 10/99 *The entry mode choice of EU leading companies (1987-1997)*, by Giampaolo Vitali, November
- 11/99 *Esperimenti di trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese nella Regione Piemonte*, by Mario Coccia, November
- 12/99 *A mathematical model for performance evaluation in the R&D laboratories: theory and application in Italy*, by Mario Coccia, November
- 13/99 *Trasferimento tecnologico: analisi dei fruitori*, by Mario Coccia, December
- 14/99 *Beyond profitability: effects of acquisitions on technical efficiency and productivity in the Italian pasta industry*, by Luigi Benfratello, December
- 15/99 *Determinanti ed effetti delle fusioni e acquisizioni: un'analisi sulla base delle notifiche alle autorità antitrust*, by Luigi Benfratello, December

1998

- 1/98 *Alcune riflessioni preliminari sul mercato degli strumenti multimediali*, by Paolo Vaglio, January
- 2/98 *Before and after privatization: a comparison between competitive firms*, by Giovanni Fraquelli and Paola Fabbri, January
- 3/98 **Not available**
- 4/98 *Le importazioni come incentivo alla concorrenza: l'evidenza empirica internazionale e il caso del mercato unico europeo*, by Anna Bottasso, May
- 5/98 *SEM and the changing structure of EU Manufacturing, 1987-1993*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, November
- 6/98 *The diversified firm: non formal theories versus formal models*, by Davide Vannoni, December
- 7/98 *Managerial discretion and investment decisions of state-owned firms: evidence from a panel of Italian companies*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, December
- 8/98 *La valutazione della R&S in Italia: rassegna delle esperienze del C.N.R. e proposta di un approccio alternativo*, by Domiziano Boschi, December
- 9/98 *Multidimensional Performance in Telecommunications, Regulation and Competition: Analysing the European Major Players*, by Giovanni Fraquelli and Davide Vannoni, December

1997

- 1/97 *Multinationality, diversification and firm size. An empirical analysis of Europe's leading firms*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, January
- 2/97 *Qualità totale e organizzazione del lavoro nelle aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, January
- 3/97 *Reorganising the product and process development in Fiat Auto*, by Giuseppe Calabrese, February
- 4/97 *Buyer-supplier best practices in product development: evidence from car industry*, by Giuseppe Calabrese, April

- 5/97 *L'innovazione nei distretti industriali. Una rassegna ragionata della letteratura*, by Elena Ragazzi, April
- 6/97 *The impact of financing constraints on markups: theory and evidence from Italian firm level data*, by Anna Bottasso, Marzio Galeotti and Alessandro Sembenelli, April
- 7/97 *Capacità competitiva e evoluzione strutturale dei settori di specializzazione: il caso delle macchine per confezionamento e imballaggio*, by Secondo Rolfo, Paolo Vaglio, April
- 8/97 *Tecnologia e produttività delle aziende elettriche municipalizzate*, by Giovanni Fraquelli and Piercarlo Frigero, April
- 9/97 *La normativa nazionale e regionale per l'innovazione e la qualità nelle piccole e medie imprese: leggi, risorse, risultati e nuovi strumenti*, by Giuseppe Calabrese, June
- 10/97 *European integration and leading firms' entry and exit strategies*, by Steve Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, April
- 11/97 *Does debt discipline state-owned firms? Evidence from a panel of Italian firms*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, July
- 12/97 *Distretti industriali e innovazione: i limiti dei sistemi tecnologici locali*, by Secondo Rolfo and Giampaolo Vitali, July
- 13/97 *Costs, technology and ownership form of natural gas distribution in Italy*, by Giovanni Fraquelli and Roberto Giandrone, July
- 14/97 *Costs and structure of technology in the Italian water industry*, by Paola Fabbri and Giovanni Fraquelli, July
- 15/97 *Aspetti e misure della customer satisfaction/dissatisfaction*, by Maria Teresa Morana, July
- 16/97 *La qualità nei servizi pubblici: limiti della normativa UNI EN 29000 nel settore sanitario*, by Efisio Ibba, July
- 17/97 *Investimenti, fattori finanziari e ciclo economico*, by Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, rivisto sett. 1998
- 18/97 *Strategie di crescita esterna delle imprese leader in Europa: risultati preliminari dell'utilizzo del data-base Ceris "100 top EU firms' acquisition/divestment database 1987-1993"*, by Giampaolo Vitali and Marco Orecchia, December
- 19/97 *Struttura e attività dei Centri Servizi all'innovazione: vantaggi e limiti dell'esperienza italiana*, by Monica Cariola, December
- 20/97 *Il comportamento ciclico dei margini di profitto in presenza di mercati del capitale meno che perfetti: un'analisi empirica su dati di impresa in Italia*, by Anna Bottasso, December

1996

- 1/96 *Aspetti e misure della produttività. Un'analisi statistica su tre aziende elettriche europee*, by Donatella Cangialosi, February
- 2/96 *L'analisi e la valutazione della soddisfazione degli utenti interni: un'applicazione nell'ambito dei servizi sanitari*, by Maria Teresa Morana, February
- 3/96 *La funzione di costo nel servizio idrico. Un contributo al dibattito sul metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, by Giovanni Fraquelli and Paola Fabbri, February
- 4/96 *Coerenza d'impresa e diversificazione settoriale: un'applicazione alle società leaders nell'industria manifatturiera europea*, by Marco Orecchia, February
- 5/96 *Privatizzazioni: meccanismi di collocamento e assetti proprietari. Il caso STET*, by Paola Fabbri, February
- 6/96 *I nuovi scenari competitivi nell'industria delle telecomunicazioni: le principali esperienze internazionali*, by Paola Fabbri, February
- 7/96 *Accordi, joint-venture e investimenti diretti dell'industria italiana nella CSI: Un'analisi qualitativa*, by Chiara Monti and Giampaolo Vitali, February
- 8/96 *Verso la riconversione di settori utilizzatori di amianto. Risultati di un'indagine sul campo*, by Marisa Gerbi Sethi, Salvatore Marino and Maria Zittino, February
- 9/96 *Innovazione tecnologica e competitività internazionale: quale futuro per i distretti e le economie locali*, by Secondo Rolfo, March
- 10/96 *Dati disaggregati e analisi della struttura industriale: la matrice europea delle quote di mercato*, by Laura Rondi, March
- 11/96 *Le decisioni di entrata e di uscita: evidenze empiriche sui maggiori gruppi italiani*, by Alessandro Sembenelli and Davide Vannoni, April
- 12/96 *Le direttrici della diversificazione nella grande industria italiana*, by Davide Vannoni, April
- 13/96 *R&S cooperativa e non-cooperativa in un duopolio misto con spillovers*, by Marco Orecchia, May
- 14/96 *Unità di studio sulle strategie di crescita esterna delle imprese italiane*, by Giampaolo Vitali and Maria Zittino, July. **Not available**
- 15/96 *Uno strumento di politica per l'innovazione: la prospezione tecnologica*, by Secondo Rolfo, September
- 16/96 *L'introduzione della Qualità Totale in aziende ospedaliere: aspettative ed opinioni del middle management*, by Gian Franco Corio, September

- 17/96 *Shareholders' voting power and block transaction premia: an empirical analysis of Italian listed companies*, by Giovanna Nicodano and Alessandro Sembenelli, November
- 18/96 *La valutazione dell'impatto delle politiche tecnologiche: un'analisi classificatoria e una rassegna di alcune esperienze europee*, by Domiziano Boschi, November
- 19/96 *L'industria orafa italiana: lo sviluppo del settore punta sulle esportazioni*, by Anna Maria Gaibisso and Elena Ragazzi, November
- 20/96 *La centralità dell'innovazione nell'intervento pubblico nazionale e regionale in Germania*, by Secondo Rolfo, December
- 21/96 *Ricerca, innovazione e mercato: la nuova politica del Regno Unito*, by Secondo Rolfo, December
- 22/96 *Politiche per l'innovazione in Francia*, by Elena Ragazzi, December
- 23/96 *La relazione tra struttura finanziaria e decisioni reali delle imprese: una rassegna critica dell'evidenza empirica*, by Anna Bottasso, December

1995

- 1/95 *Form of ownership and financial constraints: panel data evidence on leverage and investment choices by Italian firms*, by Fabio Schiantarelli and Alessandro Sembenelli, March
- 2/95 *Regulation of the electric supply industry in Italy*, by Giovanni Fraquelli and Elena Ragazzi, March
- 3/95 *Restructuring product development and production networks: Fiat Auto*, by Giuseppe Calabrese, September
- 4/95 *Explaining corporate structure: the MD matrix, product differentiation and size of market*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, November
- 5/95 *Regulation and total productivity performance in electricity: a comparison between Italy, Germany and France*, by Giovanni Fraquelli and Davide Vannoni, December
- 6/95 *Strategie di crescita esterna nel sistema bancario italiano: un'analisi empirica 1987-1994*, by Stefano Olivero and Giampaolo Vitali, December
- 7/95 *Panel Ceris su dati di impresa: aspetti metodologici e istruzioni per l'uso*, by Diego Margon, Alessandro Sembenelli and Davide Vannoni, December

1994

- 1/94 *Una politica industriale per gli investimenti esteri in Italia: alcune riflessioni*, by Giampaolo Vitali, May
- 2/94 *Scelte cooperative in attività di ricerca e sviluppo*, by Marco Orecchia, May
- 3/94 *Perché le matrici intersettoriali per misurare l'integrazione verticale?*, by Davide Vannoni, July
- 4/94 *Fiat Auto: A simultaneous engineering experience*, by Giuseppe Calabrese, August

1993

- 1/93 *Spanish machine tool industry*, by Giuseppe Calabrese, November
- 2/93 *The machine tool industry in Japan*, by Giampaolo Vitali, November
- 3/93 *The UK machine tool industry*, by Alessandro Sembenelli and Paul Simpson, November
- 4/93 *The Italian machine tool industry*, by Secondo Rolfo, November
- 5/93 *Firms' financial and real responses to business cycle shocks and monetary tightening: evidence for large and small Italian companies*, by Laura Rondi, Brian Sack, Fabio Schiantarelli and Alessandro Sembenelli, December

Free copies are distributed on request to Universities, Research Institutes, researchers, students, etc.

Please, write to:

MARIA ZITTINO, Working Papers Coordinator
 CERIS-CNR, Via Real Collegio, 30; 10024 Moncalieri (Torino), Italy
 Tel. +39 011 6824.914; Fax +39 011 6824.966; m.zittino@ceris.cnr.it; <http://www.ceris.cnr.it>

Copyright © 2006 by CNR-Ceris

All rights reserved. Parts of this paper may be reproduced with the permission of the author(s) and quoting the authors and CNR-Ceris