

Le politiche abitative

Ernesto Antonini

Università di Bologna-Dipartimento Architettura



POLITICHE ABITATIVE/EDILIZIA SOCIALE

“l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari”.

Fonte: CECODHAS, 2012

«Lo sviluppo, la locazione/vendita e la manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] inclusi eventuali servizi di assistenza dei soggetti coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

Fonte: CE 2010

Figura 2 – Evoluzione delle politiche per l’edilizia residenziale pubblica in Italia

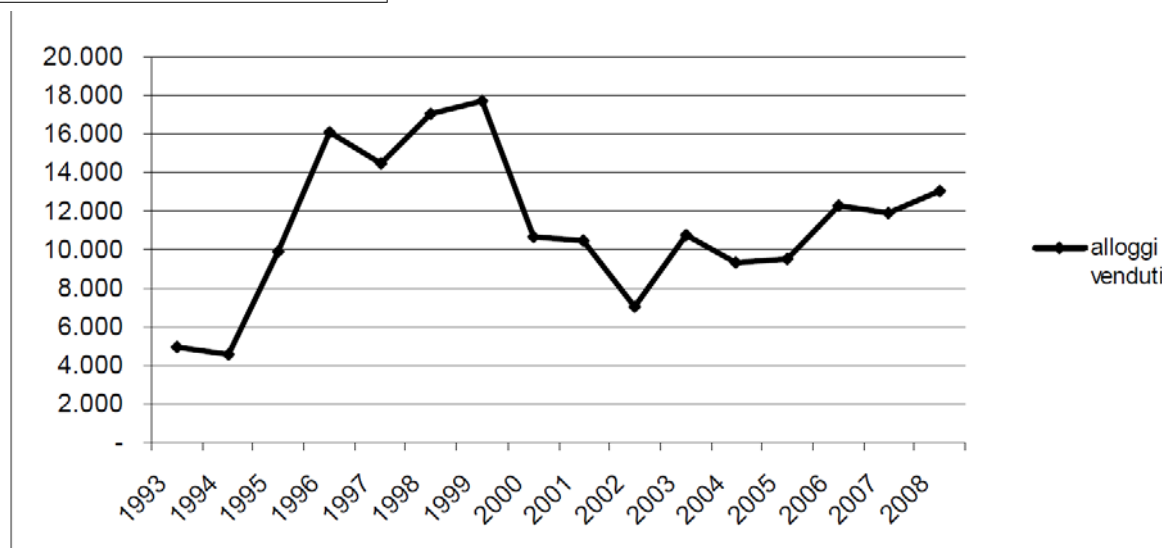
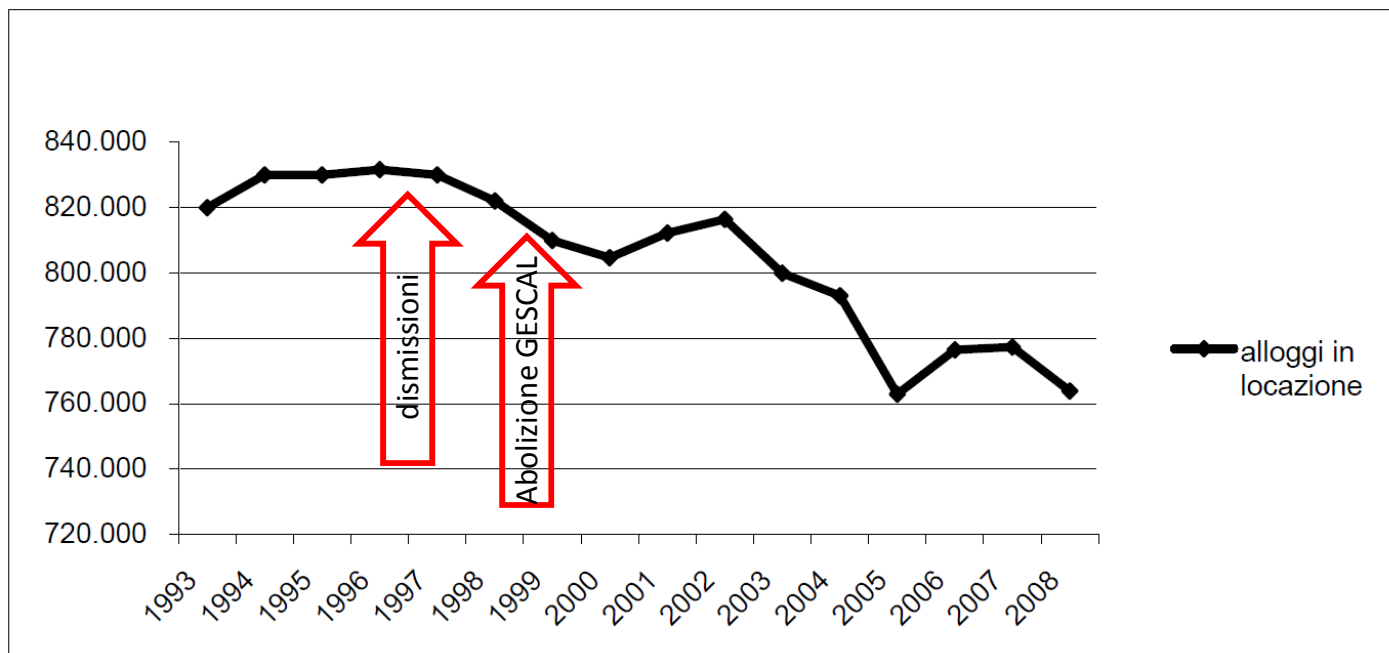


Anno	Evento
1903	Legge Luzzatti: crea gli Istituti per le Case Popolari
1909	TU sull'edilizia economico-popolare
1938	Secondo TU (regime fascista)
1942	Legge urbanistica
1949-1955	primo settennio INA Casa
1955-1963	secondo settennio INA Casa
1962	legge 167
1963	Piano decennale Gescal
1972	Riforma dell'Erp (legge 865) e piano triennale
1975-1977	Piani straordinari: leggi 166 e 513
1978	Legge 457
1991	Legge 179
2000	Legge 136
2001	Legge 21

Tabella 2 – Tipologie di edilizia residenziale sussidiata in Italia

Tipologia di strumento	Aspetti essenziali	Meccanismi finanziari
Edilizia sovvenzionata	Rivolta a nuclei familiari all'interno delle classi più basse di reddito, prevede l'affitto in alloggi di proprietà pubblica.	Sussidi pubblici, direttamente provenienti dallo Stato, coprono la quasi totalità dei costi e gli affitti sono tarati sul reddito dei locatari (generalmente si attestano attorno a ¼ degli affitti di mercato comparabili).
Edilizia agevolata	Promossa in sede regionale, di concerto con gli Enti locali, attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero dell'esistente, prevede l'affitto o la vendita di alloggi a nuclei familiari con redditi medio – bassi in possesso di requisiti soggettivi ed oggettivi prestabiliti.	Sussidi pubblici compresi tra il 20% e il 60% del costo dell'affitto (calmierato e, comunque, non superiore ai prezzi di mercato o al 4,5% dei costi di costruzione). Incentivando la proprietà, poi, si prevedono agevolazioni per la copertura degli interessi sui mutui e sul valore d'acquisizione.
Edilizia convenzionata	Realizzata da operatori privati sulla base di specifiche convenzioni stipulate con i Comuni, che stabiliscono i prezzi di vendita o di affitto.	Incentivi fiscali ai realizzatori privati e cessione del diritto sul suolo pubblico, con predilezione per l'opzione della vendita.

Fonte: CDP su dati CECODHAS, Urbani, Maselli e Visconti



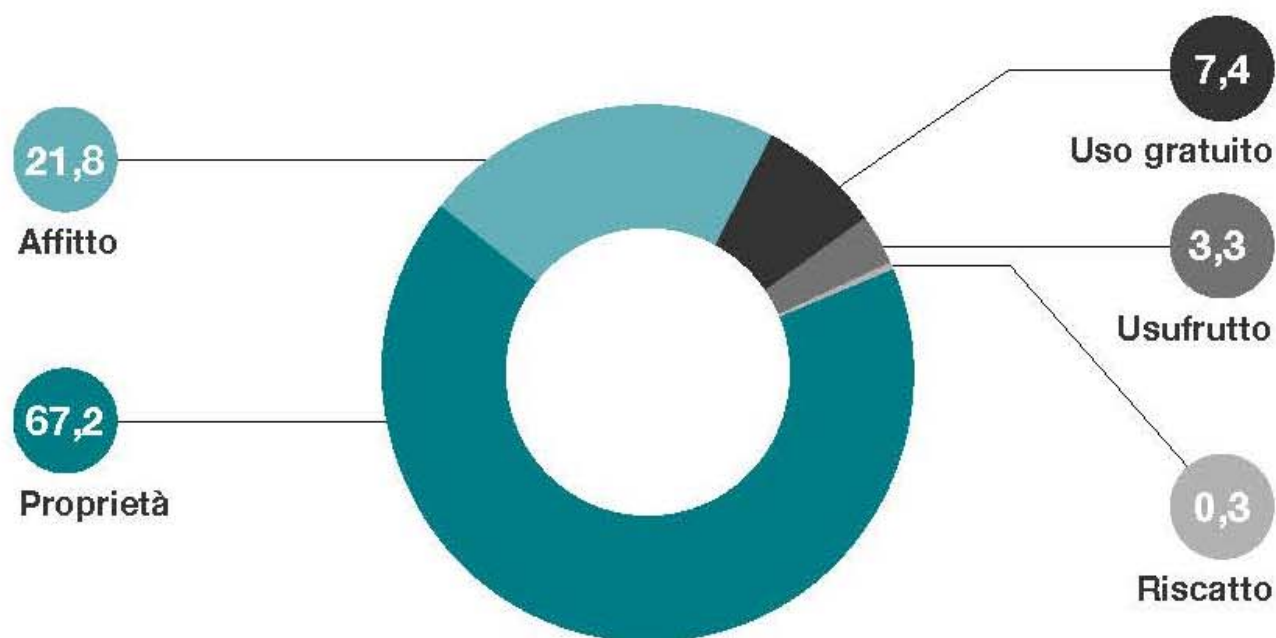
- le situazioni di precarietà estrema investono principalmente l'edilizia residenziale più propriamente di derivazione pubblica (**ERP**: edilizia residenziale pubblica)
- le situazioni di «disagio» interessano categorie sociali che non rientrano nei canoni di povertà economica previsti per l'ERP, ma non sono in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato, e possono quindi trovare sostegno nel **SOCIAL HOUSING**

	ITALIA	E-R	PROVINCIA BO
ALLOGGI ERP	~ 850.000	55.000	11.900
<i>DI CUI OCCUPATI</i>	<i>~ 780.000</i>	<i>51.000</i>	<i>11.300</i>
DOMANDE/ANNO	> 600.000	~ 35.000	~ 7.000
ASSEGNAZIONI/ANNO	< 45.000	< 3.000	< 500

- fra 2000 e 2014, l'incidenza dei costi relativi all'abitazione sulla spesa complessiva delle famiglie italiane è cresciuta in misura sempre più accentuata, con un aumento significativo delle famiglie che superano la soglia del 30% (disagio abitativo)
- in meno di dieci anni il numero famiglie che considera le spese per la casa un carico pesante è aumentato di quasi 7%, attestandosi vicino al 60% dei nuclei
- oggi il problema dell'accesso alla casa investe una pluralità di situazioni sociali differenti:
 - ✓ popolazione in condizioni di **emergenza abitativa assoluta**, che non dispone delle risorse necessarie a vivere in uno spazio dignitoso e sicuro
 - ✓ ampio bacino di **persone con gravi difficoltà ad accedere al mercato abitativo**, pur potendo fare affidamento su un reddito e su una condizione di relativa stabilità: famiglie monoreddito, lavoratori precari, famiglie monogenitoriali, giovani, anziani e stranieri: esigenze differenziate, ma comune difficoltà/impossibilità di mantenere la casa in cui vivono, sia appartamento in affitto che di proprietà.

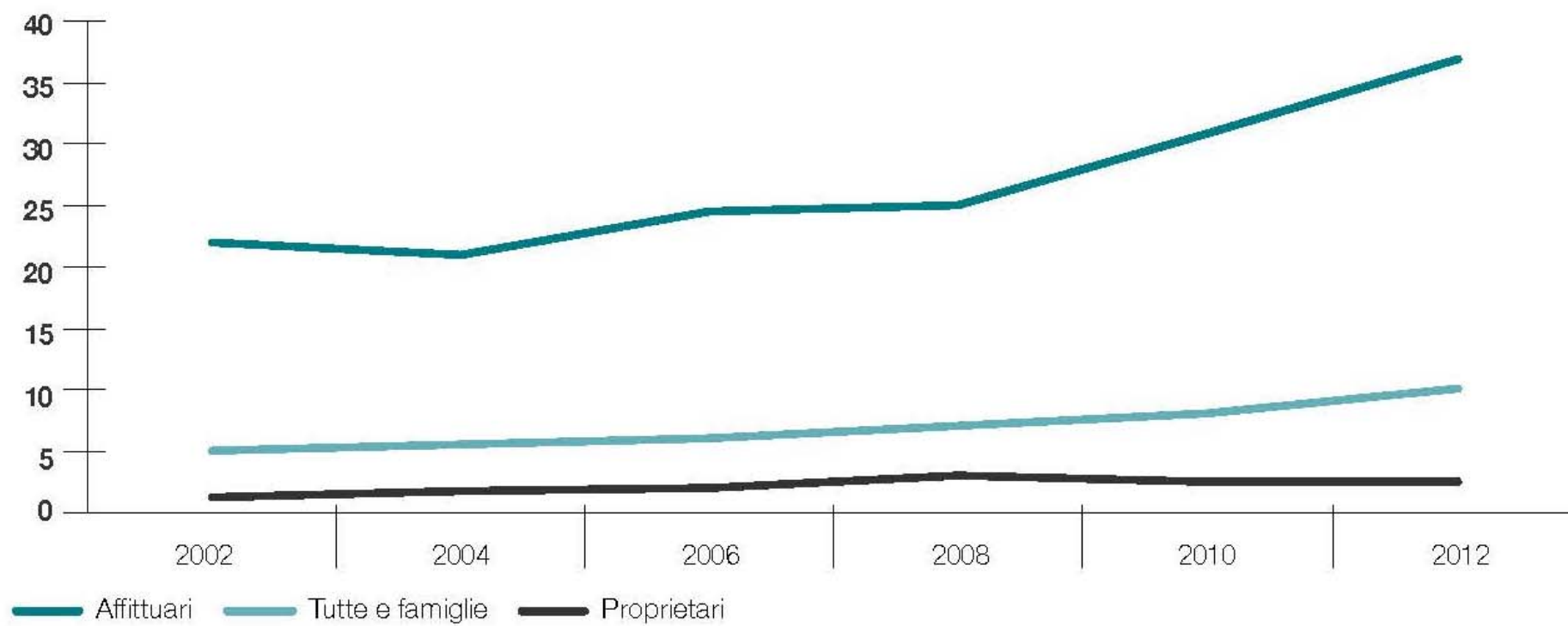
Grafico 27 – Titolo di godimento dell'abitazione di residenza in Italia, 2012 (%)

ITALIA



Fonte: Banca d'Italia, 2014

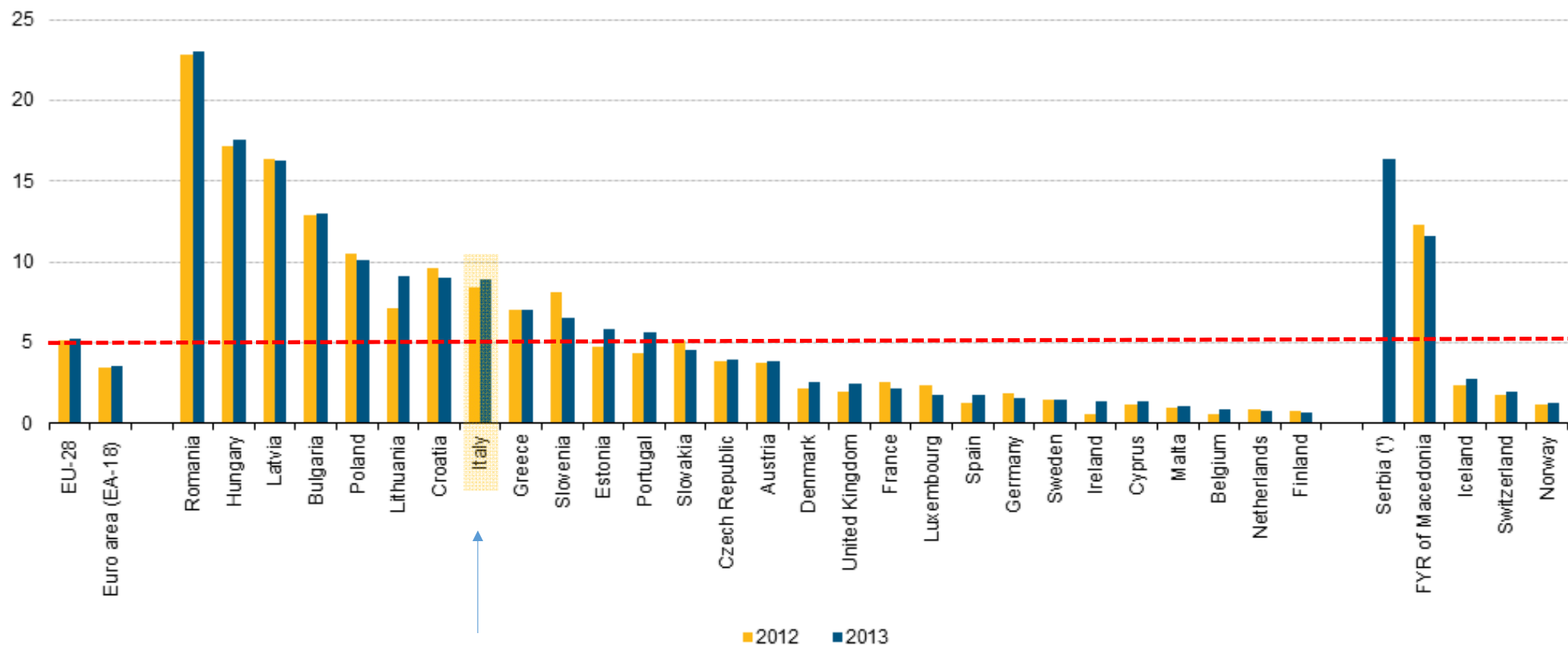
ITALIA — Famiglie in condizione di disagio abitativo, 2002-2012 (%)



Fonte: Banca d'Italia, 2014

DISAGIO ABITATIVO GRAVE NEI PAESI UE: 2013/2012

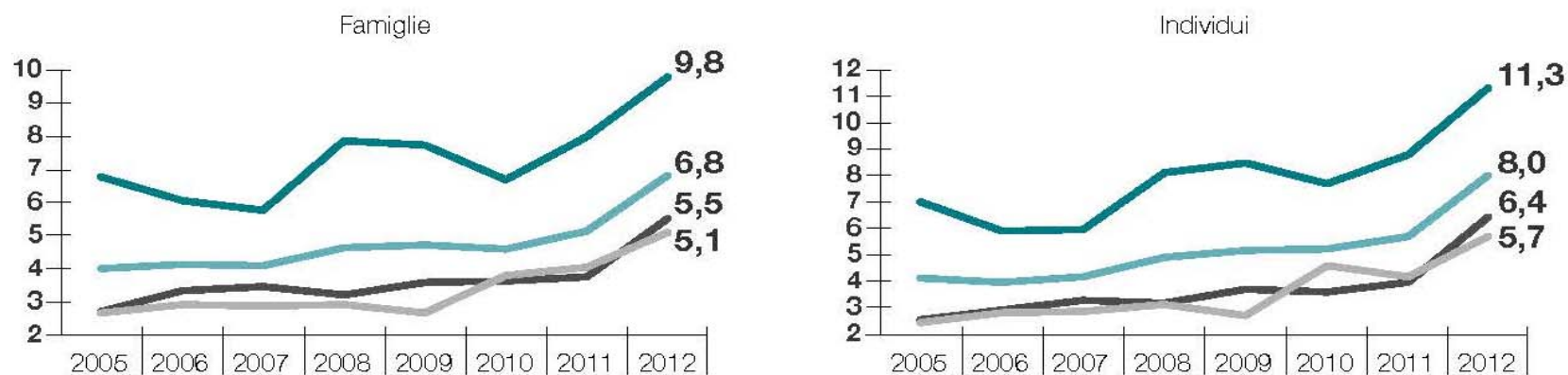
(famiglie i cui costi per l'abitazione superano il 40 % del reddito disponibile)



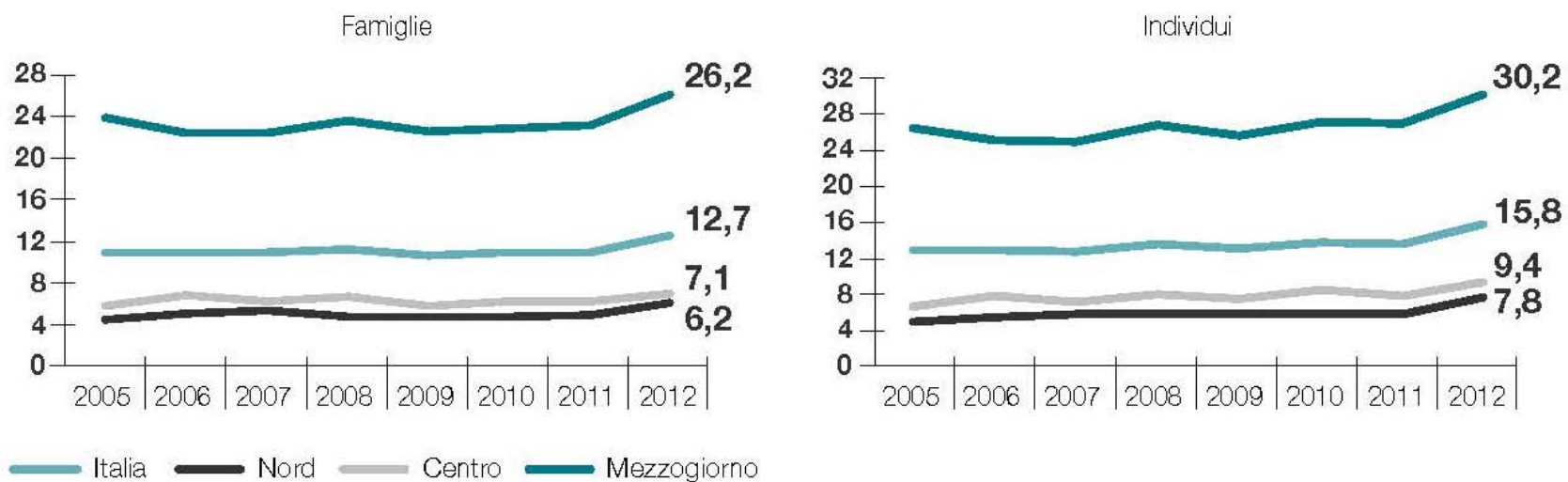
(*) 2012: not available.

Source: Eurostat (online data code: ilc_mdho06a)

ITALIA Incidenza della povertà assoluta per area geografica, 2005-2012 (%)

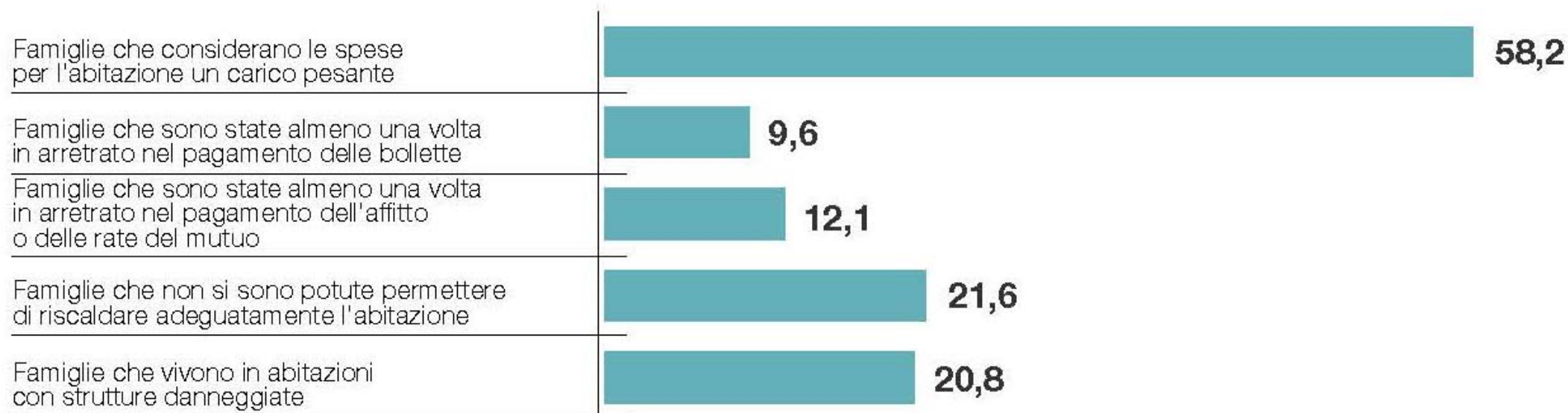


ITALIA Incidenza della povertà relativa per area geografica, 2005-2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

ITALIA – Famiglie che presentano sintomi di disagio abitativo, 2012 (%)



Fonte: ISTAT, 2014

- ✓ Le situazioni abitative dei Paesi UE sono eterogenee
- ✓ Le politiche nazionali sono differenziate
- ✓ Il termine «social housing» non ha un significato univoco
- ✓ I concetti e le pratiche di housing sociale sono diversi

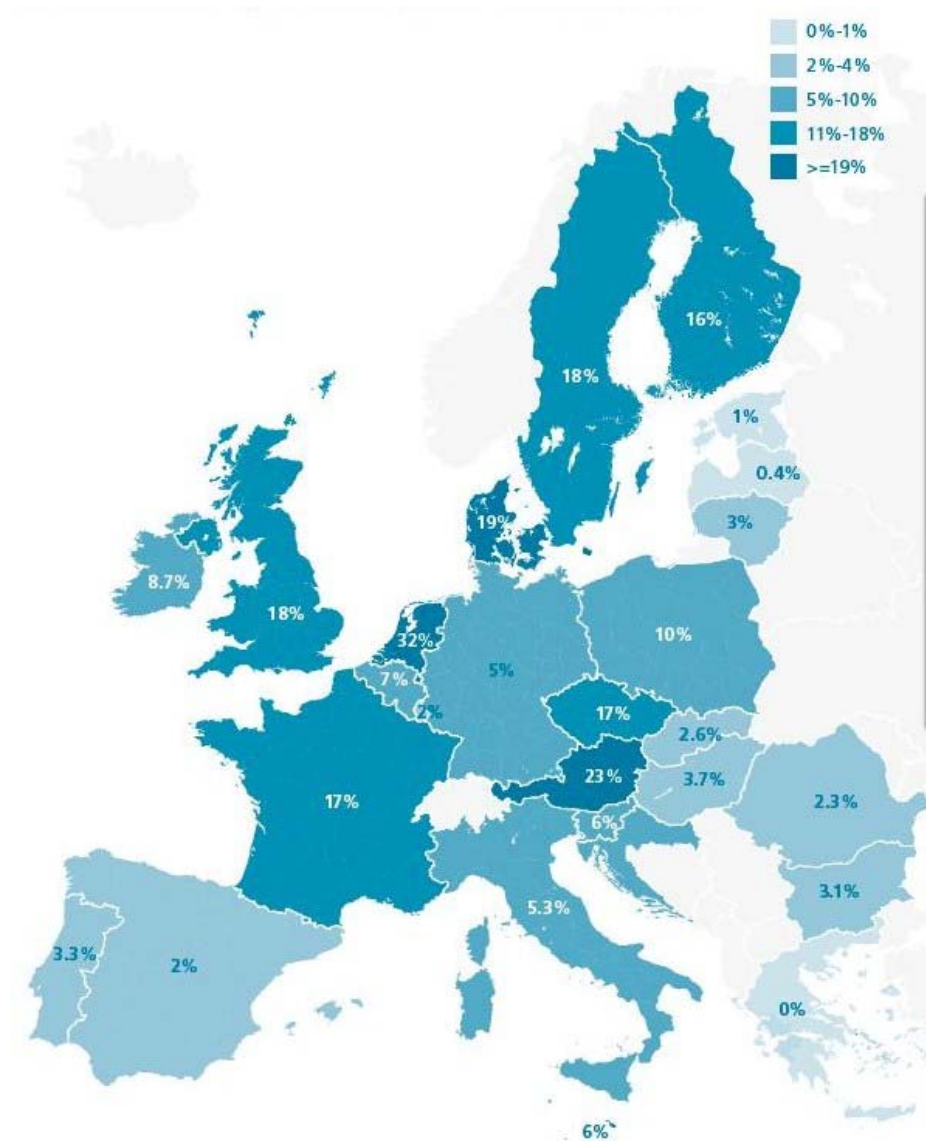
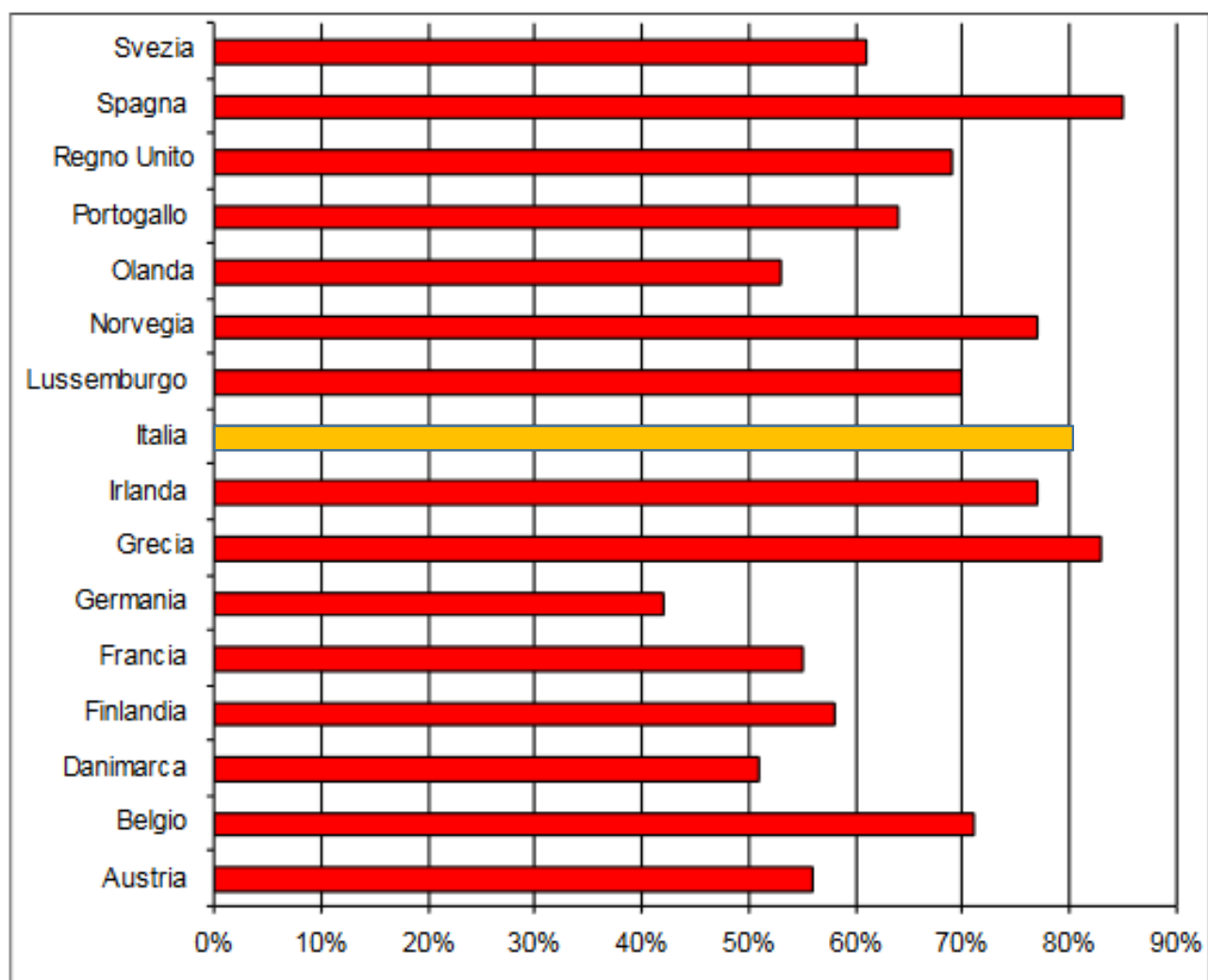


Figura 70 Incidenza della proprietà in Europa, 2002



Fonte: Christensen et alii

Circa la metà della popolazione degli Stati membri dell'UE abita in un **alloggio di proprietà**, con quote variabili dal 52,6 % in Germania, fino al 95,6 % in Romania.

In Italia 75%

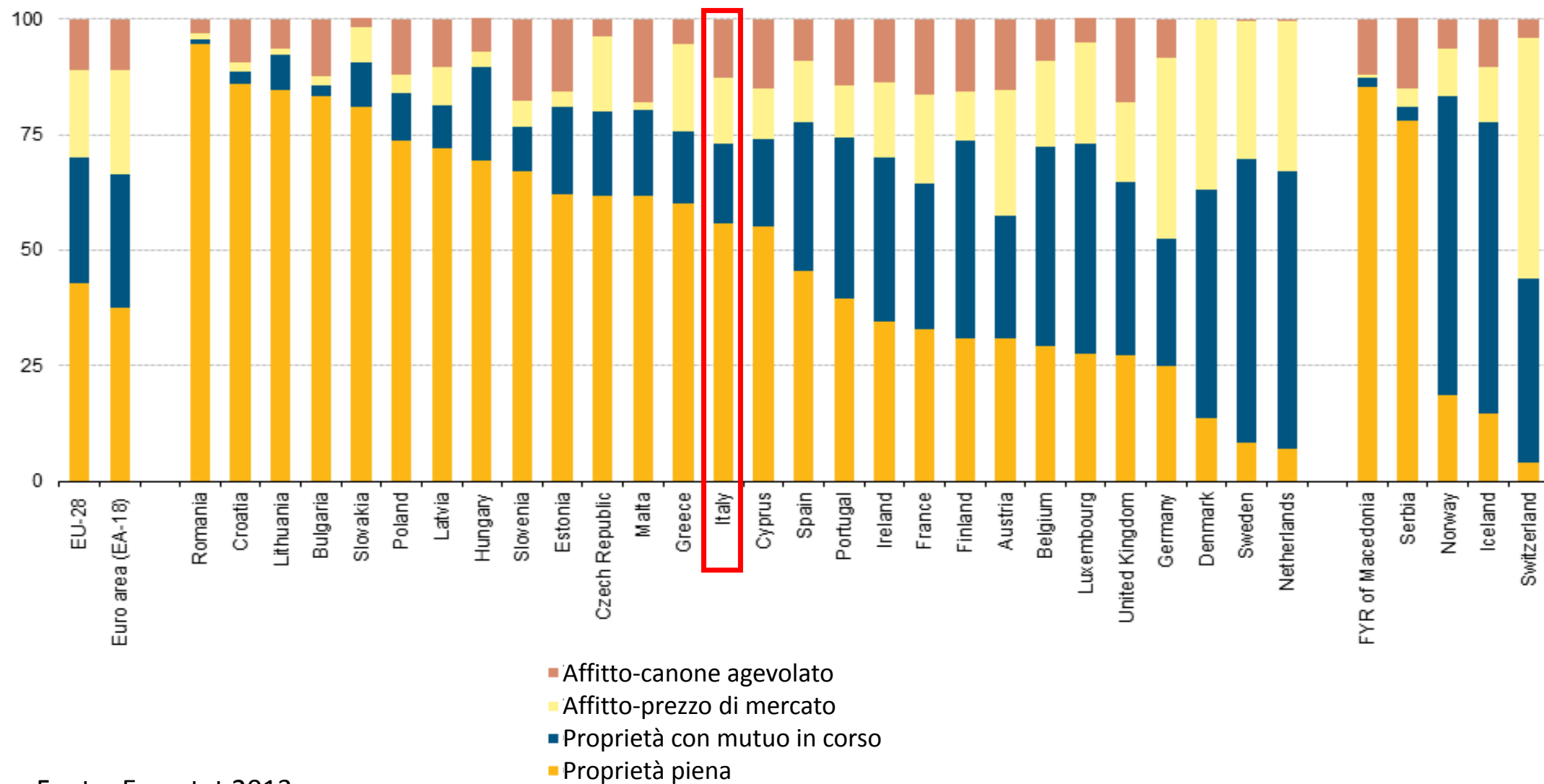
Oltre 40% della popolazione in Germania e Danimarca, quasi il 35% nei Paesi Bassi, più del 25% in Svezia e in Austria circa il 20% in Lussemburgo risiedono in **abitazioni in affitto locate a canone di mercato**. In Svizzera tale percentuale sale al 51,8 %.

In Italia 12%

In media, fra 15 e 20% della popolazione UE vive in **abitazioni in affitto locate a canone agevolato** o occupa un'abitazione a titolo gratuito.

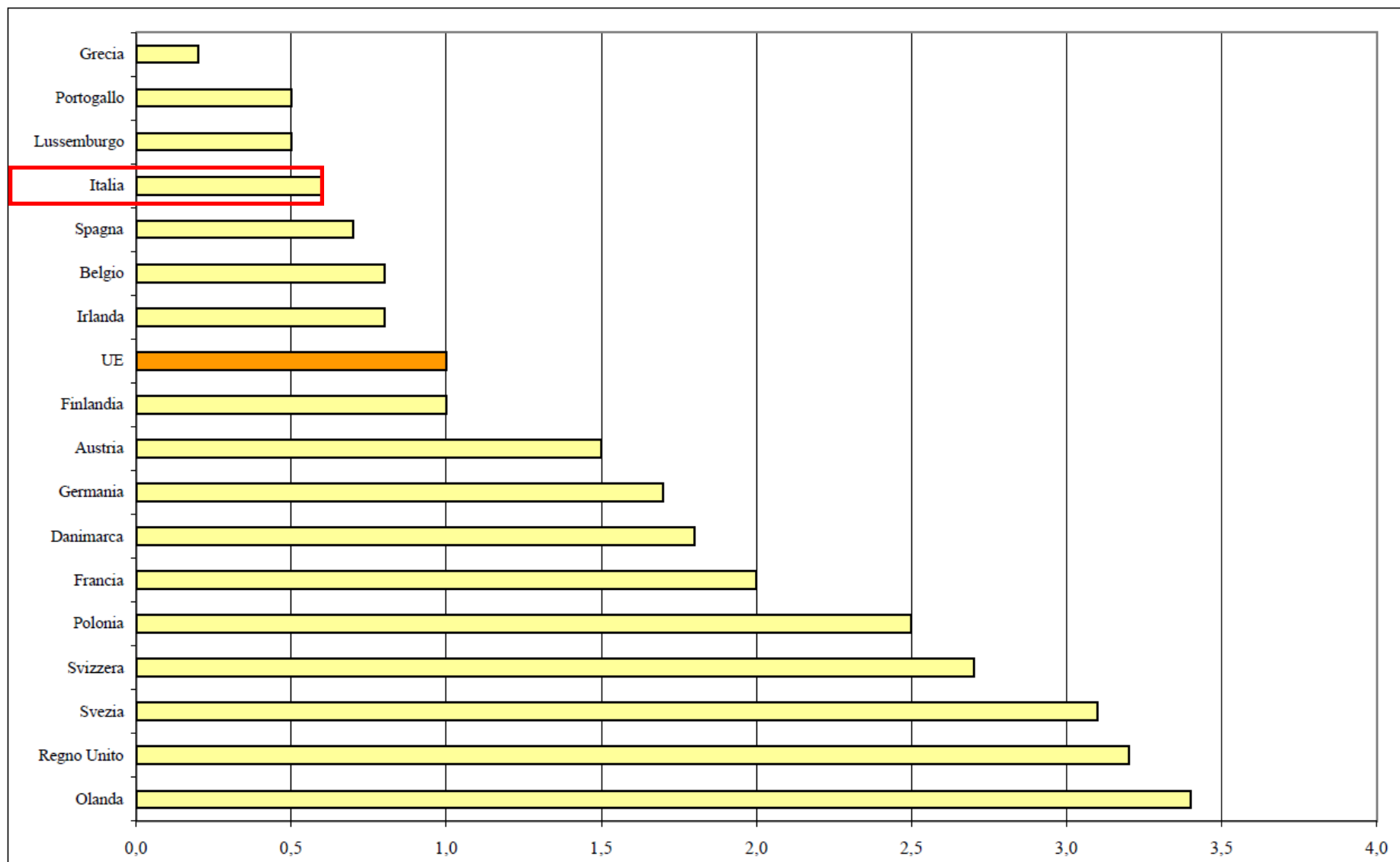
In Italia 11%

ABITAZIONI PER TITOLO DI POSSESSO (PAESI UE+ EFTA, 2013)



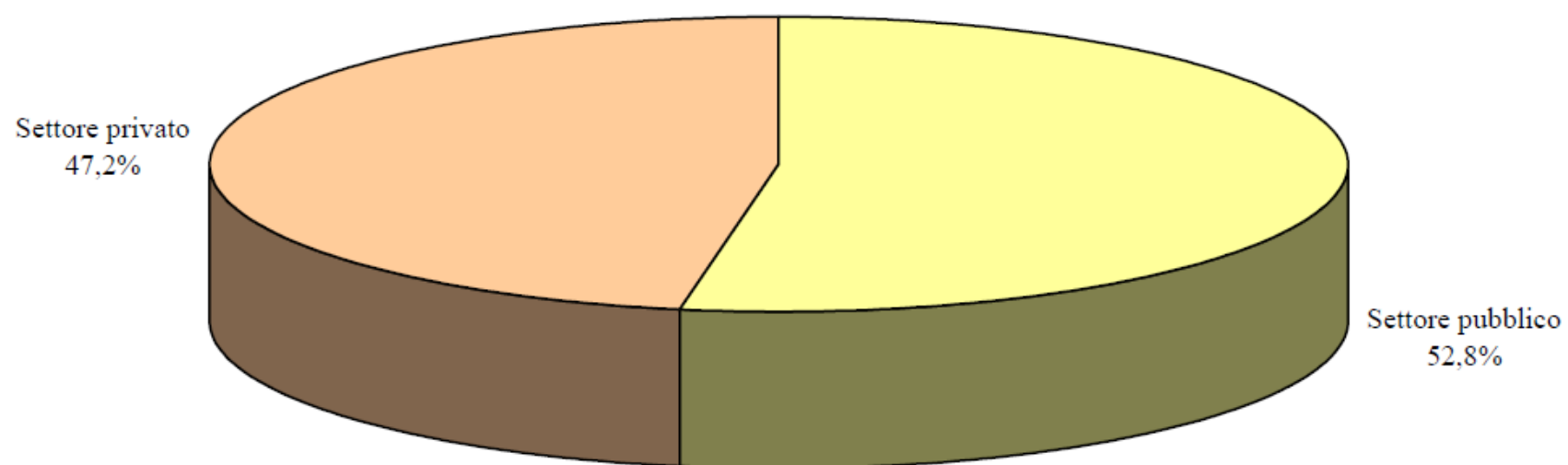
Fonte: Eurostat 2013

Incidenza della spesa per il social housing rispetto ai prodotti interni lordi nazionali
(valori percentuali, periodo 2000-2006)



Suddivisione della proprietà degli alloggi sociali nell'ambito dell'Unione Europea

Alloggi sociali totali = 34.287.000



ELEMENTI COMUNI

Finalità: aumentare l'offerta di residenze al fine di soddisfare i bisogni abitativi delle famiglie in termini di accesso e permanenza in abitazioni dignitose a prezzi inferiori al mercato e comunque “accessibili”

Destinatari: soggetti individuati sulla base di indici socio-economici in rapporto al loro profilo di vulnerabilità e selezionati con criteri di assegnazione certi;

Modalità: l'alloggio sociale è reso disponibile con formule che includono sia l'affitto che l'acquisto diretto dell'unità abitativa

DIFFERENZE

Organizzazione delle politiche abitative: interventi a scala nazionale, regionale, o locale

Profili degli operatori che intervengono: Stato, Enti pubblici territoriali, associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, società pubbliche o private con o senza scopo di lucro, organizzazioni cooperative, imprese, etc

Titolo di utilizzo degli alloggi : dalle tradizionali formule dell'affitto o proprietà fino a forme di occupazione condivisa (cohousing);

Dimensione del settore del social housing: rapporto percentuale dello stock di alloggi sociali dati in affitto sul totale dello stock abitativo

Figura 1 – Modelli di social housing in Europa

			Dimensioni dello stock di social housing rispetto all'edilizia residenziale			
			Consistente (> 19%)	Medio (11% - 19%)	Ridotto (5% - 10%)	Molto ridotto (< 5%)
Modello	Universalistico		Paesi Bassi Danimarca Svezia			
	Targeted	Generalista	Austria	Repubblica Ceca Francia Finlandia Polonia	Belgio Germania Italia	Slovenia Lussemburgo Grecia
		Residuale	Gran Bretagna	Francia	Belgio Estonia Germania Irlanda Malta	Bulgaria Cipro Ungheria Lettonia Lituania Spagna Portogallo

Fonte: CDP su Parlamento europeo, 2003

MODELLO UNIVERSALISTICO

- ✓ Il “bene casa” di qualità dignitosa e a prezzi accessibili è una responsabilità pubblica nei confronti dell’intera popolazione e sono società municipali (Svezia e Danimarca) o organizzazioni senza scopo di lucro (Paesi Bassi, Danimarca) a fornirlo.
- ✓ L’assegnazione avviene attraverso liste d’attesa (con o senza criteri di priorità), con riserva di un certo numero di alloggi per nuclei familiari che presentano necessità urgenti
- ✓ Gli affitti sono determinati in base ai costi, con misure di sostegno delle famiglie più disagiate (garanzie d’affitto e indennità abitative).
- ✓ Nei Paesi che adottano questo modello, l’incidenza del settore dell’affitto è superiore al 20%

MODELLO TARGETED

- ✓ Gli obiettivi delle politiche abitative sono realizzati in prevalenza dal mercato: l'alloggio sociale è destinato solo a famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili
- ✓ **L'approccio "Generalista"** assegna gli alloggi ai nuclei familiari che ricadono al di sotto di una certa soglia di reddito: gli affitti sociali hanno un livello massimo fisso, e le famiglie possono beneficiare di indennità abitative finalizzate a coprire parte del canone.

I paesi che adottano il modello generalista presentano un settore privato degli affitti piuttosto ristretto

- ✓ **L'approccio "Residuale"** limita l'accesso agli alloggi sociali ai soli nuclei familiari più disagiati. L'abitazione è assegnata direttamente dalle autorità locali, che determinano anche l'ammontare dei canoni da corrispondere.

Nei paesi che adottano l'approccio Residuale, il mercato privato degli affitti è di dimensioni maggiori rispetto a quello sociale.

FINANZIAMENTO

dai sussidi “all’oggetto” → ai sussidi “al soggetto” (housing allowances)

Francia

- ✓ Aide Personnalisée au Logement: rivolto agli affittuari che rientrano nei programmi convenzionati, (accordo Stato/locatore) e anche ai proprietari.
- ✓ Il contributo è stabilito tenendo conto delle risorse familiari, della zona geografica e dell'entità di affitto o mutuo

Germania

- ✓ Wohngeld: sostegno dello Stato ai cittadini con redditi bassi mediante contributi all'affitto per le famiglie in locazione e sovvenzioni ai proprietari residenti per ammortizzare il costo delle abitazioni

Regno Unito

- ✓ Housing Benefit e Local Housing Allowance: rivolti unicamente agli affittuari
- ✓ Ammontare e dei sussidi determinato in funzione delle caratteristiche del nucleo familiare e del tipo di alloggio occupato.

Paesi Bassi

- ✓ Housing Benefit: rivolto ai soli affittuari con redditi bassi e strutturato per soglie.
- ✓ Tutti i nuclei familiari pagano parte del proprio affitto («standard rent»): oltre tale livello, il contributo pubblico è pari al 100% del canone fino alla prima soglia, al 75% tra prima e seconda soglia, e al 50% tra seconda soglia e quello riconosciuto come limite massimo di affitto. Gli affitti che superano anche quest'ultima soglia non hanno diritto ad alcun sussidio

PROBLEMI APERTI

- ✓ Nei Paesi con scarsa offerta di alloggi in affitto, **la maggior parte dei giovani tra i 18 e i 34 anni vive coi genitori** (66% in Italia, 58% in Portogallo, 74% in Slovacchia)
- ✓ **Un numero elevato di famiglie fatica a sostenere le spese abitative**, soprattutto nei paesi più colpiti dalla crisi, come la Grecia. In particolare le spese abitative di chi sostiene un mutuo nel 2004 assorbivano il 66,4% del reddito familiare disponibile, mentre sono salite oggi all'81,8%.
- ✓ In tutti i paesi e in tutti i settori – privato, pubblico o cooperative – **si costruisce meno che all'inizio della crisi**, ad eccezione che in Germania. Questo rende difficile in molti casi tenere il passo con la domanda di alloggi: nel Regno Unito servirebbero ad esempio 245.000 nuove case all'anno ma non se ne stanno costruendo nemmeno la metà
- ✓ **In molti stati, chi vorrebbe entrare nel mercato immobiliare è ostacolato da una sorta di “trappola abitativa”**: gli affitti privati sono troppo costosi; l'acquisto è ancora più inaccessibile; gli alloggi popolari sono troppo pochi per soddisfare la domanda, tanto che le liste di attesa sono sempre più lunghe, soprattutto in Italia, Regno Unito, Francia e Irlanda.
- ✓ **Il numero dei senza tetto aumenta in tutto il continente**. Le condizioni dei più vulnerabili continuano infatti a peggiorare e il fenomeno dell'esclusione sociale diventa più intenso. **Ciò rende urgente potenziare l'edilizia sociale**, o direttamente da parte dei soggetti pubblici o con una collaborazione più o meno estesa con gli attori privati.

→ D.L. 25 giugno 2008 “Piano Casa”

- introduzione della Edilizia Privata Sociale – EPS (come modello parallelo a quello ERP)
- focalizzazione *«su quella fascia di cittadini che sono disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da poter accedere all’ERP»* (c.d. fascia grigia);
- impegno a combinare *«obiettivi sociali, economici ed ambientali»*;
- criterio di assegnazione fondato sul modello targeted di tipo generalista, ovvero basato *«sull’assunzione che gli obiettivi delle politiche abitative siano realizzati in misura prevalente dal mercato»*
- individuazione delle *«famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un’abitazione dignitosa a prezzi accessibili»* a cui riservare un canone calmierato per gli affitti (cui può essere associato un contributo pubblico)

Dopo il 2008, i modi di realizzazione degli alloggi sociali, tra loro anche complementari, sono:

1. attraverso l'azione di soggetti pubblici che provvedono direttamente alla costruzione degli alloggi;
2. attraverso l'azione di operatori in-house, separati dal soggetto pubblico che ha potere di controllo; l'operatore lavora esclusivamente per il soggetto pubblico in un ambito territoriale di competenza predefinito
3. attraverso l'azione di operatori indipendenti strutturato secondo le regole degli operatori no-profit
4. attraverso operatori di mercato legati da un contratto temporaneo con obblighi coerenti con quelli del servizio pubblico.

Tabella 5 – Linee di intervento stabilite dal D.P.C.M. 16 luglio 2009 e forme di contribuzione statale

Linea di intervento	Contributo statale massimo per ogni iniziativa	Copertura dal Fondo Nazionale di Edilizia Abitativa
Sistema di fondi immobiliari per la realizzazione di immobili o la promozione di strumenti finanziari innovativi per la valorizzazione e l'incremento di edilizia abitativa in locazione.	Definito dal fondo immobiliare nazionale.	150 milioni di euro.
Incremento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica.	Pari al costo di realizzazione.	
Promozione finanziaria di interventi realizzati attraverso project financing, locazione finanziaria di opere di pubblica utilità, contratto di disponibilità.	Non superiore al 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero per alloggi offerti in locazione a canone sostenibile, anche con opzione di riscatto.	378 milioni di euro, successivamente incrementati con ulteriori 116 milioni di euro.
Agevolazioni a cooperative edilizie costituite dai fruitori degli alloggi.	Non superiore al 50% per alloggi realizzati e recuperati ai sensi dell'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2008, n. 133).	
Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale.		
Interventi di competenza di ex IACP o dei Comuni e inseriti nei programmi di edilizia residenziale pubblica.	Pari al costo di realizzazione.	200 milioni di euro.

Fonte: CDP su D. P. C. M. 16 luglio 2009

Tabella 7 – Ambiti di politiche pubbliche nel perimetro dell’edilizia residenziale

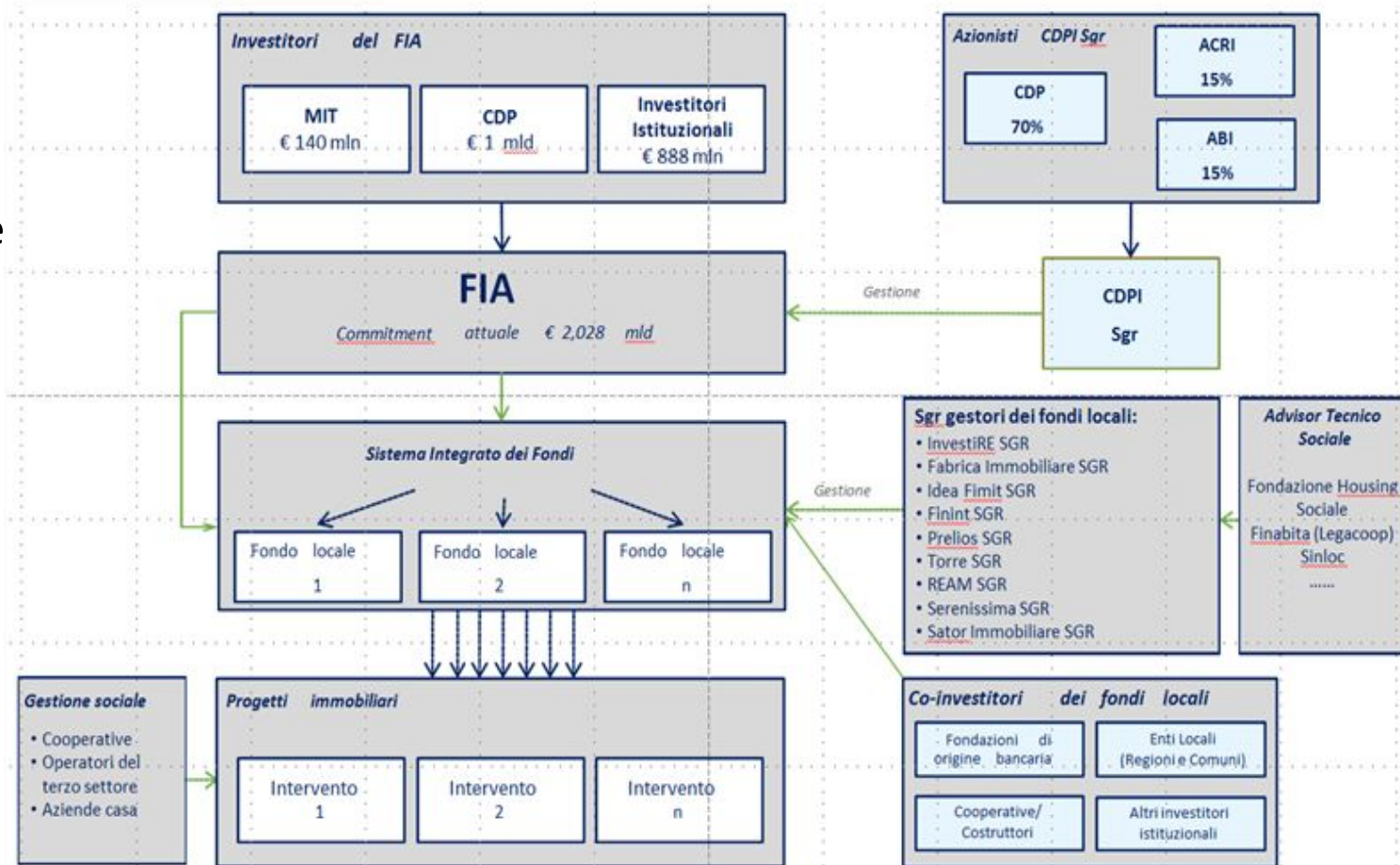
Ambito di intervento	Soggetti promotori e finanziamento	Tipologia di offerta
Edilizia Residenziale Pubblica		
<i>Edilizia sovvenzionata</i>	Promossa da Stato e Regioni, attraverso Comuni e ex-IACP, con mezzi finanziari esclusivamente pubblici	Locazione a canone sociale
<i>Edilizia agevolata</i>	Promossa da privati, cooperative edilizie, Amministrazioni Locali e Aziende pubbliche per la casa, con cofinanziamento pubblico	Locazione e proprietà a canoni calmierati
<i>Edilizia convenzionata</i>	Promossa da privati, con contributi pubblici di natura prevalentemente urbanistica o fiscale	Locazione e proprietà a canoni definiti in convenzione
Edilizia Sociale di Mercato	Promossa da privati con contributi pubblici parziali e/o in natura	Interventi integrati sul piano dei destinatari e delle destinazioni d’uso (mix sociale)
Mercato della Locazione privata ex lege n. 431/98	Promossa da privati con eventuali agevolazioni fiscali ai proprietari	Locazione a canone concordato

Fonte: CDP su Agenzia del Demanio, 2011

- il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari (SIF) introdotto dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) del 2008, costituisce una delle principali innovazioni del tradizionale welfare abitativo italiano
- L'originalità del meccanismo finanziario avviato grazie al Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) costituito dalla CDPI Sgr, consiste nella capacità di veicolare risorse private nel settore, coinvolgendo anche gli Investitori Istituzionali nelle operazioni immobiliari di edilizia sociale, in una logica prettamente finanziaria.
- l'obiettivo è di massimizzare la modesta spesa pubblica prevista nel PNEA per questa misura di intervento – pari a 140 milioni di euro , ottenendo un patrimonio di 2,28 miliardi destinati interamente al Social Housing
- I risultati sono ben al di sotto delle previsioni iniziali: invece dei 50 mila alloggi sociali per un indotto complessivo di 5 miliardi, a circa 5 anni dall'istituzione del Fondo Investimenti per l'Abitare (2009-2014): 207 progetti approvati, per 6.800 posti letto e circa 17.000 alloggi di edilizia sociale, di cui solo 1.500 definitivamente assegnati.

- La situazione è migliorata dal 2014, grazie alla CDPI Sgr e alla decisione dei sottoscrittori (Fondazioni, MIT, banche e assicurazioni) di aumentare dal 40% all'80% la quota di investimento del FIA che sono state deliberate nei 27 fondi immobiliari istituiti a livello locale
- Questa decisione ha incentivato la costituzione, nel solo anno 2014, di 17 fondi immobiliari locali, in aggiunta ai 10 già operativi

Schema di investimento del FIA



Fondo: **Smart Living Bologna**

Società di gestione: Investire Sgr SpA

Ammontare obiettivo: € 55 milioni

Descrizione: Il Fondo opera per incrementare la dotazione di alloggi sociali nel Comune di Bologna

Progetti: 1

Alloggi sociali: 333

Il progetto prevede la **concessione in locazione** di realizzati secondo **tre formule**:

- il 26% (circa 83 alloggi) in locazione a 8 anni con patto di futura vendita,
- Il 25% in locazione a 15 anni
- il 48% (circa 153 alloggi) in locazione di lungo termine (20 anni).

Diverse le **tipologie** che verranno realizzate: 142 unità da 1 o 2 persone, 144 unità da 3 o 4 persone, 34 unità per 5 persone o più.

I **beneficiari** sono le famiglie della cosiddetta “zona grigia”, ovvero nuclei che non hanno requisiti per rientrare nelle graduatorie dell’Erp (Edilizia residenziale pubblica) ma al tempo stesso non hanno i mezzi per accedere ai prezzi di mercato.

ernesto.antonini@unibo.it
