
Nuovi tratti della questione abitativa

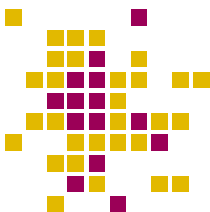
Il ruolo degli operatori privati nell'ambito della
"nuova urbanistica" dei Piani Strutturali

Simona Penza

Paper

dicembre.2009

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



Comitato Scientifico:

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia – Fondazione Anci
ricerche

Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni
Italiani

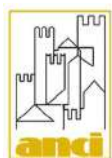
Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia
Locale

Simona Penza, Architetto,
Dottorando in Urbanistica e
Pianificazione Territoriale presso
la facoltà di Architettura
dell'università Federico II di
Napoli. È consulente della
Provincia di Arezzo per quanto
riguarda le competenze della
Provincia in materia di
Valutazione di Impatto
ambientale per impianti di
produzione di energie rinnovabili.
Ha svolto attività di ricerca
nell'ambito di un PRIN sul tema
della Periferia Pubblica, ha
pubblicato diversi articoli sul tema
del paesaggio rurale. Ha svolto
attività di ricerca sulle politiche
abitative in atto ad Ancona per
l'Ufficio di Piano del Comune di
Ancona, collaborando
all'organizzazione dei Focus
tematici sull'argomento.

Nuovi tratti della questione abitativa in Italia

Il ruolo degli operatori privati
nell'ambito della "nuova urbanistica"
dei Piani Strutturali

Simona Penza
Dicembre 2009



Il presente Paper, è stato redatto nell'ambito del progetto "**La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali**" realizzato da Cittalia su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Indice

ABSTRACT	5
INTRODUZIONE	7
1. Definizione del fenomeno	10
1.1 Le nuove famiglie	11
1.2 Categorie di domanda emergenti	13
1.3 Criticità economiche	16
2. Orizzonte locazione	18
2.1 Proprietà vs Affitto	18
2.2 Novità legislative sul tema dell'incentivo all'affitto	19
3. Strategie d'intervento	21
3.1 Nodi chiave	23
3.2 Linee strategiche d'intervento	24
4. Esperienze pilota	26
4.1 Agenzia Metropolitana per l'affitto	27
4.2 Autocostruzione/Autorecupero	28
4.3 Meccanismo finanziario d'attuazione dell'autocostruzione	30
Riferimenti bibliografici	32

Abstract

Nuovi tratti della questione abitativa in Italia

Parole chiave: fabbisogno – edilizia sociale – fascia grigia – partnership pubblico/privato – politica integrata

Il presente Paper è finalizzato a mettere in luce le problematiche che caratterizzano la nuova emergenza abitativa, definendo i tratti distintivi che contraddistinguono le dinamiche della nuova emergenza. Si intende procedere con un approccio multidisciplinare, capace di coniugare problematiche più strettamente legate alla dimensione sociale con quelle connesse alla progettazione della città e dei nuovi quartieri e al recupero ed ottimizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Il presupposto dell'indagine è costituito dalla convinzione che la questione abitativa vada affrontata in modo inedito rispetto al passato, definendo non solo nuove modalità d'intervento, che prendano atto delle mutate condizioni e dell'impossibilità di un intervento diretto ed esclusivo da parte del pubblico, ma anche individuando nuovi indicatori, che consentano realmente di quantificare il *fabbisogno* di case e di restituire una fotografia, il più possibile aderente alla realtà, delle categorie di domanda.

In tal senso un'efficace politica abitativa è fondata sulla separazione delle linee d'intervento per l'edilizia residenziale pubblica, diretta alle categorie che possiedono i requisiti di reddito per l'accesso all'abitazione popolare in proprietà o in affitto, e per l'*edilizia sociale*, costituita da abitazioni, perlopiù in affitto a canone calmierato, adeguate alle esigenze della cosiddetta *fascia grigia*.

Le dinamiche complesse della nuova domanda coinvolgono anche la tipologia dell'offerta: cessata l'erogazione di fondi Gescal, non è più possibile concentrarsi esclusivamente su politiche di tipo assistenziale, basate su un forte intervento finanziario di esclusiva competenza statale: ci troviamo di fronte non solo ad una nuova domanda, ma anche a nuovi soggetti, chiamati a rispondere ad essa. Approcci efficaci per far rientrare l'emergenza abitativa prevedono un'inevitabile azione di raccordo tra l'intervento pubblico ai diversi livelli e l'iniziativa privata (quella degli imprenditori, la cui partecipazione al processo va stimolata e regolamentata) associata a quella degli istituti di credito, che hanno un ruolo importante sia nella definizione dei mutui che delle garanzie finanziarie per attuare tali interventi.

In tal senso, uno degli obiettivi del presente Paper è quello di individuare le condizioni per mettere in campo una *politica integrata*, in grado di produrre interventi strutturati e strutturali, facendo interagire la sfera pubblica con quella

del privato, in modo da consentire il superamento delle logiche emergenziali e settoriali, che troppo spesso hanno indotto processi degenerativi di consumo di suolo, senza riuscire ad indurre elementi di qualità urbana.

New sections of the issue of housing in Italy

Key words: requirement – social housing – grey belt – private/public partnership – integrated policies

This Paper aims at enlightening the characteristics of the new housing emergency, thus defining its inner dynamics. A multidisciplinary approach will be experienced, in order to link the social problems with the difficulties of city and neighbourhood planning and the reclaiming and optimisation of existing buildings.

The analysis is based on the assumption that the housing problems shall be tackled following a new approach: new modes of intervention shall be defined, taking into account the existing conditions and the impossibility of a direct and exclusive intervention by the public sector. Furthermore, new indicators shall be defined, in order to quantify effectively the housing requirements and offer a realistic picture of the categories of the demand.

In this sense, an effective housing policy is based on the distinction between the lines of intervention for the public residential housing, assigned to the people having the income requisites to rent or buy council houses, and for social housing, consisting of houses for controlled rent, adequate to the exigencies of people included in the so-called “grey belt”.

The complex dynamics of the demand also characterise the offer typology: welfare policies, mainly based on a strong financial intervention by the State, cannot be practised in an exclusive way, as the endowment of the Gescal funds is over.

We are now dealing not only with a new demand, but also with new subjects. Effective approaches to the housing emergency imply a connection between public intervention, practised on multiple levels, and private initiative: entrepreneurs, whose participation to the process shall be stimulated and regulated, and banks, which play an important role in the definition of loans and of the financial guarantees required for such operations.

Thus, this Paper aims at defining the conditions for an integrated policy, able to foster structured and structural interventions, based on the interaction between public and private sector, in order to abandon the sectional and emergency logics, which have often induced degenerative process of soil consumption, while not introducing any element of urban quality.

Introduzione

La questione abitativa ha nuovamente acquisito i connotati dell'emergenza; sulla scena sono emersi nuovi protagonisti, portatori di ulteriori istanze, non recepite dai tradizionali strumenti di valutazione del fabbisogno, protagonisti rimasti nell'ombra, che vengono ricompresi nella definizione di **fascia grigia**.

La domanda più pressante di sostegno per l'accesso all'abitazione, in proprietà o in locazione, viene proprio da questo gruppo eterogeneo, nel quale rientrano lavoratori atipici, giovani coppie, nuclei familiari monoparentali, anziani soli, studenti. Queste categorie sono escluse dall'edilizia residenziale pubblica, peraltro molto diminuita in seguito alla cessazione dei fondi Gescal e dagli interventi tradizionalmente messi in campo per frenare l'emergenza abitativa.

Appare necessario individuare strumenti nuovi, capaci di valutare e dunque rispondere a questa domanda abitativa sempre più eterogenea e di avviare politiche integrate, basate su una reale possibilità di cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti nel processo edilizio.

Il presupposto di qualunque ragionamento sull'argomento è che affrontare realmente la questione abitativa e dare risposte alle istanze emergenti non vuol dire far ricorso a tradizionali politiche di tipo assistenziale, totalmente a carico dell'ente pubblico, volte in genere a far rientrare l'emergenza, per lo più garantendo nuovi alloggi alle categorie svantaggiate, situate ai primi posti delle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica.

Questa tipologia d'intervento, che ha caratterizzato l'urbanistica a partire dal secondo dopoguerra, ed è stata, potremmo dire, il perno della politica edilizia degli anni '70, risulta al momento anacronistica e di difficile applicazione.

La scarsità delle risorse pubbliche da impiegare per la costruzione di nuovi alloggi e la necessità di contenere i livelli di consumo di suolo ci induce a rivedere la nostra cassetta degli attrezzi, nel tentativo di avviare una politica fatta di interventi realmente strutturali, capaci di produrre effetti anche nel lungo periodo.

Affrontare l'emergenza abitativa con interventi "emotivi" vorrebbe dire inabissarsi nuovamente in logiche puntuali, di cui conosciamo i dannosi effetti per averli sperimentati sulle nostre città, sui quartieri dormitorio delle nostre ex periferie, logiche per lo più estranee alla disciplina urbanistica, che invece dovrebbe acquisire finalmente un ruolo portante nella normalizzazione della questione.

L'attuale situazione abitativa italiana è caratterizzata da tratti atipici rispetto al resto d'Europa: da un'indagine condotta dal Nomisma risulta che l'80% delle

famiglie italiane sono proprietarie della casa in cui vivono; si registra dunque una tendenza storica alla proprietà, piuttosto che all'affitto, tendenza che in qualche modo è stata sostenuta sia dalle scelte politiche in materia, sia dalla facilità ad accedere a mutui a tasso variabile, con rata media pressoché equiparabile ad un canone di locazione, mutui che coprivano l'intero costo dell'appartamento.

Analizzando i dati che emergono dall'analisi del Nomisma viene da chiedersi se esista realmente un problema casa, ma soprattutto quali siano i soggetti cui indirizzare opportune politiche d'intervento.

È realistico pensare che i Comuni siano stati attenti ad elaborare strategie e possibili risposte per una netta minoranza – appena il 20% delle famiglie – che, per requisiti di reddito, rientrano nelle graduatorie dell'Edilizia Residenziale Pubblica, totalmente a carico dello Stato.

Appare dunque evidente come l'utilizzo di indicatori tradizionali per valutare la portata del fabbisogno si riveli oltremodo inadeguato a restituire la complessità della questione e delle categorie di domanda. Possiamo valutare quanti siano i “poveri d'Italia” sulla base delle liste d'attesa per gli alloggi di edilizia pubblica ma, per ricostruire il reale fabbisogno abitativo, a questo dato vanno sommati i “nuovi poveri”, la **fascia grigia**, coloro che si sono trovati di fronte all'impossibilità di portare avanti il loro investimento immobiliare per l'aumento dei tassi d'interesse dei mutui, quelli il cui reddito è assorbito pressoché interamente dal canone d'affitto mensile.

Recenti provvedimenti hanno finanziato l'istituzione e lo sviluppo di osservatori regionali sulle politiche abitative, la cui attività dovrà essere coordinata nell'ambito di un osservatorio nazionale¹.

Non esiste tuttavia una rete degli osservatori regionali realmente operativa; tale carenza e mancanza di coordinamento incide notevolmente sulla definizione della portata del problema, provocando non soltanto difficoltà in termini di reperimento dei dati, ma soprattutto – ed è questo l'aspetto più critico – evidenziano la mancanza di forme di cooperazione tra i diversi livelli delle pubbliche amministrazioni, sul tema della casa e più in generale sul tema del governo del territorio.

Potremmo definire una dimensione approssimativa del problema abitativo richiamando ed incrociando i dati delle analisi, che ci mostrano 530.000

¹ Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 28/12/2007 n. 159 ha destinato l'1% dei 550 milioni di euro, stanziati a livello statale per l'anno 2007 per l'edilizia sovvenzionata ed agevolata, al finanziamento dell'attività dell'osservatorio nazionale e della rete di osservatori regionali sulle politiche abitative.

famiglie a rischio insolvenza a causa del caro mutuo, 40.000 sfratti nel periodo 2002/2003, che salgono ad oltre 50.000 del 2006 e che un italiano che vive in una grande città spende in media più del 60% del proprio reddito mensile per la propria abitazione.

1. Definizione del fenomeno

La questione abitativa è stata tradizionalmente affrontata, attraverso politiche “quantitative” di tipo assistenziale, in termini di realizzazione di nuove case per una fascia di popolazione indigente che, per requisiti di reddito, ha accesso alle graduatorie per l’edilizia residenziale pubblica.

Oggi la modalità d’intervento sopra descritta mostra i propri limiti, resi ancora più evidenti dalla mancanza di fondi pubblici che consentano di mettere in atto proposte realmente operative.

Una politica assistenziale, così come affrontata negli ultimi 40 anni, non è più possibile: il rischio cui si potrebbe andare incontro è quello di affrontare nuovamente l’emergenza abitativa con interventi spot di tipo non strutturale e, soprattutto, rivolti ad una fascia di popolazione ristretta.

Proporre un’efficace politica abitativa oggi, presuppone la definizione di un nuovo approccio ai fenomeni, capace di definire una nuova modalità di interpretazione dei bisogni e di individuazione dei soggetti coinvolti.

Bisogna infatti prendere atto che la questione abitativa ha assunto negli anni '90 dei connotati molto diversi e si è andata complessificando: se da un lato è diminuita in termini percentuali la necessità di costruire nuove case per le categorie meno abbienti, è emersa d’altro canto l’urgenza di rispondere ad una domanda fortemente eterogenea da parte di una fascia di popolazione che tradizionalmente non rientra nei parametri di povertà, ma che non riesce comunque ad accedere al mercato della casa.

I fattori che maggiormente hanno contribuito a questo cambiamento possono essere così sintetizzati:

- a. emergere di nuove categorie di domanda - studenti, lavoratori atipici, famiglie monoparentali;
- b. aumento del lavoro precario e della mobilità a scopo lavorativo;
- c. incremento generale dei costi (acquisizione delle aree, accesso ai mutui, aumento della rendita fondiaria).

A tali fattori di criticità si aggiungono alcune problematiche legate a carenze legislative nazionali e regionali, che impediscono di mettere in atto politiche strutturate, nonché di prendere atto della portata concreta del fenomeno e dell’evoluzione della domanda.

È importante segnalare che il dibattito sulla questione abitativa ha subito negli anni alcune evoluzioni, legate in particolare sia alle reali trasformazioni sociali verificatesi, sia al modo di guardare a tali processi trasformativi. È mutato in particolare l'approccio ai problemi e conseguentemente sono subentrati nuovi strumenti d'indagine. La questione abitativa non viene più ancorata alla mancanza di case – molti Comuni hanno avuto nell'ultimo decennio un periodo florido dal punto di vista della portata della produzione edilizia – ma piuttosto all'uso poco razionale del patrimonio edilizio esistente.

Di seguito verranno prese in esame alcune delle trasformazioni e delle criticità che a vario titolo hanno esasperato nuovamente il problema dell'abitazione.

1.1 Le nuove famiglie

Proposte condivisibili per un'efficace politica abitativa partono da un'analisi e da un'interpretazione delle dinamiche socio-economiche che hanno caratterizzato l'Italia a partire dagli anni '90. Le istanze abitative hanno infatti subito, a partire da quella data, un decisivo cambiamento ed una sensibile complessificazione, legata all'emergere di nuovi bisogni e di nuove categorie di problemi.

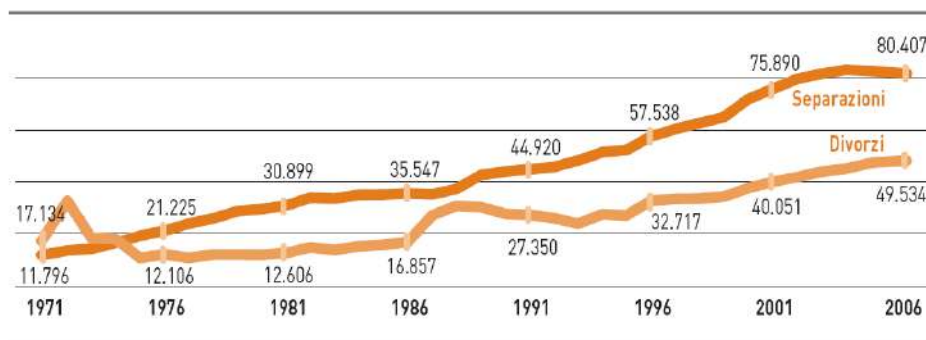
Le criticità sociali connesse alla questione abitativa coinvolgono soprattutto categorie di individui, caratterizzate da un reddito medio/basso, che non possono accedere alle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica. Per questo gruppo composito è stata coniata la denominazione di “fascia grigia”, appellativo appropriato sia per connotare l'eterogeneità che lo caratterizza e la difficoltà di quantificarne l'entità, sia per mettere in luce che si tratta di categorie rimaste finora nell'ombra, escluse da ogni politica per l'abitazione.

Si può dunque parlare di “nuove famiglie”, con riferimento ai mutamenti che negli ultimi anni si sono verificati nella composizione della “famiglia italiana media”.

Tale evoluzione è frutto della combinazione di molteplici e diversificati fattori: aumento del numero di separazioni e divorzi, anche per effetto della legge sul divorzio (n. 898 del 1970); incremento della popolazione anziana che vive sola, legato all'innalzamento dell'aspettativa di vita della popolazione; diminuzione del numero di componenti costitutivi del nucleo familiare, aumento della mobilità a scopo lavorativo e del lavoro precario, diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie e dunque impossibilità di proiettarsi sul libero mercato dell'abitazione, in proprietà e/o in affitto.

SEPARAZIONI E DIVORZI

Anni 1971-2006



Si registra dunque un aumento considerevole del numero di famiglie formate da uno o due componenti ed una diminuzione delle famiglie tradizionali, composte in genere da tre o quattro componenti: la tendenza coinvolge sia le grandi che le medie città.



Il grafico di seguito riportato² mostra che negli anni 2006 – 2007 il 54% delle famiglie italiane è costituita da uno o da due elementi, di queste il 20% è formato da coppie senza figli, l'8% da famiglie monoparentali ed il 26% da persone sole. Il numero medio di figli per donna è stimato in 1,41, contro il valore di 2,41 registrato nel 1961.

Tali stime risultano maggiormente caratterizzanti se si considera che il valore medio è notevolmente incrementato dalle famiglie di immigrati, regolarmente residenti sul nostro territorio, caratterizzate da un maggior numero di figli a carico e dunque da nuclei familiari certamente più numerosi rispetto alla dimensione della famiglia italiana tipo.

Appare dunque chiara la necessità di interrogarsi sui modi di guardare alle dinamiche sociali e di rapportarle alle città e sull'efficacia delle forme d'indagine quantitative tradizionalmente usate. Il fabbisogno abitativo è stato sempre valutato in termini di stanze per abitante, ma evidentemente il parametro risulta inadeguato alla complessa situazione attuale.

Secondo D'Agostini *il numero di abitanti influisce sulla domanda abitativa, ma non la esaurisce. Conta soprattutto il modo di aggregarsi di essi nelle unità abitative e, dunque, la perdurante tendenza alla riduzione dei componenti*

² ISTAT, *Bilancio demografico nazionale anno 2008*.

*della famiglia contribuisce ad alimentare il cosiddetto fabbisogno abitativo, concetto assai critico e problematico, ma con cui una legislazione urbanistica ormai superata dai fatti costringe a misurarsi per il dimensionamento dei piani e dei programmi*³.

In tal senso sarebbe necessario avviare una riflessione sulle opportunità offerte dal **recupero del patrimonio edilizio esistente**, sull'entità e sulle condizioni del parco alloggi pubblico e privato, disponibile sul mercato, per valutare la possibilità di adeguare il taglio e la tipologia delle abitazioni alle caratteristiche dei nuclei familiari e al reale fabbisogno. Un'indagine di questo tipo sarebbe particolarmente utile nel caso del patrimonio pubblico, in quanto consentirebbe di valutare in maniera appropriata se esista una reale necessità di incrementare il parco alloggi esistente o piuttosto ci sia l'esigenza di adeguarlo alle mutate esigenze della popolazione.

Bisogna dunque accogliere il principio in base al quale la risposta più opportuna al fabbisogno abitativo non necessariamente è costituita dall'immissione sul mercato di un numero maggiore di alloggi. C'è la necessità di cominciare a ragionare adeguatamente sulla trasformazione dell'esistente e sulla possibilità di crescita della città su se stessa, recependo le istanze diversificate che provengono anche da gruppi di popolazione con esigenze specifiche.

1.2 Categorie di domanda emergenti

Accanto alle famiglie in difficoltà, caratterizzate da redditi medio bassi (in genere costituite da giovani coppie, nuclei monoparentali o monostipendio), è possibile individuare nuove categorie di domanda, costituite da gruppi eterogenei – studenti, anziani soli, popolazione immigrata – spesso proiettati, per esigenze diversificate, sul mercato dell'abitazione in affitto.

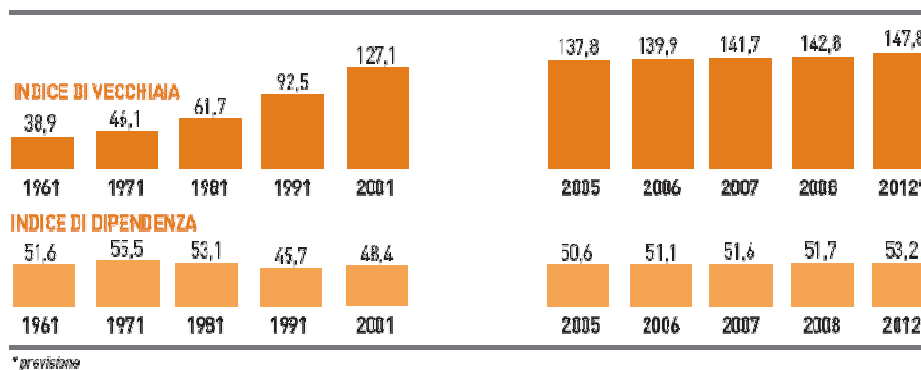
Il comune denominatore tra questi gruppi di domanda è costituito dall'esigenza di reperire sul mercato alloggi in proprietà o in affitto a costi contenuti, adeguati alle specifiche esigenze abitative di ciascuno.

A tal proposito è opportuno affrontare il tema delle problematiche connesse all'aumento in Italia della popolazione anziana ovvero sopra i 65 anni: molte di queste persone vivono da sole o in coppia, troppo spesso in situazioni abitative inadeguate – edifici senza ascensore, alloggi troppo grandi o dotati di barriere architettoniche.

³ S. D'Agostini, *I soggetti emergenti della nuova domanda di abitazioni. Risposte alla crisi del modello tradizionale*, in *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002. A cura di G. Villani e A. Mazzocchi.

In tali realtà l'istituto dell'affitto a canone calmierato consentirebbe di arginare la difficoltà, molto comune per tale categoria di persone, di far fronte con il proprio reddito ad affitti a canone di mercato.

INDICATORI DEMOGRAFICI
Censimenti 1961-2001 e 1° gennaio 2005-2012



Un'efficace politica abitativa non può dunque prescindere da un'attenta valutazione di questo fenomeno e delle problematiche ad esso sottese, con l'obiettivo di individuare possibili strategie d'intervento compatibili con i bisogni di questa categoria. Tale esigenza è diventata improrogabile, anche in considerazione delle prospettive di aumento del tasso di vecchiaia, messe in luce dalle proiezioni elaborate dall'ISTAT.

A tal proposito, in alcune città italiane (Torino, Pistoia, Imola, ecc.), sono in atto esperimenti di condomini solidali, che stanno dimostrando la propria efficacia anche nell'affrontare, tramite l'istituto della coabitazione, le problematiche legate alle esigenze abitative della popolazione anziana ospitata in tali condomini.

Tali strutture, talvolta, come nel caso del **condominio solidale** di via Gessi a Torino, vengono concepite dalla riorganizzazione e dalla ristrutturazione di abitazioni di edilizia popolare; all'interno di esse convivono anziani soli o in coppia e famiglie in difficoltà, spesso composte da madri sole con figli. Gli anziani ricevono assistenza a turno dalle famiglie per le piccole necessità quotidiane, mentre i più attivi si occupano dei bambini quando le madri sono assenti o di piccoli lavori domestici.

Accanto alle problematiche che contraddistinguono le esigenze abitative della popolazione anziana, è da considerare l'impatto generato sul tema dell'abitazione dall'introduzione e dall'aumento di nuove categorie di domanda. In particolare non è da sottovalutare il problema della presenza, all'interno di molte città, di un gran numero di studenti fuori sede, senza dubbio più propensi rispetto alle famiglie ad adattarsi a sistemazioni temporanee e in alloggi spesso caratterizzati da un avanzato stato di degrado.

Tale elemento in molte realtà ha viziato il mercato della locazione, incrementando spesso il fenomeno dell'affitto in nero, in particolare laddove non si è riusciti a mettere in campo politiche adeguate, volte a reperire sul mercato alloggi di piccolo taglio ma a canoni contenuti da destinare a tale categoria di domanda.

Sarebbe dunque necessario un intervento capillare, indirizzato non solo alla creazione di un maggior numero di residenze universitarie, ma soprattutto diretto ad estendere la pratica della locazione a canone concordato anche per questa categoria di domanda, incentivando, ma anche disciplinando la partecipazione degli imprenditori e dei privati proprietari degli alloggi.

La fascia "debole" è inoltre incrementata dal trend in forte crescita, dall'inizio degli anni '90 ad oggi, dei cittadini immigrati, comunitari ed extracomunitari.

A titolo esemplificativo, facendo riferimento ai dati reperiti per il territorio anconetano, è da segnalare che tra il 2000 ed il 2005 la popolazione extracomunitaria, residente nella provincia di Ancona, è quasi triplicata e il fenomeno ha interessato in varia misura tutte le province delle Marche. Gli stranieri, che regolarmente risiedono nel Comune di Ancona, sono passati dai 3.323 del 2000 ai 7.950 del 2007, arrivando a costituire il 7,8% della popolazione totale.

È in ogni caso difficile dare una dimensione precisa del problema a livello nazionale, in quanto ai dati ufficiali andrebbero aggiunti gli immigrati che risiedono in territorio nazionale senza permesso di soggiorno, per i quali una quantificazione risulta oltremodo difficile.

Un altro fattore di criticità è rappresentato dal fatto che la presenza delle comunità di immigrati è concentrata in alcune zone delle nostre città, elemento che ha contribuito ad esasperare in molti casi la tendenza all'autogheizzazione di questi gruppi e ad accentuare fenomeni di esclusione sociale e percezione di insicurezza diffusa. La concentrazione di queste comunità ha importanti ricadute in diversi settori e viene segnalato come una problematica anche dagli stessi rappresentanti delle associazioni di immigrati, oltre che dalle forze dell'ordine e dai rappresentanti di alcune circoscrizioni dove il problema è più sentito.

Le famiglie di immigrati costituiscono la maggior parte dei nominativi delle liste ERP e risultano dunque in larga misura beneficiari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si rendono man mano disponibili. Questo non solo crea concentrazioni di immigrati in alcuni quartieri, ma suscita anche molto spesso il malcontento di quelle famiglie che si vedono scavalcate all'interno delle graduatorie, sulla base del maggior numero di figli o del minor reddito delle famiglie di immigrati.

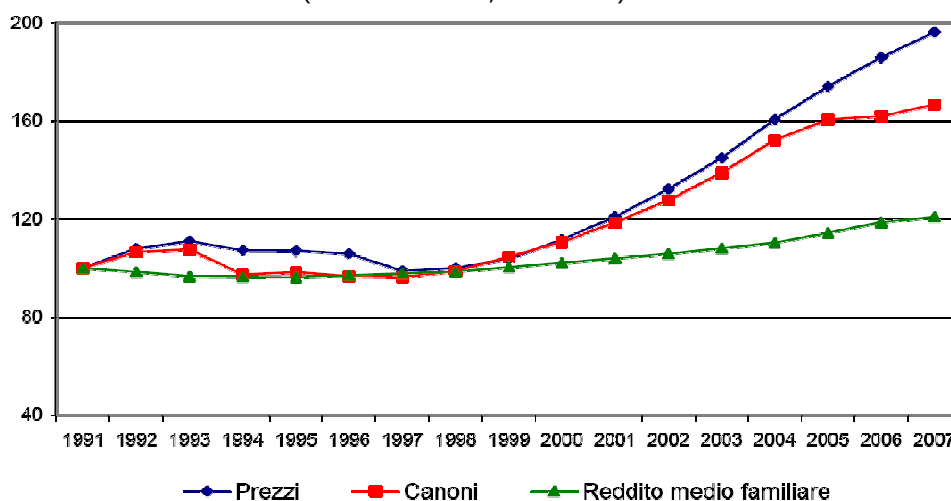
1.3 Criticità economiche: basso reddito delle famiglie ed aumento del lavoro precario e della mobilità a scopo lavorativo

Dai rilevamenti dell'ISTAT relativi all'anno 2006 risulta che in Italia circa il 30% del reddito delle famiglie viene speso per l'abitazione, questo dato, peraltro in continua crescita, raggiunge valori quasi raddoppiati nelle grandi città (52% a Milano, 63% a Roma, 46% a Firenze...). In queste aree il disagio abitativo ha dunque assunto livelli di forte criticità, soprattutto se rapportato alle indicazioni della Banca d'Italia, secondo le quali il limite massimo di spesa per l'abitazione non dovrebbe incidere più del 30% sul reddito mensile.

Tale situazione di criticità è documentata anche da un'analisi condotta da Bankitalia sui bilanci delle famiglie italiane, sulla base della quale il numero delle famiglie indebitate, tra il 2004 e il 2006, è passato dal 24,6 al 26% del numero totale delle famiglie. I mutui costituiscono il 60% del totale dell'indebitamento, mentre la percentuale di indebitamento legata all'acquisto di beni di consumo è pari soltanto al 10%.

Se si studia il grafico del Nomisma, che illustra la condizione abitativa in Italia al 2007, confrontando le curve dei prezzi, dei canoni di locazione e del reddito delle famiglie, appare immediatamente evidente come a partire dalla fine degli anni '90 l'andamento di questi tre parametri, che avevano proceduto di pari passo per un decennio, si sia cominciato a discostare – le curve dei canoni di locazione e quella dei prezzi medi delle abitazione hanno abbondantemente scavalcato quella del reddito medio delle famiglie.

Evoluzione di prezzi, canoni di abitazione e reddito medio delle famiglie
1991-2007
(valori in n°indice, 1991=100)



Questo dato è di certo legato anche all'introduzione della legge 431 del 1998, che ha liberalizzato il mercato delle locazioni ed ha introdotto il canone concordato. L'efficacia di questo strumento, che avrebbe dovuto incrementare e normalizzare il mercato della locazione, è stata condizionata fortemente dalla carenza di incentivi, che non ne ha facilitato la diffusione a vasta scala. Attualmente, difatti, il canone concordato risulta inferiore di non più del 20-25% rispetto al canone di mercato.

La maggiore flessibilità del mercato del lavoro ha comportato, inoltre, la crescita del numero di lavoratori cosiddetti "atipici", caratterizzati da una situazione lavorativa precaria, che prevede salari molto spesso ridotti, ma soprattutto senza alcuna garanzia di poter mantenere la propria occupazione a tempo indeterminato. Questa condizione di precarietà genera un senso diffuso di incertezza e di "indeterminatezza territoriale", perché costringe molto spesso il lavoratore atipico ad una mobilità anche fisica e all'impossibilità di individuare un ambito territoriale di riferimento in cui potersi stabilire. Per queste categorie dunque l'affitto rappresenta l'unica alternativa possibile, per ragioni di accessibilità economica, ma anche perché risponde alla necessaria mobilità che caratterizza la loro posizione.

2. Orizzonte locazione

2.1 Proprietà vs Affitto

La situazione abitativa e l'emergenza casa in Italia hanno assunto caratteristiche diverse rispetto al passato; il quadro di riferimento è notevolmente mutato e la costruzione di nuove case in proprietà rappresenta la soluzione ad oggi meno praticabile per ragioni di ordine economico, ambientale e sociale, in quanto non risponde all'esigenza di dinamicità, che caratterizza il tema dell'abitazione e la condizione dei soggetti richiedenti.

Per alcune categorie di persone oggi l'affitto rappresenta un'alternativa più valida rispetto alla proprietà. Questa scelta non è dettata soltanto dall'aumento dei costi delle abitazioni e dei tassi d'interesse dei mutui – elementi che scoraggiano o rendono difficile l'accesso all'abitazione in proprietà – ma anche dal fatto che la “fascia grigia” è composta per la maggior parte da persone che si trovano in questo status in una determinata fase della vita, ma con prospettive di miglioramento nel breve o medio periodo (es. lavoratori precari). Per queste persone la casa in proprietà rappresenta una soluzione impraticabile o per difficoltà reddituali o per l'incertezza della loro posizione: in entrambi i casi l'affitto costituisce inequivocabilmente la soluzione più concreta.

In tal senso in Italia scontiamo l'assenza di una politica a livello nazionale per l'affitto, strutturata e consolidata. Solo recentemente, per ragioni quasi essenzialmente di ordine economico, lo Stato e le amministrazioni ai vari livelli hanno invertito la rotta, individuando nell'incentivazione dell'affitto concordato lo strumento fondamentale per rispondere alla richiesta di alloggi. Sono stati introdotti a tal proposito dalla legislazione nazionale incentivi per la creazione delle agenzie per la locazione, che fanno capo al Comune o si basano su convenzioni tra amministrazioni ed associazioni di inquilini e proprietari, come nel caso dell'Agenzia Metropolitana per l'affitto del Comune di Bologna.

Per rispondere alla domanda di abitazioni possono essere messe in atto tipologie differenziate d'intervento, alcune delle quali prevedono un finanziamento pressoché totale: è il caso dell'edilizia sovvenzionata e dell'affitto a canone sociale, praticabili per gli alloggi di proprietà degli ex IACP o da essi gestiti.

Ad oggi le tipologie d'intervento più operative, vista la scarsità di fondi pubblici, sono invece l'edilizia agevolata e l'affitto a canone concordato, si tratta di forme d'intervento basate sul presupposto dell'intesa pubblico-privato, con l'obiettivo di normalizzare i prezzi di mercato delle abitazioni e i canoni di locazione.

In seguito alla diminuzione dei fondi pubblici per l'edilizia residenziale pubblica la realizzazione di edilizia sovvenzionata, totalmente a carico pubblico, ha subito un forte freno, si è passati dai 34.000 alloggi del 1984 ai 1.900 del 2004⁴. Sembra, dunque, più appropriato a questo proposito cominciare a mettere da parte il concetto di edilizia residenziale pubblica e cominciare a parlare di edilizia sociale, riferendoci in linea prioritaria all'edilizia, pubblica e privata, offerta in locazione a canone concordato.

2.2 Novità legislative sul tema dell'incentivo all'affitto

Un importante passo verso la definizione di una corretta politica per l'affitto a livello nazionale è costituito dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, che contiene la definizione di alloggio sociale.

Nell'ambito di tale provvedimento per la prima volta vengono sancite a livello legislativo le caratteristiche di tale tipologie di alloggio, che viene ad essere definito come un'unità abitativa adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

Tale decreto sancisce inoltre la possibilità di considerare l'alloggio sociale come standard urbanistico aggiuntivo, da assicurare mediante cessione gratuita di aree o alloggi. Questa disposizione risulta di particolare interesse soprattutto se inserita in un quadro strutturato di pianificazione a livello comunale, in quanto assegna ai Comuni la possibilità di avviare una politica a sostegno dell'abitazione senza dover incorre nella necessità di ingenti risorse economiche per garantirne la fattibilità.

Il problema fondamentale a livello legislativo sta nella mancanza di una precisa definizione di Edilizia Residenziale Pubblica a livello statale: la legge 9/2007 ed il relativo tavolo di concertazione hanno suggerito alle Regioni di considerare l'edilizia residenziale pubblica come una quota di standard aggiuntivo; tuttavia non esiste all'interno della legge una precisa definizione in tal senso. Questa carenza ha comportato numerose difficoltà per tutte quelle Regioni che hanno accolto questo indirizzo nella legislazione regionale o

⁴ Rapporto ERAP 2007.

all'interno delle procedure, previste dai piani strutturali per le aree di trasformazione.

La Toscana, ad esempio, ha accolto all'interno del regolamento del piano strutturale l'indicazione di considerare l'edilizia residenziale pubblica come una quota aggiuntiva di standard urbanistica, incontrando numerose opposizioni da parte degli imprenditori, cui peraltro le sentenze del TAR Toscana hanno dato ragione.

Un passo avanti in tal senso è stato compiuto dalla legge finanziaria 244/2007⁵, che all'art.1, comma 258, assegna ai Comuni la possibilità di individuare all'interno degli strumenti urbanistici aree o immobili, che rientrano negli ambiti di trasformazione, da cedere gratuitamente al Comune per la realizzazione di edilizia residenziale sociale o destinata all'affitto a canone concordato. Questa disposizione è da ritenersi valida fino all'approvazione di nuove disposizioni generali per il governo del territorio.

⁵ Nell'ambito della parte prima, al paragrafo 1.3 - Novità della finanziaria 2008, sono stati analizzati nel dettaglio i diversi provvedimenti previsti dalla legge 244/2007 per regolarizzare alcuni provvedimenti messi in atto da molti Comuni con il sostegno delle leggi regionali per agevolare la costruzione e la diffusione degli alloggi sociali e per sostenere il regime del canone concordato.

3. Strategie d'intervento

Attualmente, dal punto di vista delle possibili ripercussioni sociali visto l'alto numero di cittadini coinvolti, risulta prioritario dare una risposta alla domanda espressa dalla **fascia grigia, che non può accedere all'edilizia sovvenzionata** e che si rivolge quindi all'edilizia convenzionata e/o agevolata in proprietà o in locazione. Rimane comunque sempre rilevante il problema di come far fronte, con risorse pubbliche sempre più ridotte, alle esigenze dell'edilizia sovvenzionata.

Analizzando il fenomeno dell'accesso all'abitazione degli ultimi anni, dall'entrata in campo dell'euro, l'aumento esponenziale del costo delle abitazioni è stato fino ad oggi parzialmente compensato da:

- basso costo del denaro;
- rapida evoluzione delle offerte di mutuo.

La combinazione di questi due elementi ha di fatto mascherato l'aumento del costo delle abitazioni, annullando la concorrenzialità dell'affitto rispetto all'acquisto con mutui a lunga scadenza e incentivando il ricorso ad un indebitamento consistente. Certamente negli ultimi dieci anni gli incentivi maggiori alla proprietà dell'abitazione sono venuti dal mondo finanziario – i tassi dei mutui ai minimi storici hanno portato i più ad investire nel mattone, un bene ritenuto stabile ed in grado di proteggere il valore dell'investimento. La rata del mutuo era divenuta pressappoco equivalente al canone di locazione e dunque preferita dalla maggior parte delle famiglie italiane, il numero dei mutui è così passato dai 424.000 del 2001 ai 503.000 del 2006 (Nomisma). L'incremento della domanda finanziaria ha inciso notevolmente anche sul costo delle abitazione, che è cresciuto ininterrottamente dal 1998 al 2006, aumentando complessivamente di circa l'87,5%. D'altra parte in quello stesso arco di tempo gli affitti crescevano mediamente addirittura del 103,3% ed il tasso di crescita arrivava fino al 128,1% nelle grandi città.

Tutto questo meccanismo è ora entrato in rapidissima crisi, in quanto l'aumento del costo del denaro ha investito i mutui a tasso variabile (che rappresentano la maggioranza di quelli contratti), questo va ad incidere in maniera pesante sul reddito familiare, che viene assorbito dal costo dell'acquisto della casa con percentuali che, nelle realtà metropolitane, raggiungono picchi del 60%, laddove la Banca d'Italia ha fissato il tetto del 30% come soglia oltre la quale si può parlare di condizione di disagio.

La problematica fondamentale, che ha amplificato il peso della questione abitativa, facendole assumere nuovamente i connotati dell'emergenza, è stata

L'aumento della forbice esistente tra l'andamento dei prezzi e quella del reddito medio delle famiglie. Dal 1999 ad oggi l'indice Euribor, parametro da cui dipende la variazione del tasso d'interesse dei mutui variabili, è passato dal 3,2 al 4,93%, arrivando così ai massimi storici degli ultimi dieci anni. L'aumento dell'indice Euribor ha comportato una drastica diminuzione della forbice esistente tra tasso fisso e variabile, soprattutto quando il mutuo va a coprire quasi l'intero costo dell'investimento. Adiconsum stima che attualmente circa 400.000 famiglie, ovvero il 25% del totale, che hanno acceso un mutuo a tasso variabile, siano in grande difficoltà.

Un altro segnale importante della sofferenza delle famiglie rispetto alla spesa per l'abitazione è dato dalla crescita notevole del numero di sfratti – dai 40.000 del periodo 2002/2003 agli oltre 50.000 del 2006; all'interno di questi valori sono aumentati maggiormente gli sfratti per morosità, rispetto a quelli per finita locazione.

Incentivare la diffusione dell'affitto, soprattutto quello a canone concordato e la normalizzazione del mercato significherebbe creare i presupposti per disincentivare la propensione delle famiglie italiane alla proprietà dell'alloggio e fare in modo che la locazione, più adeguata alla dinamicità della domanda abitativa e delle condizioni di mercato, diventi realmente un'alternativa possibile, stimolando in tal senso l'intervento delle imprese private.

Il presupposto per definire linee operative efficaci sulla questione abitativa è dunque iniziare a separare i tradizionali livelli d'intervento fra edilizia sovvenzionata ed edilizia convenzionata e/o agevolata.

Le due tipologie pongono problemi differenti e si muovono su piani diversi. L'edilizia sovvenzionata infatti è per legge rivolta a coloro che rientrano nelle graduatorie di ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), i quali hanno un reddito annuo inferiore a 10.500 euro; questa modalità d'intervento è di esclusiva competenza dell'ERAP (Ente Regionale Abitazione Pubblica) e dei Comuni ed è completamente a carico del pubblico.

L'edilizia convenzionata e/o agevolata, che si rivolge più alla fascia grigia, è volta a favorire la costruzione di alloggi da destinare a prima abitazione, sia in proprietà che in locazione, a costi inferiori rispetto a quelli di mercato mediante contributi pubblici. I contributi sono concessi attraverso cooperative e imprese di costruzione che, a seguito della partecipazione ai bandi di concorso regionali, sono ammesse a finanziamenti per realizzare alloggi aventi caratteristiche e tipologie stabilite e a costi inferiori rispetto a quelli correnti.

3.1 Nodi chiave

Uno dei principali nodi emersi è l'esigenza non più procrastinabile di mettere in campo una politica integrata, in grado di produrre interventi strutturali, che facciano interagire la sfera pubblica e quella privata, in modo da consentire il superamento delle logiche emergenziali e settoriali, che troppo spesso hanno alimentato processi degenerativi di consumo di suolo, senza riuscire ad indurre nuovi elementi di qualità urbana.

È necessario dunque individuare con esattezza il campo di azione dello strumento urbanistico rispetto alle politiche abitative nazionali e regionali, in modo da definire delle possibili politiche di intervento, all'interno delle quali il Piano possa affrontare in maniera adeguata la questione dell'abitazione.

Il Piano dovrà essere in grado non solo di produrre azioni positive, volte alla normalizzazione della dimensione della domanda di alloggi e di alcune dinamiche di mercato, incontrando il sostegno di tutte le categorie di operatori, vecchi e nuovi, coinvolti nel processo; ma anche di attivare nuovi meccanismi di qualificazione e riqualificazione delle città. Una politica integrata per la questione abitativa passa necessariamente attraverso la cooperazione tra i differenti operatori, pubblici e privati, con l'obiettivo di raggiungere scenari e sistemi di convenienze condivisi da ambo le parti.

Un secondo nodo è quello della riabilitazione urbana, ovvero della riqualificazione di quelle parti di città sviluppatesi perlopiù dal secondo dopoguerra agli anni '70, non completamente dismesse, ma non più rispondenti agli attuali standard abitativi e di qualità. Il tema della possibile riqualificazione coinvolge allo stesso modo quartieri di edilizia residenziale pubblica, edilizia residenziale privata intensiva, edifici occupati da attività artigianali e commerciali, che possono essere delocalizzate in alcune aree specifiche, o diffuse all'interno del tessuto urbano. Si tratta dunque di un processo molto complesso che va ad intervenire in ambiti urbani consolidati dove il recupero fisico dell'immobile si deve incrociare con le esigenze di ricollocazione degli abitanti che lo occupano o degli operatori che lo utilizzano.

Un terzo nodo è quello della necessità di iniziare a pensare al canone concordato come ad una possibile politica abitativa di tipo strutturale, non tanto quindi come risposta ad una situazione di emergenza, ma come investimento a lungo termine. Questo comporta un cambiamento notevole, sia dal punto di vista culturale, vista la propensione degli italiani alla proprietà, sia dal punto di vista imprenditoriale, in quanto va ad incidere profondamente sui tradizionali meccanismi della filiera della produzione edilizia.

3.2 Linee strategiche d'intervento

Il presupposto fondamentale per la definizione di possibili linee strategiche d'intervento per la politica abitativa è quello di separare le scelte relative all'edilizia residenziale pubblica, capace di assorbire solo una parte limitata della domanda abitativa, rispetto ai provvedimenti per far fronte ai bisogni della cosiddetta fascia grigia.

Per quanto riguarda l'intervento sull'ERP si tratta sostanzialmente di agire nell'ambito di regolamenti legislativi esistenti, nel quadro di una politica gestita dall'ERAP e rafforzata dai contenuti della finanziaria 2008, che equipara la cessione di aree e immobili per la realizzazione di edilizia sovvenzionata alla cessione delle aree per la realizzazione degli standard.

Nel secondo caso invece bisogna mettere in atto interventi innovativi, realizzati d'intesa tra pubblico e privato, che prevedano l'abbattimento di alcune dei fattori di criticità individuati, mirando soprattutto alla normalizzazione dei costi e del mercato, dei suoli e dell'abitazione, in proprietà e in locazione. In tal senso vengono individuati due livelli strategici d'intervento.

Linee strategiche d'intervento rivolte alle categorie ERP

1. Ottimizzazione e potenziamento del patrimonio residenziale pubblico

Il fabbisogno abitativo è stato sempre valutato in termini di stanze per abitante, ma evidentemente il parametro risulta inadeguato alla complessa situazione attuale. In tal senso sarebbe necessario avviare una riflessione sull'entità e sulle condizioni del patrimonio immobiliare pubblico disponibile sul mercato, e valutare la possibilità di adeguare il taglio e la tipologia delle abitazioni ai nuclei familiari. Un'indagine di questo tipo sarebbe particolarmente utile nel caso del patrimonio pubblico gestito dall'ERAP, in quanto consentirebbe di valutare in maniera appropriata in quale misura esiste la necessità di incrementare il parco alloggi piuttosto che adeguare quello esistente alle mutate esigenze della popolazione.

2. Acquisizione delle aree e immobili a basso costo da destinare ad edilizia residenziale pubblica

La mancanza di un flusso di finanziamento statale continuo da destinare all'edilizia residenziale pubblica, unita all'impossibilità, da parte delle amministrazioni comunali, di acquisire nuove aree se non a prezzi di mercato, fa sì che i costi di partenza per la realizzazione di ERP, siano fuori dai massimali imposti dalla legge. Occorre quindi riflettere sulla possibilità che le aree per l'edilizia residenziale pubblica vengano considerate un vero e proprio standard urbanistico e come tale acquisite a costo zero dall'amministrazione

nell'ambito del processo d'attuazione del Piano, come ormai contenuto nella finanziaria 2008.

Linee strategiche d'intervento rivolte alla fascia grigia

1. Diminuzione dell'incidenza della rendita fondiaria nel processo edilizio

Il problema fondamentale, che mina tutta la filiera della produzione edilizia, è costituito dall'incidenza della rendita fondiaria, che negli ultimi anni è arrivata a rappresentare anche il 50% del costo di produzione. Il plusvalore prodotto dalle transazioni immobiliari legate alla compravendita delle aree, da non confondere con l'utile d'impresa legato alla produzione edilizia vera e propria, viene riversato sull'utente finale. Finché il meccanismo di attuazione dei piani rimane quello attuale e non vengono applicati meccanismi perequativi, che disincentivano la speculazione edilizia, il costo delle aree è destinato a salire ancora e con esso il prezzo delle abitazioni.

2. Promozione di una effettiva politica degli affitti

L'introduzione di una quota di alloggi in affitto che possano costituire una offerta di abitazione alternativa rispetto all'acquisto con mutuo, può costituire un elemento capace non solo di dare una risposta a quella parte di popolazione compresa nella fascia grigia, ma anche di avere un effetto calmierante sul mercato immobiliare nel suo complesso. Pare in ogni caso necessario incentivare la creazione, da parte dei Comuni, di specifiche **graduatorie per il canone concordato**, diverse da quelle per l'ERP, e dunque rivolte specificamente alla fascia grigia.

3. Introduzione di opportuni sistemi di convenienza nella filiera della produzione edilizia, finalizzati alla realizzazione di alloggi a canone concordato o per studenti o per anziani

La realizzazione di alloggi da dare poi in affitto a canone concordato, piuttosto che a studenti o ad anziani, non costituisce attualmente una operazione conveniente per il settore privato, che preferisce di gran lunga realizzare per vendere. Si tratta quindi di intervenire definendo un sistema articolato di convenienze che preveda l'apporto dell'amministrazione nella determinazione delle eventuali compensazioni, dell'imprenditore per la realizzazione degli interventi e la cessione degli alloggi, e quello delle banche nella predisposizione di piani finanziari che siano congruenti con tempi di rientro, che nel caso dell'affitto, sono più lunghi.

4. Esperienze pilota

Di seguito sono riportate delle notazioni sintetiche, che riguardano l'analisi di alcune esperienze messe in atto in diversi Comuni italiani. La selezione di tali casi non è diretta a definire dei modelli d'intervento, quanto piuttosto ad evidenziare le criticità e le potenzialità connesse alle diverse scelte operate sul territorio.

Si è scelto di sintetizzare in questo testo le azioni messe in atto dal Comune di Bologna e dal circondario Imolese in quanto all'interno di queste realtà territoriali si è tentato di realizzare una concreta politica per la casa, capace di favorire **azioni diversificate e multilivello**, ma in ogni caso basate su un coordinamento tra soggetti diversi: pubbliche amministrazioni, imprenditori, istituti di credito, sindacati.

Di seguito riportiamo le azioni messe in atto negli ultimi anni a Bologna⁶.

1. Programma di reinvestimento dei proventi derivanti dalle alienazioni di unità immobiliari di Edilizia Residenziale Pubblica di proprietà comunale e di ACER, ai sensi della L. 560/1993.
2. Programma di recupero di alloggi di proprietà comunale da assegnare in autocostruzione / autofinanziamento.
3. Contratto di Quartiere Pescarola – Beverara.
4. Programma denominato La Casa che Cresce per la realizzazione, su area di proprietà comunale assegnata in diritto di superficie, di alloggi destinati a giovani coppie, anziani e adulti con gravi problemi funzionali.
5. Programma per la costruzione di alloggi a canone contenuto da realizzarsi mediante l'intervento finanziario della Fondazione CARISBO.
6. Programmi di Riqualficazione Urbana LR 19/98 – Programma regionale di edilizia residenziale pubblica 1999/2000 – quota 85%.
7. Bando regionale per la promozione di programmi innovativi di edilizia abitativa – DCR 134/2000, Programma regionale di edilizia residenziale pubblica 1999/2000 – quota 15%.
8. Programma sperimentale di edilizia residenziale denominato Alloggi in Affitto per gli Anziani del 2000 – L. 21/2001 e DM 27/12/2001.
9. Programma Sperimentale di Edilizia Residenziale Denominato 20.000 abitazioni in Affitto – L. 21/2001 e DM 27/12/2001 – DGR 925/2003.

⁶ Quadro degli interventi fornito dal Comune di Bologna, Settore Territorio ed Urbanistica.

10. Programma di Riqualificazione Urbana LR 19/98 – S. Savino
11. Contratti di Quartiere II – S. Donato e Bolognina L. 21/2001 - DM 27/12/2001 – DGR 925/2003.
12. Programma di interventi di manutenzione e adeguamento tecnologico sul patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica ai sensi della DCR 501/2003.
13. Istituzione dell'agenzia Metropolitana per l'affitto.

Il Comune di Bologna è stato tra i primi a mettere in campo una politica abitativa fondata sulla separazione tra le tipologie d'intervento per l'edilizia residenziale pubblica e quelle per l'edilizia residenziale sociale, seppur non inquadrata all'interno del nuovo piano strutturale, che attendeva ancora di essere approvato.

Attraverso tale politica sono stati realizzati: 557 alloggi ERP, di cui 60 destinati agli anziani; 348 alloggi in acquisto agevolato; 555 unità abitative di edilizia sociale, assegnate in locazione agevolata (476 per famiglie con reddito intermedio, 20 per anziani soli, 35 per studenti, 24 per lavoratori fuori sede). Fino al 2023 si prevede la realizzazione di altre 3.060 unità da assegnare in locazione concordata a famiglie con reddito intermedio, studenti e lavoratori non residenti nel Comune di Bologna.

È da segnalare che iniziative altrettanto valide e ad ampio raggio sono state messe in atto in altri Comuni italiani; è il caso ad esempio di Torino, precedentemente citato per il caso dei **condomini solidali**.

4.1 Agenzia Metropolitana per l'affitto

L'Agenzia per l'affitto di Bologna ha carattere "metropolitano" ossia nasce da un'intesa tra Comune di Bologna, Provincia, associazioni di proprietari e di inquilini e associazioni di commercianti ed è attiva sull'intero territorio provinciale; si tratta di una tipologia di statuto innovativa, considerando che le Agenzie per la locazione attive in altre realtà italiane fanno riferimento esclusivamente al territorio comunale e sono gestite direttamente dalla Pubblica Amministrazione.

Un ruolo importante viene svolto dalle fondazioni (es. Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna), che hanno messo a disposizione dell'Agenzia il capitale necessario per costituire un Fondo di Garanzia per l'affitto in modo tale da consentire la copertura finanziaria dei canoni di locazione anche in caso di morosità temporanea da parte dell'inquilino. L'istituzione del Fondo rappresenta un passo importante in quanto uno dei compiti dell'Agenzia, previsto da statuto, è proprio quello di assicurare al proprietario dell'alloggio il pagamento del canone mensile; questo obiettivo non è chiaramente perseguibile

senza una garanzia finanziaria di base, che il Comune da solo non è in grado di assicurare.

L'Agenzia Metropolitana per l'affitto di Bologna si configura dunque come un servizio che lavora a scala provinciale, fondato su un modello associativo: non esiste un ufficio comunale preposto alla direzione, ma ciascuna sede delle associazioni coinvolte nell'intesa è legittimata a svolgere l'attività di agenzia. L'adozione di uno statuto di tipo associativo richiede un rilevante sforzo di coordinamento da parte del Comune, ma nello stesso tempo consente un minore impegno da parte della Pubblica Amministrazione, soprattutto nella fase del reperimento degli alloggi sul mercato privato (sono le associazioni di proprietari, che aderiscono all'agenzia, a mettere a disposizione gli alloggi).

Le agevolazioni per il privato che mette a disposizione il suo alloggio per l'affitto a tramite concordato sono di seguito elencate:

- azzeramento dell'ICI per la durata del contratto;
- riduzione del 30% sulla quota di IRPEF;
- riduzione dell'imposta di registro.

I potenziali inquilini per gli immobili a disposizione dell'Agenzia sono individuati dal Comune attraverso la **graduatoria per gli alloggi a canone calmierato**.

L'**istituzione della graduatoria** rappresenta un elemento importante in quanto nella maggior parte dei Comuni i destinatari degli alloggi a canone calmierato vengono scelti dal privato entro una lista di domande pervenute al Comune in seguito all'emanazione di un bando pubblico. Non essendoci una graduatoria e quindi una regolamentazione della scelta viene ridotta la possibilità di controllo sul rispetto delle convenzioni locative.

La graduatoria è aperta e viene aggiornata ogni sei mesi; questo consente di avere una fotografia abbastanza fedele dell'andamento della domanda abitativa.

4.2 Autocostruzione/Autorecupero

Il Comune di Bologna non ha ancora attuato interventi di autorecupero/autocostruzione, tuttavia sta avviando dei rapporti con la cooperativa ALISEI, che si è occupata della realizzazione di questa tipologia di interventi in molti Comuni dell'Umbria e recentemente anche a Ravenna. Esiste una fondamentale differenza tra la realtà bolognese e quella dei Comuni in cui sono state attuate le pratiche autocostruttive: il Comune di Bologna non dispone di aree libere da acquisire a basso costo e che non comportino particolari difficoltà tecniche per l'attuazione dell'intervento (il Comune di Ravenna ha

invece messo a disposizione della cooperativa ALISEI grandi lotti pianeggianti a basso costo in prossimità delle frazioni, su cui sono state realizzate palazzine di due, massimo tre piani, che non hanno richiesto particolari competenze da parte degli autocostruttori, consentendo di abbattere di circa il 50% il costo di costruzione degli alloggi). In tal senso la realtà bolognese appare molto simile a quella anconetana, dove la scarsità di aree edificabili è accompagnata dalla precisa volontà politica di salvaguardia del territorio e dunque di limitazione di ulteriore consumo di suolo.

L'indirizzo perseguito dal Comune di Bologna è piuttosto quello dell'autorecupero su immobili degradati, acquisiti dal Comune, per i quali gli interventi di recupero siano in genere procrastinati dalla mancanza di risorse pubbliche, eventualmente anche originariamente destinati ad usi non residenziali (in tal caso si procederebbe ad opportuna variante dello strumento urbanistico vigente).

Bologna sta in questi giorni mettendo a punto un bando per realizzare interventi di autorecupero su nove immobili degradati, tutti costruiti nell'arco dei primi trent'anni del 1900, per un totale di 2.985 mq di superficie.

In tal senso il Comune ha il compito di:

- indicare gli immobili oggetto dell'intervento;
- individuare il partner privato di supporto, che attuerà l'intervento e ne predisporrà il programma;
- procedere agli adempimenti necessari per garantire la fattibilità dell'intervento (predisporre eventuali varianti agli strumenti urbanistici);
- selezionare i soggetti destinatari del programma tramite procedura ad evidenza pubblica e definire i criteri per la costituzione delle cooperative;
- fungere da garante per il rispetto degli accordi tra le parti.

Gli interventi di autorecupero attuati dal Comune di Bologna presuppongono l'impiego di modalità realizzative semplici, per consentire l'impiego di operatori non specializzati, gli autocostruttori futuri abitanti degli alloggi; si deve dunque tener conto di ciò nella scelta del partner privato, che attuerà l'intervento, il quale dovrà avere esperienza anche di pratiche di integrazione sociale (l'intervento è destinato per metà a cittadini italiani e per l'altra metà a cittadini immigrati).

Vantaggi dell'intervento di autorecupero:

- abbattimento del costo di costruzione fino al 60% (parte del capitale viene sostituito con il lavoro svolto dagli autocostruttori nel tempo libero);

- il Comune di Bologna mette a disposizione gli immobili da ristrutturare, ma non è previsto l'impiego di capitale pubblico per l'esecuzione dell'intervento;
- vengono sperimentati nuovi percorsi di integrazione sociale e si promuovono buone pratiche di partecipazione, che prevedono il coinvolgimento diretto dei cittadini interessati (gli alloggi verranno assegnati soltanto al termine dell'intervento di autocostruzione tramite la procedura del sorteggio).

Gli atti di un convegno internazionale sul tema dell'autorecupero e dell'autocostruzione⁷, tenutosi a Roma nell'aprile del 2007, mettono in luce i fattori di criticità e di rischio di questa tipologia d'intervento, che rendono l'azione di autocostruzione limitata e circoscritta, ponendola come una delle iniziative possibili, ma in ogni caso non esaustiva, per dar risposta alla questione abitativa. In tal senso è opportuno chiarire quali siano le criticità, finanziarie in particolare, connesse agli interventi di autocostruzione e di autorecupero, che non consentono di conferire loro un carattere realmente strutturale.

4.3 Meccanismo finanziario d'attuazione dell'autocostruzione

Negli interventi finora realizzati la banca ha finanziato interamente i cantieri di autocostruzione, concedendo un fido in conto corrente con garanzia ipotecaria in capo alla cooperativa, costituita dagli autocostruttori. Il fido viene utilizzato per la gestione del cantiere, per poi essere convertito in mutui a carico dei singoli autocostruttori, futuri proprietari degli alloggi. Si tratta di mutui fondiari di durata non inferiore ai 20 anni (in genere tra 25 e 30 anni), che devono prevedere rate commisurate ai canoni che precedentemente gli autocostruttori versavano in quanto affittuari. La valutazione da parte della banca viene dunque fatta in base a delle indagini sullo stato patrimoniale e sul reddito di ciascun potenziale autocostruttore, preliminarmente alla creazione della cooperativa. Le difficoltà connesse a questa tipologia d'intervento sono molteplici e non

⁷ Atti del Convegno internazionale sul tema "Autorecupero ed Autocostruzione – Forme e politiche di un nuovo servizio pubblico per l'alloggio sociale", Roma 2007.

riguardano soltanto la dimensione finanziaria⁸. Gli autocostruttori costituiscono in genere un gruppo eterogeneo, composto da diverse etnie; ciò implica una difficoltà nella gestione delle relazioni e nella definizione dei rapporti con le comunità già insediate sul territorio.

Dal punto di vista finanziario bisogna tener presente che gli autocostruttori sono generalmente figure scarsamente bancabili per ridotta redditività, precarietà lavorativa, poca affinità con sistema bancario; si tratta generalmente di figure che, pur presentando una situazione reddituale stabile, non sono nelle condizioni di soddisfare i criteri classici per l'accesso ad un credito immobiliare – i flussi di reddito sono spesso al limite o al di sotto di quanto serve per garantire il pagamento di una rata di mutuo. La situazione si fa ancora più difficile se si tiene presente che i tempi per l'istruttoria sono molto lunghi e che spesso gli autocostruttori necessitano di mutui con tempi di rientro molto lunghi e capaci di coprire l'intera cifra dell'investimento.

⁸ Per ricostruire le criticità connesse agli interventi di autorecupero/autocostruzione è stato fondamentale il contributo di Mario Cavani – Vice Presidente Banca Popolare Etica, Ruolo degli Istituti di Credito nei progetti di autocostruzione e autorecupero, nell'ambito del Convegno internazionale “Autorecupero ed Autocostruzione - Forme e politiche di un nuovo servizio pubblico per l'alloggio sociale”, tenutosi a Roma il 5 aprile 2007.

Riferimenti bibliografici

R. Lungarella, *Il fondo per l'affitto: una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna 2003

G. Babaiotti, *La casa in periferia: la scomparsa della questione abitativa sulle politiche della città: dottorato di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio*, Istituto universitario di architettura di Venezia, Dipartimento di pianificazione, Venezia 2001

A. Costa, *Il problema della casa in Italia*, Rubbettino, Soneria Mannelli 2002

A. Amin, N. Thrift, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna 2005

L. Bourne, *Il problema della casa: un approccio geografico*, Franco Angeli, Milano 1989

AA. VV., *Dall'accoglienza all'abitare. L'agenzia sociale per la casa agli immigrati*, Edizione Regione Toscana, Firenze 1995

AA. VV., *Il colore dello spazio. Habitat sociale e immigrazione in Toscana*, Edizioni Pontecorboli, Firenze 1996

A. Tosi, *L'abitazione*, in "Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia", a cura di G. Zincone, il Mulino, Bologna 2001

FederCasa, *Solidarietà sociale ed efficienza economica nell'edilizia residenziale pubblica*, RST - Ricerche e Servizi per il Territorio, 1998

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

Regione Emilia Romagna, I.A.C.P. Emilia Romagna, *Osservatorio scenari abitativi regionali - 2° rapporto*, Bologna 2008

Regione Emilia Romagna, *Programma quadriennale di Edilizia Residenziale Pubblica 1992-1995*, 1996

Provincia Autonoma di Trento, *Edilizia sociale: I.A.C.P. e I.T.E.A. attuatori della politica abitativa provinciale*, ITEA, Trento 2002

N. Centofanti, *Il convenzionamento nell'edilizia residenziale pubblica e privata: agevolazioni e finanziamenti*, Maggioli, Rimini 1987

Regione Lombardia, *Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2002-2004: Deliberazione del Consiglio regionale n. 605 dell'8 ottobre 2002*, Regione Lombardia, Milano 2002

M. J. Dumont, *Le logement social a Paris, 1850-1930: les habitations a bon marche*, Mardaga, Liege 1991

M. Breganze, *Le nuove prospettive urbanistiche dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale*, Maggioli, Rimini 1993

CRESME, *Gli scenari della domanda residenziale nella provincia di Milano 2006-2015: rapporto di ricerca*, Alinea, Firenze 2006

A.T.E.R. Perugia, *Azienda territoriale edilizia territoriale: 1984-2004, venti anni di attività*, Pubblicazione a cura dell'A.T.E.R. di Perugia, Perugia 2005

Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Varese, *La casa possibile: edilizia residenziale pubblica a Varese*, UNICOPLI, Milano 1997

L. Mazzocchi, *Sulla città oggi. La questione casa*, Franco Angeli, Milano 2003

AA.VV., *Strutture territoriali e questione abitativa*, Franco Angeli, Milano 1994

G. Laino, *La riqualificazione dei quartieri degradati in Europa: note sulle difficoltà dell'affermazione di un approccio integrato*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 54, 1995, pp. 5-45

G. Libero, *La politica abitativa in Italia*, Cnel, Roma 1999

G. Franz, *Edilizia no-profit. Casa e mercato del lavoro*, Maggioli, Rimini 1998

S. D'Agostini, *I soggetti emergenti della nuova domanda di abitazioni. Risposte alla crisi del modello tradizionale*, in *Sulla città, oggi: la questione casa*, Milano 2002. A cura di G. Villani e A. Mazzocchi

Censis, *Rapporto Censis* vari anni, Franco Angeli, Milano

ISTAT, *Rapporto annuale*, vari anni

A. Balducci, *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna 1991

G. Campos Venuti, *Amministrare l'Urbanistica*, Einaudi, Torino 1967.

CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-016-4



This document is licensed under a Creative Commons
Attribuzione-Non commerciale-Condividi allo stesso modo 2.5 Italia License