



**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**

Realizzazione di percorsi di studio e
approfondimento finalizzati all'evoluzione delle
politiche abitative e all'housing sociale

Codice IReR: 2008A012

*Project leader: Alberto Brugnoli
Assistente al coordinamento: Marco Di Maggio*

Rapporto finale

Milano, aprile 2009

La ricerca è stata affidata ad IReR da Regione Lombardia, Direzione generale Casa e Opere Pubbliche

Responsabile di progetto: Alberto Brugnoli, IReR

Assistente al coordinamento: Marco Di Maggio, IReR

Gruppo di lavoro tecnico: Francesco Bargiggia, responsabile regionale della ricerca, D.G. Casa e OO.PP.; Cinzia Tripi, D.G. Casa e Opere Pubbliche

Gruppo di ricerca: Marco Di Maggio, senior researcher IReR; Fabrizio Plebani, junior researcher IReR; Alberta de Luca, junior researcher IReR; Elena Valsecchi, junior researcher IReR

Indice

<i>Introduzione</i>	5
Capitolo 1	
<i>Ricognizione del panorama europeo</i>	7
1.1. Caratteristiche ricorrenti nell'approccio all' <i>housing sociale</i>	10
1.1.1. Obiettivi	10
1.1.2. L'offerta di servizi	12
1.1.3. Gli incentivi	14
1.2. Caratteristiche dei beneficiari	15
1.3. Soggetti partecipanti all'attuazione delle politiche pubbliche	17
Capitolo 2	
<i>Approfondimento di casi in Europa</i>	21
2.1. Un deciso riorientamento verso l'affitto: Fiandre	21
2.1.1. Quadro introduttivo	21
2.1.2. L' <i>housing sociale</i> nelle Fiandre	23
2.1.3. I beneficiari	23
2.1.4. Gli operatori	24
2.1.5. Strumenti	26
2.1.6. Conclusioni	26
2.2. Una vasta gamma di operatori per l' <i>housing sociale</i> : Galles	27
2.2.1. Quadro introduttivo	27
2.2.2. L' <i>housing sociale</i> nel Galles	28
2.2.3. I beneficiari	29
2.2.4. Gli operatori	29
2.2.5. Gli strumenti	30
2.2.6. Conclusioni	31
2.3. Un sistema di governance per gli operatori di <i>housing sociale</i> : Irlanda	32
2.3.1. Quadro introduttivo	32
2.3.2. L' <i>housing sociale</i> in Irlanda	33
2.3.3. I beneficiari	34
2.3.4. Gli operatori	34
2.3.5. Gli strumenti	34
2.3.6. Conclusioni	37
Capitolo 3	
<i>L'attuale contesto lombardo</i>	
3.1. Quadro di sintesi delle politiche regionali per l'abitare	39
3.2. Edilizia residenziale pubblica: principali modalità di intervento riferibili all' <i>housing sociale</i>	39
3.2.1. I servizi abitativi a canone convenzionato	41
3.2.2. Il canone moderato	42

3.2.3. I contratti di Quartiere	43
3.3. Considerazioni sulle modalità in essere	45
Capitolo 4	
<i>Linee guida per la costruzione di un sistema lombardo per l'housing sociale</i>	47
Allegato	
<i>Housing sociale in Europa: Schede-Paese</i>	51
Austria	53
Belgio	56
Danimarca	58
Finlandia	61
Francia	64
Germania	67
Irlanda	71
Paesi Bassi	74
Polonia	78
Portogallo	80
Regno Unito	83
Spagna	87
Svezia	89
Ungheria	91

Introduzione

1. Motivazioni e oggetto della ricerca

In questi anni le politiche abitative si sono dimostrate un terreno su cui si *sono* sperimentati cambiamenti strutturali tali per cui la politica di settore ereditata dallo Stato è stata profondamente modificata.

Dopo che le competenze per le politiche abitative sono state trasferite alle Regioni, anche Regione Lombardia ha iniziato un deciso processo di riforma del settore che si è concretizzato in una serie di tappe che hanno inteso modificare singoli ambiti o strumenti della politica abitativa.

In tal modo è stato possibile, da un lato capire quali sono gli elementi strategici che non è possibile ignorare se si intendono raggiungere obiettivi significativi e, dall'altro, definire le specificità di un settore che probabilmente necessita di un provvedimento quadro sull'abitare che abbia l'obiettivo di fare ordine, semplificando e rendendo maggiormente organici i diversi fronti di intervento regionale.

In questo contesto, sembra opportuno individuare il ruolo e le caratteristiche di un modello lombardo organico e complessivo per *l'housing sociale*.

Con riferimento a quest'ultimo tema in particolare, questa ricerca costituisce un primo approfondimento conoscitivo per evidenziare quali sono le criticità e le possibili opportunità individuabili nel processo di costruzione del modello lombardo per *l'housing sociale*, focalizzando progressivamente l'attenzione sugli aspetti di tale modello concretamente attuabili a breve, medio e lungo termine.

2. Finalità della ricerca

L'attività di ricerca a cui fanno riferimento i contenuti del presente documento è stata rivolta ad individuare alcuni meccanismi, rintracciabili in esperienze in corso, sia in Lombardia che altrove, facendo luce sulle caratteristiche e l'evoluzione delle specifiche policy di settore utili ad individuare solidi punti di riferimento per lo sviluppo di un modello lombardo di *housing sociale*.

In particolare, nel corso dello sviluppo delle attività di ricerca, sono stati sempre mantenuti presenti due criteri di riferimento quali ipotesi-guida sottostanti al tema oggetto della ricerca:

- per quanto riguarda le esperienze attualmente in corso legate al tema dell'*housing sociale* in Lombardia, le risultanze di queste esperienze non possono essere trascurate e anzi devono essere approfondite da chi si

propone di disegnare un modello di *housing sociale* coerente con la realtà lombarda, nel tentativo di cogliere e valorizzare alcuni degli elementi emersi e di superare le inevitabili criticità evidenziate;

- l'individuazione di aspetti ed elementi nelle politiche per l'*housing sociale* di realtà europee che hanno saputo individuare meccanismi efficaci nella costruzione di un sistema di policy, si configura a sua volta come un valore aggiunto essenziale e importante anche in termini di spunti operativi.

In generale, obiettivo principale della ricerca e delle attività a essa collegate è stato quello di individuare alcune linee-guida - sia in termini di recupero e valorizzazione di strumenti esistenti, sia e soprattutto in termini di attivazione di nuovi strumenti - che possano orientare i policy makers nella costruzione di un sistema lombardo per l'*housing sociale*.

Il supporto dato alla realizzazione, in parallelo con le attività di ricerca, del convegno internazionale "*Housing sociale. Esperienze europee a confronto per un modello lombardo*", organizzato dalla Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche e tenutosi a Milano il 5 marzo 2009, si è rivelata una preziosa opportunità di verifica e di arricchimento.

3. Articolazione dei contenuti del documento

La logica complessiva del documento è quella di fornire tutti gli elementi conoscitivi raccolti ed elaborati in modo utile a permettere un raffronto fra lo stato complessivo di evoluzione dell'*housing sociale* in Europa e le modalità - presenti o necessarie - nel contesto socio-economico lombardo.

Il capitolo 1 - Ricognizione del panorama europeo - individua le specificità dell'*housing sociale* che per la loro rilevanza e diffusione nei diversi contesti nazionali risultano di fatto essere caratterizzanti della situazione in Europa occidentale. Tali specificità vengono inoltre esposte con maggiore dettaglio nelle "Schede-Paese" consultabili in Allegato 1.

Il capitolo 2 - Approfondimento di casi in Europa - approfondisce e sviluppa l'analisi dell'*housing sociale* in tre territori europei (Fiandre, Galles e Irlanda) che sembrano offrire spunti particolarmente significativi per l'evoluzione delle strategie e degli strumenti attuativi in Lombardia.

Il capitolo 3 - L'attuale contesto lombardo - fa il punto sulle modalità normative e attuative già in essere in Lombardia, riferibili all'ambito di intervento e alle caratteristiche dell'*housing sociale*.

Il capitolo 4 - Linee-guida per la costruzione di un sistema lombardo per l'*housing sociale* - mette a confronto gli elementi raccolti nel contesto europeo con la situazione e gli spunti rilevati nel contesto lombardo, proponendo considerazioni relative ai possibili sviluppi del modello lombardo di *housing sociale* ed indicazioni su possibili fronti di approfondimento conoscitivo a breve termine.

Capitolo 1

Ricognizione del panorama europeo

Una decina di anni fa, Cecodhas - il Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale - propose alla Commissione europea una definizione di *social housing*¹. Esso si configura come l'insieme di attività utili a fornire alloggi adeguati a coloro che hanno difficoltà a soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo perché incapaci di ottenere credito o perché colpiti da problematiche particolari².

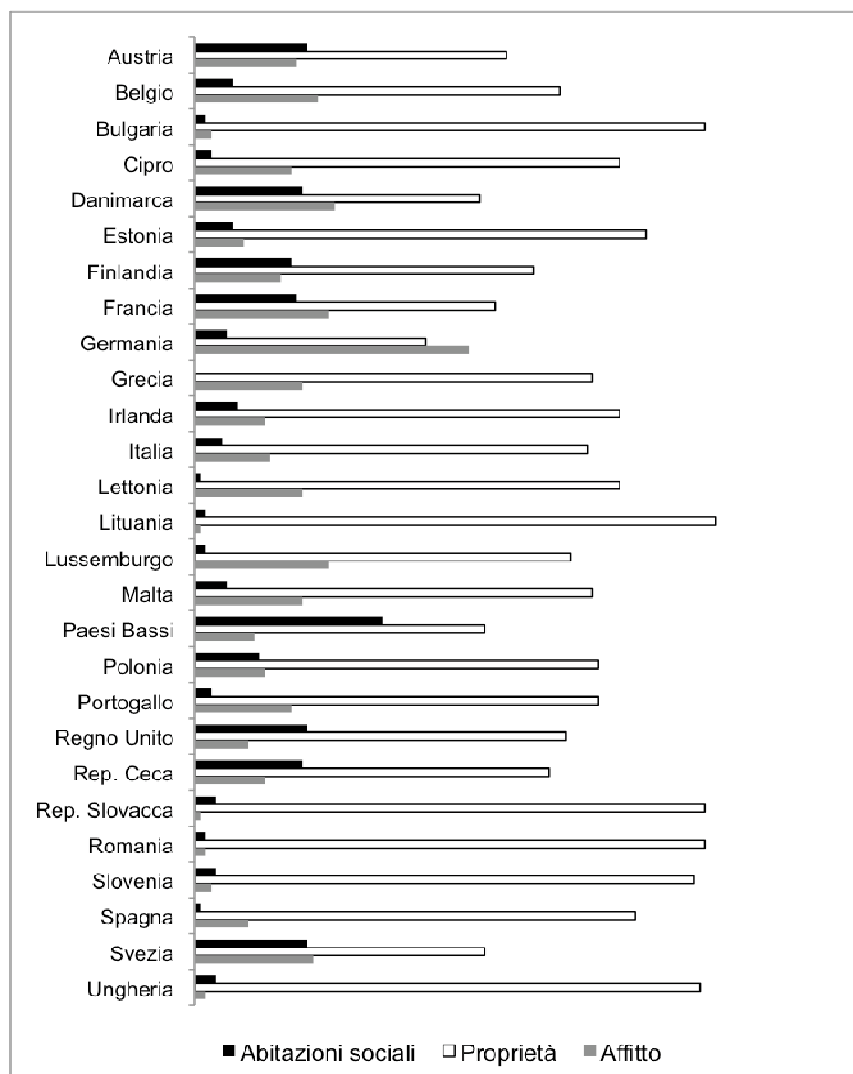
Ogni tentativo di indagare questo tema - al di là della mera enunciazione - si scontra con la difficoltà di operare una lettura comparativa tra le situazioni dei diversi Paesi europei che si caratterizzano, infatti, per un'estrema eterogeneità.

L'Europa appare come un caleidoscopio di sistemi ed esperienze differenti in cui la cifra della diversità si misura sia nella composizione dei settori abitativi (fig. 1.1), sia nei sistemi istituzionali, legislativi e previdenziali che concorrono a forgiare la questione abitativa e sia nei modi stessi di intendere l'*housing sociale*.

¹ Il comitato riunisce cinquanta organismi nazionali o regionali di ventitré Paesi europei. Il suo compito fondamentale è la promozione dell'abitare sociale, rappresentando gli organismi membri e i loro utenti presso le istanze europee.

² I compiti fondamentali *dell'housing sociale* - nella definizione proposta da Cecodhas nel rapporto per la Commissione Europea "Social housing in the EU. Time for legal certainty for local authority, social housing providers and millions of European households" del 2005 - sono: "to provide decent and affordable housing to households experiencing difficulties in finding housing under market conditions because of their creditworthiness or their specific needs (disabled or elderly people, immigrants, students, large families, etc); to preserve a social and urban mix; to promote social integration through housing"

Figura 1.1 – Composizione del settore abitativo nell'Europa (27 paesi)



Fonte: elaborazione IReR

Questo capitolo si propone di mettere in evidenza alcuni degli aspetti più significativi che connotano le diverse esperienze nazionali nell'ambito dell'*housing sociale*.

Il campione è costituito da quattordici Paesi: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Ungheria

La rassegna si articola in tre passaggi: il primo traccia i caratteri generali, in termini di obiettivi, servizi offerti e incentivi erogati; il secondo passaggio si focalizza sulle caratteristiche dei beneficiari; il terzo, e ultimo, sui soggetti che partecipano all'attuazione delle politiche.

Prima di ciò, tuttavia, si rendono necessarie due riflessioni di carattere generale - la prima riguarda l'approccio adottato e l'altra la consistenza del patrimonio

abitativo sociale - da cui dipendono le principali differenze tra i diversi sistemi di *social housing*.

Per quanto riguarda l'approccio, i sistemi di assistenza abitativa in Europa assumono carattere universale o mirato. Nel primo caso, il diritto alla casa è garantito dallo Stato e l'*housing sociale* funge da calmieratore del mercato (lo si riscontra nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Svezia). Nell'approccio mirato, lo Stato interviene a compensare le mancanze di un sistema abitativo regolato dal mercato; l'*housing sociale* è in questo caso uno strumento di *policy* da utilizzare per sostenere coloro che non sono in grado di accedere alle abitazioni nel libero mercato. L'approccio adottato più frequentemente è quello mirato (fig. 1.2)

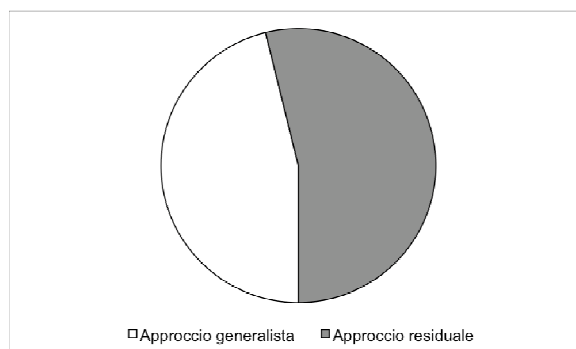
Figura 1.2 – Rapporto tra l'approccio universalista e quello mirato



Fonte: elaborazione IReR

Nel caso in cui la popolazione corrisponda a persone con redditi al di sotto di una determinata soglia, si parla di approccio mirato di tipo "generalista" (adottato in Austria, Belgio, Francia, Finlandia, Germania e Polonia); quando si interviene nelle situazioni di maggiore vulnerabilità sociale, invece, l'approccio mirato si dice di tipo "residuale" (Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Portogallo, Regno Unito, Ungheria). Quest'ultimo è leggermente più diffuso del precedente (fig. 1.3) ma non sono rari i casi in cui all'approccio mirato di tipo generalista si associa quello residuale (Belgio, Francia, Germania).

Figura 1.3 – Rapporto tra l'approccio mirato generalista e residuale



Fonte: elaborazione IReR

Il mix sociale si realizza pienamente nell’approccio universalistico mentre in quello residuale è limitato al tipo generalistico.

Per quanto riguarda la seconda riflessione di carattere generale – la consistenza del patrimonio abitativo sociale – in termini di percentuale degli alloggi sociali sullo stock residenziale, i Paesi europei possono essere divisi in quattro categorie.

Nella prima rientrano quei Paesi che hanno una percentuale alta (maggiore del 19%): si tratta di Paesi Bassi, Austria, Regno Unito, Svezia e Danimarca; nella secondo, i Paesi in cui la percentuale è medio-alta (dal 10% al 19%): Francia, Finlandia e Polonia; nella terza i Paesi con una percentuale medio-bassa (dal 6% al 9%): Irlanda, Belgio, Germania e nella quarta i Paesi dalla percentuale bassa (fino al 5%): Portogallo, Ungheria e Spagna.

Incrociando le informazioni sull’approccio e la consistenza dello stock, è possibile rilevare che l’approccio di tipo universalistico è adottato in quei Paesi dove maggiore è la percentuale dell’alloggio sociale sul patrimonio abitativo, mentre laddove lo stock è meno consistente è più frequente un approccio di tipo mirato (tab. 1.1)

Tabella 1.1 – Consistenza dello stock sociale e diversi approcci alle politiche abitative

Percentuale dell'alloggio sociale sul patrimonio abitativo	Approccio Universalistico	Approccio mirato	
		Generalista	Residuale
>19%	Paesi Bassi (35%) Danimarca (20%) Svezia (21%)	Austria (21%)	Regno Unito (21%)
10%-19%		Francia (19%) Finlandia (18%) Polonia (12%)	Francia (19%)
6%-9%		Belgio (7%) Germania (6%)	Belgio (7%) Germania (6%) Irlanda (8%) Ungheria (4%) Portogallo (3%) Spagna (1%)
≤ 5%			

Fonte: elaborazione IReR da Cecodhas (2007)

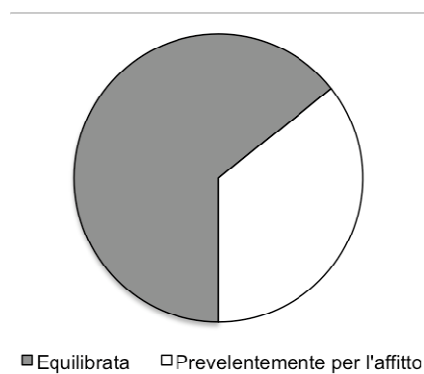
1.1. Caratteristiche ricorrenti nell’approccio all’*housing sociale*

1.1.1. Obiettivi

Un primo dato importante rispetto agli obiettivi dell’*housing sociale* riguarda l’inclinazione che i diversi Paesi manifestano verso la proprietà o l’affitto: la maggior parte dei Paesi concepisce l’*housing sociale* come uno strumento utile tanto all’affitto quanto alla proprietà, elaborando una strategia che può essere definita “equilibrata”, mentre una quota inferiore propende per una prevalenza

dell'affitto (Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia, significativamente Paesi dove lo stock di alloggi sociali è molto alto) (fig. 1.4).

Figura 1.4 – L'offerta abitativa



Fonte: elaborazione IReR

Al di là del tipo di offerta abitativa sostenuta, ciò che differenzia l'*housing sociale* rispetto alle tradizionali politiche abitative è la volontà di **fornire soluzioni abitative** (non solo case) a coloro che, sia per ragioni economiche che per l'assenza di un'offerta adeguata, non riescono a soddisfare il proprio bisogno sul mercato. Le politiche, pertanto, sintetizzano aspetti di natura quantitativa e qualitativa per elaborare risposte adeguate a una domanda sempre più consistente nel numero e complessa dal punto di vista della tipologia.

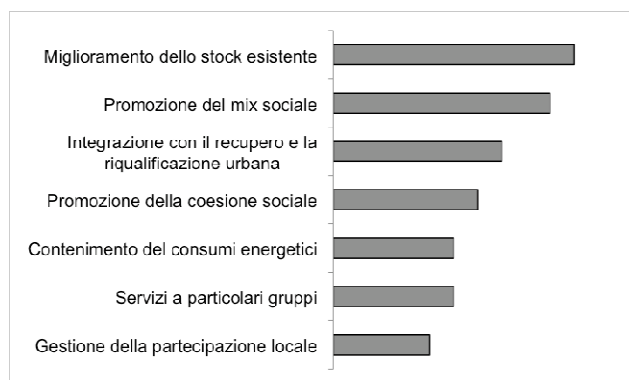
Il ventaglio degli obiettivi dichiarati dalle politiche, dalle azioni e dagli interventi nei diversi Paesi è particolarmente ampio: l'*housing sociale*, infatti, fa dell'integrazione tra ambiti diversi la propria caratteristica principale. Gli obiettivi, in questo modo, spaziano in diversi campi: iniziative per favorire la coesione sociale e la partecipazione, il recupero dello stock immobiliare e la riqualificazione del contesto di riferimento, il risparmio energetico, l'offerta abitativa a determinate categorie di popolazione (fig. 1.5).

Gli obiettivi dichiarati da tutti i Paesi presentano un mix equilibrato tra i diversi ambiti, fanno eccezione la Spagna che si orienta esclusivamente all'integrazione con gli interventi indirizzati al rinnovamento urbano e la Polonia che assume come obiettivo unicamente il miglioramento dello stock abitativo.

Una delle voci più consistenti riguarda il miglioramento dello stock esistente, obiettivo dichiarato dalla maggior parte dei Paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito e Svezia), a prescindere dalla consistenza del proprio patrimonio abitativo sociale; lo stesso si può dire della promozione del mix sociale (obiettivo dichiarato da Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Portogallo, Regno Unito e Svezia) e dell'obiettivo dell'elaborazione di risposte abitative che rispettino i criteri per la sostenibilità energetica, obiettivo condiviso da Paesi piuttosto eterogenei - sebbene non numericamente consistenti - che presentano percentuali di alloggi sociali molto diverse (Finlandia, Irlanda, Germania, Svezia, Ungheria).

Com'è facile immaginare, i Paesi con una consistenza maggiore di alloggi sociali sono anche quelli che riescono a elaborare un'offerta specifica per particolari categorie di persone come gli anziani, i disabili, gli studenti, i nuovi nuclei famigliari (Danimarca, Olanda, Svezia e anche Ungheria, sebbene con un ridotto patrimonio a disposizione).

Figura 1.5 – Gli obiettivi dell'housing sociale



Fonte: elaborazione IReR

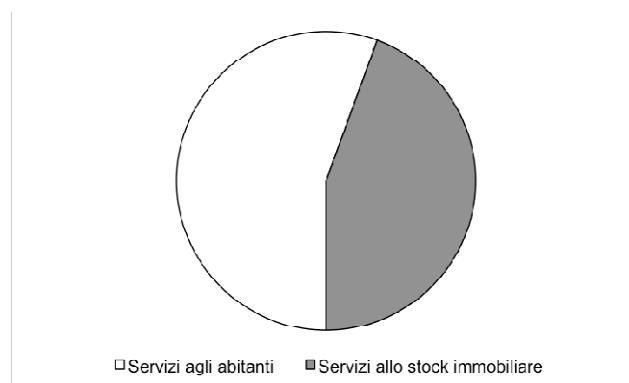
1.1.2. L'offerta dei servizi

Uno degli aspetti più significativi dell'housing sociale è il tentativo di andare incontro al disagio abitativo attuale, meno legato esclusivamente alla "casa" e più vicino all' "abitare" in senso ampio, condizione sociale in cui la casa è una delle componenti insieme alla qualità dell'urbanizzato, la socialità e i servizi.

Quest'ultimo aspetto, infatti, rappresenta una voce importante nella quasi totalità dei Paesi europei considerati.

I servizi forniti si dividono in servizi agli abitanti e in servizi allo stock immobiliare: i primi sono leggermente superiori, numericamente, ai secondi (fig. 1.6)

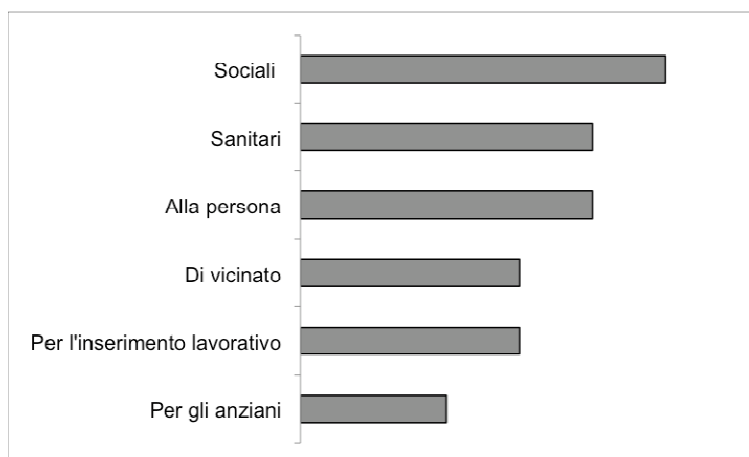
Figura 1.6 – Rapporto tra i servizi agli abitanti e i servizi allo stock



Fonte: elaborazione IReR

I servizi erogati a favore degli abitanti, a loro volta, possono riguardare l'assistenza socio-sanitaria prestata agli affittuari, la promozione di relazioni di vicinato, l'inserimento lavorativo o, infine, l'assistenza a particolari categorie di persone come gli anziani (fig. 1.7).

Figura 1.7 – Tipologia e consistenza dei servizi agli abitanti

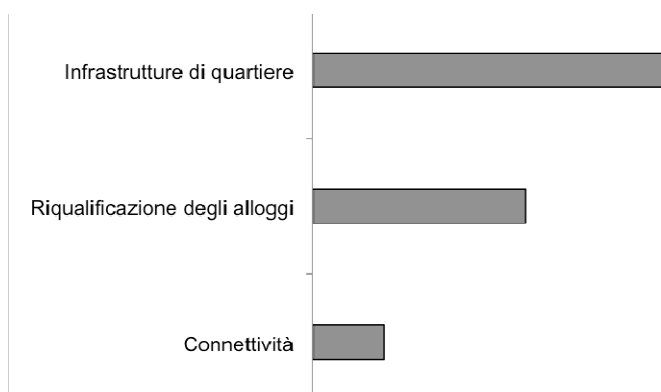


Fonte: elaborazione IReR

L'articolazione di un'offerta differenziata di servizi alla persona è fornita, generalmente, dai Paesi che detengono una quota consistente di alloggi sociali (è il caso, ad esempio, di Austria, Danimarca, Francia, Olanda, Regno Unito e Svezia).

I servizi al costruito, a loro volta, possono riguardare le infrastrutture di quartiere, la riqualificazione degli alloggi, la connettività degli insediamenti abitativi (fig. 1.8).

Figura 1.8 – Tipologia e consistenza dei servizi allo stock



Fonte: elaborazione IReR

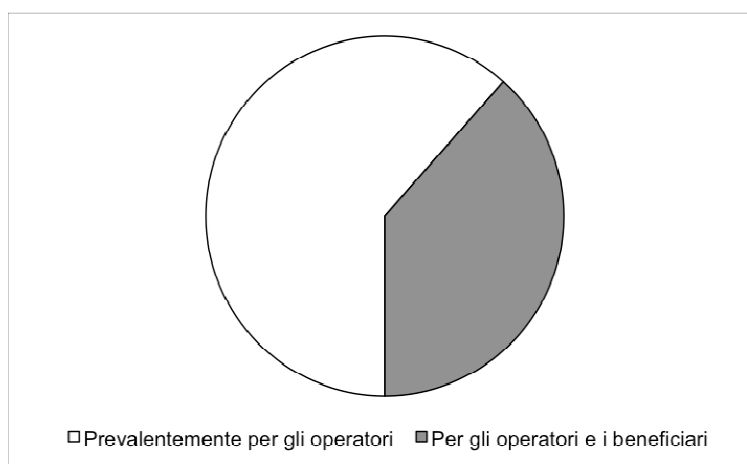
I servizi resi allo stock immobiliare vengono privilegiati prevalentemente (ma non esclusivamente) dai Paesi che presentano maggiori carenze dal punto di vista del patrimonio abitativo sociale (come, per esempio, Spagna, Portogallo e Ungheria).

Anche i Paesi in cui lo stock è consistente, però, si propongono di migliorare le infrastrutture dei quartieri (è il caso del Regno Unito e la Francia), di riqualificare gli alloggi (Austria), di migliorare la connettività degli insediamenti abitativi (Finlandia).

1.1.3. Gli incentivi

Il settore abitativo sociale prevede incentivi economici e finanziari per gli operatori e per i beneficiari³. La maggior parte dei Paesi predilige erogare incentivi prevalentemente a favore degli operatori (fig. 1.9).

Figura 1.9 – Destinazione degli incentivi

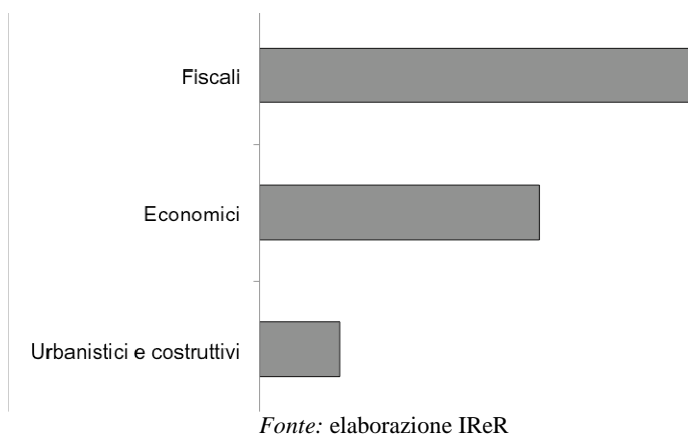


Fonte: elaborazione IReR

Gli incentivi erogati a favore degli operatori sono prevalentemente di tipo fiscale (riduzione dell'IVA, agevolazioni fiscali, esenzione da tasse locali) (fig. 1.10).

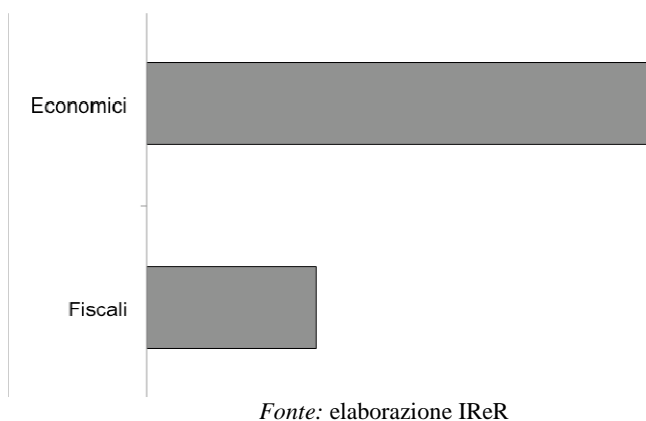
³ Non viene qui preso in considerazione il sostegno all'affitto garantito a persone dal reddito inferiore alle soglie individuate dalle leggi (statali, regionali o locali) di ciascun Paese.

Figura 1.10 – Incentivi erogati agli operatori



Al contrario, gli incentivi a favore dei beneficiari sono prevalentemente di tipo economico, come per esempio finanziamenti agevolati per la riqualificazione e per target particolarmente svantaggiati come anziani, studenti, homeless, rifugiati (fig. 1.11).

Figura 1.11 – Incentivi erogati ai beneficiari



1.2. Caratteristiche dei beneficiari

L'individuazione del target dei beneficiari dipende largamente dall'approccio adottato. I potenziali beneficiari corrispondono nel caso di un approccio universalistico, all'intera popolazione, mentre nel caso di un approccio mirato, l'*housing sociale* interviene a sostegno di quelle famiglie che non sono in grado di accedere ad abitazioni sul libero mercato.

Si parla di approccio mirato-generalista quando la popolazione target corrisponde a persone con redditi al di sotto di una determinata soglia e di

approccio mirato-residuale quanto si interviene in situazioni di maggiore vulnerabilità sociale.

Tabella 1.2 – Il target dei beneficiari a seconda dell’approccio adottato

Approccio		Beneficiari
Universalistico		Intera popolazione
Mirato	Generalistico	Prevalentemente persone al di sotto di un determinato livello di reddito
	Residuale	Prevalentemente persone vulnerabili dal punto di vista sociale

Fonte: elaborazione IReR

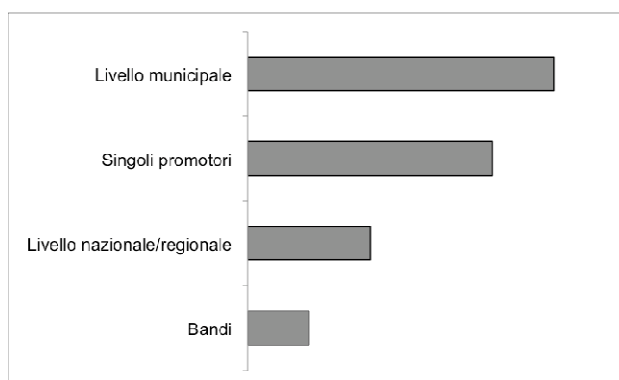
In genere, in presenza di un approccio mirato di tipo generalista, si utilizza il criterio del livello di reddito a cui si associa molto spesso l’appartenenza a categorie protette.

Nell’approccio mirato di tipo residuale, invece, si intercettano i fabbisogni abitativi dai gruppi di popolazione maggiormente vulnerabile. La concezione di vulnerabilità varia di caso in caso: in genere riguarda la situazione economica e, in misura inferiore, quella abitativa, la composizione del nucleo familiare o è legata a situazioni particolari che necessitano di specifica assistenza (perché in presenza, per esempio, di anziani o disabili). In alcuni casi, come in Spagna, si prendono in considerazione tutte le tipologie del disagio: fattori di tipo economico, numero di componenti familiari e particolari situazioni che necessitano di assistenza (presenza di anziani o disabili).

In altri casi, il criterio varia a seconda delle aree geografiche: in Belgio, per esempio, le tre regioni hanno criteri diversi di assegnazione, così come in Ungheria dove variano a seconda delle diverse municipalità. In Finlandia, infine, i criteri variano ogni anno al fine di individuare le categorie nelle quali il disagio è, di volta in volta, più acuto.

Il sistema di accreditamento più utilizzato è quello delle liste di attesa che possono essere elaborate a livello nazionale, regionale, locale, da singoli promotori o formate in base a bandi specifici; è il livello municipale a elaborare più frequentemente le liste di attesa (fig. 1.12).

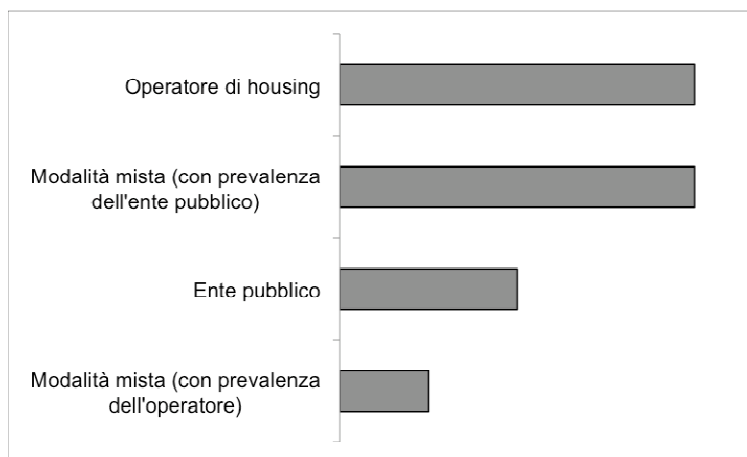
Figura 1.12 – Competenza nella elaborazione delle liste d’attesa



Fonte: elaborazione IReR

Le modalità di assegnazione degli alloggi possono essere di vari tipi. Più frequentemente è realizzata da operatori, sulla base di proprie liste di attesa o da compagini miste, ovvero dal soggetto pubblico che assegna la maggior parte degli alloggi e da altri operatori in misura inferiore (fig. 1.13).

Figura 1.13 – Competenza nell’assegnazione degli alloggi



Fonte: elaborazione IReR

1.3. Soggetti partecipanti all’attuazione delle politiche pubbliche

Negli ultimi anni si è assistito a un massiccio processo di allargamento dell’arena gestionale delle politiche abitative. Oggi diverse tipologie di attori sono attive all’interno dei sistemi di *housing sociale* in Europa (fig. 1.14).

Figura 1.14 – Tipologia e consistenza degli operatori



Fonte: elaborazione IReR

La maggior parte dei contesti evidenzia l'esistenza di un patrimonio gestito direttamente dal soggetto pubblico o sotto il suo controllo: oltre agli enti locali, infatti, sono numerosi i casi in cui il settore pubblico crea aziende cui viene delegata la funzione dello sviluppo e della gestione dell'*housing sociale*.

La categoria degli attori no-profit – costituita prevalentemente da cooperative – è presente in tutti i Paesi. Il loro ruolo sta gradualmente sostituendo quello delle municipalità e delle aziende pubbliche che, in diversi contesti, stanno cedendo il proprio patrimonio (è il caso, per esempio, del Belgio, dell'Irlanda e del Regno Unito). In presenza di tali associazioni esistono, generalmente, anche organizzazioni-ombrello che ne rappresentano gli interessi, controllano l'operato e svolgono funzioni di consulenza, presso gli organi competenti, per l'elaborazione della legislazione e dei regolamenti del settore.

Per quanto riguarda gli operatori for profit, la loro presenza è meno consistente delle associazioni e delle cooperative ma assume importanza crescente soprattutto in quei contesti in cui stanno venendo meno le risorse dello Stato. Il ruolo degli operatori privati "for profit" varia molto a seconda del Paese: in Finlandia le compagnie di assicurazione e le imprese private, non essendo più titolate a ricevere sussidi statali, stanno vendendo il proprio patrimonio a società no-profit.

Diversa è la situazione in Germania dove negli ultimi anni sta crescendo il ruolo degli investitori privati, attratti da un investimento a basso rischio. Piccole e medie società tedesche stanno lasciando il posto a investitori internazionali di grandi dimensioni.

In generale, in Europa gli operatori privati sembrano molti più propensi a investire nel settore residenziale anche senza la prospettiva della vendita immediata degli alloggi rispetto a quanto accade in Italia.

Esistono contesti che presentano una certa pluralità di attori e altri più omogenei (tab. 1.3).

Tabella 1.3 – Gli operatori nei diversi contesti nazionali

	Sotto il controllo statale / di proprietà statale	Aziende pubbliche / controllate dal settore pubblico	Aziende no-profit	Aziende for profit
Austria	sì	aziende municipali	associazioni "limited-profit"	
Belgio		aziende municipali	associazioni, cooperative e fondazioni	
Danimarca		associazioni municipali	associazioni e cooperative	
Finlandia	sì	associazioni municipali	associazioni e cooperative	sì
Francia		aziende pubbliche e aziende a economia mista	aziende no-profit e aziende cooperative	sì
Germania		aziende municipali e aziende pubbliche	cooperative	sì
Irlanda	sì	autorità locali	associazioni e cooperative	
Paesi Bassi			imprese (per lo più cooperative)	
Polonia	sì	aziende locali	cooperative	
Portogallo	sì	soggetti pubblici e aziende locali/municipali	cooperative e organizzazioni caritatevoli	sì
Regno Unito	sì	autorità locali e ALMOs	"proprietari sociali" riconosciuti	sì (marginale)
Spagna	sì	aziende pubbliche o miste	cooperative	sì
Svezia		aziende municipali	aziende cooperative	
Ungheria		aziende municipali	associazioni e enti ecclesiastici	

Fonte: elaborazione IReR

I Paesi Bassi sono gli unici in cui è presente una sola tipologia di attore, le associazioni no-profit. In ogni caso, laddove si riscontra la presenza di attori diversi la situazione tra i Paesi può variare significativamente in quanto può essere molto diverso, all'interno del sistema di *governance* costituito, il peso relativo dei differenti attori.

All'interno di alcuni Stati, possono essere evidenziate situazioni interessanti dal punto di vista della *governance* delle politiche abitative: in Danimarca, per esempio, è molto efficace la collaborazione instaurata tra le *housing association* e le associazioni pubbliche municipali, incaricate di approvare le decisioni strategiche nonché i bilanci delle associazioni. In Francia, è interessante la composizione delle SEM, società a economia mista, partecipate da enti locali (in maggioranza) o dallo Stato e partner economico-finanziari, sia pubblici che privati. Esse beneficiano di una regolamentazione speciale e di regimi fiscali agevolati, comparabili a quelli applicati alle tradizionali organizzazioni per l'abitazione a canone moderato. In Germania, come sottolineato poc'anzi, l'arena

decisionale è stata allargata a grandi investitori internazionali che stanno acquisendo quote sempre più consistenti di patrimonio pubblico, con l'obbligo di immeterlo nel mercato dell'affitto sociale. In Polonia, infine, c'è da sottolineare il profondo cambiamento intercorso negli ultimi anni: se fino alla metà degli anni Novanta, infatti, gli unici operatori erano attori pubblici, a cominciare da quella data sono state costituite numerose cooperative che attualmente possiedono circa 70.000 alloggi sociale e ne gestiscono 150.000 per conto delle municipalità.

Capitolo 2

Approfondimenti di casi in Europa

2.1. Un deciso riorientamento verso l'affitto: Fiandre

2.1.1. *Quadro introduttivo*

La politica abitativa belga viene inaugurata, come quella di molti altri Paesi europei, verso la fine del XIX secolo e da subito si indirizza principalmente alla promozione della casa in proprietà. Anche il settore dell'*housing sociale* nasce nello stesso periodo ma ha modo di svilupparsi in maniera compiuta dopo la Seconda Guerra Mondiale, sebbene non sia mai diventato uno strumento generalizzato per rispondere ai bisogni abitativi. Dal 1945 al 1995, l'83% degli alloggi è prodotto da privati e solo il 17% da operatori di *housing sociale* (di questi, due terzi per la proprietà e un terzo per l'affitto).

Nel tempo, il peso della proprietà si è ridimensionato ed è cresciuto quello dell'affitto sociale (tab. 2.1 e 2.2).

Tabella 2.1 – Modalità di godimento dello stock abitativo in Belgio

Proprietà	68%
Affitto privato	23%
Affitto sociale	7%
Altro	2%

Tabella 2.2 – Alcuni dati sul mercato immobiliare in Belgio

Numero alloggi ogni 1000 abitanti	409
Spesa per la casa sul totale spese famigliari	25,9%
	(Media UE= 21,2%)
Evoluzione delle spese per la casa sul totale delle spese (1995-2004)	-1,9%
Evoluzione delle modalità di godimento (1991-2005)	
- proprietà	+ 5%
- affitto	-15%
- affitto sociale	+17%

A fronte di questi trends è possibile sottolineare le principali scelte che in questi anni hanno caratterizzato la politica abitativa belga:

- maggiore ruolo ai livelli locali di governo;
- costruzione di politiche per l'*housing sociale* capaci di intercettare capitali privati;
- integrazione tra politiche abitative e politiche di rinnovo urbano e politiche di coesione sociale.

Fin dal 1980 le Regioni sono pienamente responsabili per le politiche abitative e l'allocazione delle proprie risorse all'interno del settore. Alcune competenze rimangono, tuttavia, al governo federale: in particolare spetta a quest'ultimo garantire il diritto a una casa decente, manovrare il tasso di interesse e la politica fiscale e regolare il tasso di interesse per l'acquisto della prima casa.

Recentemente il governo federale ha deciso di mettere in campo alcune misure finalizzate all'incentivazione dell'edilizia sostenibile e all'abbattimento della VAT (IVA) per le costruzioni di *housing sociale*. Questi gli incentivi previsti a livello federale. Decisivo però, per l'implementazione delle politiche per l'*housing sociale*, è il ruolo delle regioni che detengono diverse competenze in questo settore di policy.

Concentrando l'attenzione al settore dell'*housing sociale* e al suo ruolo nel mercato immobiliare del Belgio, possono essere evidenziati alcuni dati essenziali che sottolineano chiaramente il peso che il settore ha assunto nel tempo (tab. 2.3).

Tabella 2.3 – Lo stock immobiliare sociale in Belgio

Totale stock abitazioni	4.820.000
% housing sociale sul totale	7%
% housing sociale sull'affitto	23%
Alloggi sociali ogni 1.000 abitanti	26
% di alloggi sociali nelle nuove costruzioni	6%

L'*housing sociale* in Belgio è chiamato a offrire abitazioni sostenibili a famiglie in difficoltà sul mercato immobiliare. Già dagli anni Ottanta le politiche di *housing sociale* sono state decentrate, nell'ambito di un processo graduale che ha portato questo settore a essere attualmente prevalentemente demandato ai livelli regionali di governo.

La gamma di operatori dell'*housing sociale* è ampia – municipalità, fondazioni, cooperative, organizzazioni no-profit – e varia a seconda dei contesti territoriali di riferimento.

La delega alle Regioni delle competenze in materia di politiche abitative ha prodotto, com'è facile immaginare, sostanziali differenze tra le diverse aree, soprattutto per quanto riguarda i sistemi di allocazione degli alloggi e alcune modalità di godimento: per esempio la regione di Bruxelles, a differenza della Vallonia, non produce *housing sociale* per la vendita, mentre le Fiandre permettono forme di proprietà differita o affitto a riscatto.

In termini di alloggi sociali prodotti, la performance migliore è quella delle Fiandre con 150 alloggi prodotti ogni anno (75% per l'affitto e 25% per la proprietà, anche differita).

2.1.2. *L'housing sociale nelle Fiandre*

L'esperienza condotta nella regione delle Fiandre è particolarmente interessante per numero e qualità di alloggi sociali in affitto prodotti per dare risposta alla domanda che non riesce a trovare soluzioni sostenibili sul mercato. Questo percorso di riforma - oggi ancora in atto e in corso da oltre un decennio - ha reso possibile, attraverso un deciso riorientamento a favore dell'*housing sociale*, invertire un trend storico che vedeva il settore dell'affitto piuttosto ignorato ed in difficoltà.

Il primo (e forse il principale) pilastro di questo riorientamento è rappresentato dall'approvazione del "The Flemish Housing Code" del 1997 in cui vengono definiti i principi, tra cui il diritto costituzionalmente riconosciuto a un alloggio decente, che regola l'insieme delle politiche abitative della Regione.

Per il raggiungimento di tali principi, sono stati introdotti diversi strumenti di policy che hanno sancito il passaggio da un sistema prevalentemente incline alla proprietà a un più deciso sostegno agli inquilini e, quindi, all'affitto.

Tale cambiamento si riflette, ovviamente, anche nella destinazione delle risorse economiche: mentre nel 1994 si registrava un generale equilibrio tra il sostegno alla proprietà e quello all'affitto, nel 2003 le risorse vengono indirizzate prevalentemente all'affitto che arriva, infatti, ad assorbire una quota tre volte maggiore di quella dedicata alla proprietà. Della porzione spesa a favore dell'affitto, il 95% è destinato a incentivare interventi di costruzione di alloggi sociali e il restante 5% come contributi diretti agli inquilini. Questi dati evidenziano il fatto che il policy change è avvenuto principalmente sostenendo e indirizzando gli operatori più che sussidiando direttamente le famiglie.

Un altro importante risultato dell'attuazione di queste politiche è che la maggior parte del patrimonio di *housing sociale* è oggi gestito da organizzazioni private, per un totale di oltre 130.000 alloggi. Alle municipalità, che svolgono un ruolo di primo piano nelle politiche di sviluppo dell'*housing sociale*, dal 1997 si affiancano le Housing Associations (e la loro organizzazione-ombrello), individuate come i partner privilegiati nell'implementazione delle politiche.

2.1.3. *I beneficiari*

Fino al 1960 non esisteva una soglia oltre la quale non si aveva diritto a occupare un alloggio sociale. Dopo quella data, sono stati definiti i criteri per avere diritto all'alloggio sociale. Nel 2005 circa il 39% delle famiglie che viveva in un alloggio ad affitto di mercato aveva i requisiti di reddito per entrare nel sistema dell'*housing sociale*.

Negli ultimi quindici anni l'*housing sociale* fiammingo è stato oggetto di una profonda riflessione: agli inizi degli anni Novanta l'immagine che il patrimonio di *housing sociale* dava di sé era quella di un contenitore di problemi esplosivi. Il dibattito pubblico si è concentrato sia sulla necessità di affrontare il disagio abitativo di particolari categorie di popolazione (disoccupati, immigrati, famiglie

con particolari fragilità, anziani soli) sia sull'efficacia delle politiche di housing sociali, dal momento che molte persone che necessitavano di un supporto per soddisfare i propri bisogni abitativi risultavano essere sostanzialmente esclusi dagli alloggi sociali.

Il Ministero delle Politiche Abitative ha prodotto il Policy Document 2004-2009 in cui si è evidenziata la possibilità di creare un giusto mix sociale all'interno del sistema di *housing sociale*, per evitare la formazione di ghetti e per rendere sostenibile economicamente l'attività delle Housing Associations (HA).

In aggiunta si è prevista l'introduzione di nuovi strumenti legali per scoraggiare frodi, occupazioni abusive e danneggiamenti agli alloggi sociali.

Al momento 60.000 famiglie aspettano un alloggio sociale, i tempi medi di attesa vanno dai due ai tre anni.

2.1.4. Gli operatori

Le autorità locali hanno responsabilità limitate nelle politiche per l'*housing sociale*. Alcune municipalità possiedono un proprio stock di *housing sociale* ma, al di fuori di alcune grandi realtà urbane, tale patrimonio è piuttosto marginale. Il Flemish Housing Code ha assegnato alle autorità locali il compito di coordinare le politiche abitative locali. In realtà però, gli unici strumenti operativi a disposizione delle municipalità sono la politica di governo del territorio e la partecipazione (delle municipalità stesse) come azionisti nelle HA.

L'intervento pubblico nell'*housing sociale* è rivolto soprattutto al sussidio alle HA per le nuove costruzioni o per le ristrutturazioni. Un secondo beneficio è la riduzione della VAT (IVA) sui profitti delle HA.

Un aspetto interessante nelle politiche abitative delle Fiandre è rappresentato dai Social Rental Offices (SVK), organizzazioni che affittano alloggi sul mercato privato e li "subaffittano" a gruppi vulnerabili. I sussidi pubblici alle SVK si limitano a coprire i costi operativi delle stesse (recentemente sono stati introdotti anche sussidi alle famiglie che affittano alloggi dalla SVK). Nel 2005 le SVK gestivano, attraverso questi meccanismi, oltre 3.000 alloggi.

Un ruolo di primo piano è svolto dalle Housing Associations (HA). Il panorama è assai variegato anche perché esse differiscono, e di molto, nelle dimensioni del patrimonio gestito. Delle 97 HA, 15 gestiscono meno di 500 alloggi, mentre 24 ne gestiscono oltre 1.000.

Nelle città più grandi della regione sono attive diverse HA mentre nelle realtà rurali agiscono solo alcune associazioni locali profondamente inserite nei contesti territoriali.

Negli anni scorsi diverse fusioni, stimulate anche da politiche pubbliche ad hoc e dalla necessità di aumentare la professionalità del settore, hanno parzialmente modificato il panorama: il numero medio di alloggi gestiti da ogni singola HA è salito dalle 1.150 unità del 2000 alle 1.480 unità del 2006.

L'affitto degli alloggi sociali è regolato a livello regionale dal Social Rental Decree, approvato nel 2000, in cui sono definite le regole di assegnazione e il

livello dell'affitto sociale. Le singole HA determinano se una famiglia soddisfi o meno i criteri di assegnazione.

Il livello degli affitti è calcolato attraverso un meccanismo che tiene conto sia del valore dell'alloggio che del reddito della famiglia. Le HA hanno comunque un margine di manovra nel definire il livello dell'affitto e lo possono aumentare (non oltre una data soglia) per far fronte alle spese dell'HA. Negli ultimi anni, da diverse parti, si è chiesta una maggiore flessibilità nelle regole di assegnazione in modo da perseguire un reale mix sociale.

Le famiglie con un reddito tale da non poter più rimanere negli alloggi sociali, pagano un sovrappiù per poterci stare; questo si rivela essere un forte incentivo per il turn over delle famiglie negli alloggi.

Le HA hanno anche una certa autonomia nel decidere di vendere i propri alloggi, purchè d'accordo con la Flemish Housing Corporation e rispettando il principio per il quale devono avere un patrimonio da gestire. Il prezzo di vendita deve essere di mercato e approvato dall'organizzazione ombrello delle HA.

L'HA è obbligata, entro 5 anni dalla vendita, a reinvestire gli introiti acquistando nuovi alloggi sociali da mettere in affitto, comprando edifici da ristrutturare e in seguito da affittare socialmente o acquisendo terreni su cui produrre interventi di *housing sociale*.

Nel 2002 157 alloggi sociali vennero venduti agli inquilini. Dal 1992 al 2002 furono 3050. Le principali motivazioni della vendita hanno a che fare con la necessità di migliorare la situazione economica della HA in questione.

La VHM è l'organizzazione responsabile per la supervisione delle HA. Questa organizzazione riveste anche un ruolo strategico dal momento che eroga finanziamenti sulla base di progetti presentati dalle singole HA. Il capitale gestito dalla VHM proviene in parte dal mercato finanziario e in parte dai fondi del governo regionale e viene utilizzato prevalentemente per aprire mutui agevolati per le HA che costruiscono *housing sociale*. Le HA sono obbligate a trasferire le loro riserve finanziarie alla VHM.

La VHM assicura che le HA rispettino le leggi e gli standard di settore. Questa supervisione può concretizzarsi con un parere preventivo, una ratifica o una approvazione per una decisione presa dalla singola HA. Per ogni transazione immobiliare le HA devono avere il via libera dalla VHM. Ad esempio, La VHM obbliga le HA a destinare annualmente il 10% delle entrate alle attività di manutenzione.

Ogni HA ha poi un supervisore della VHM che partecipa ad ogni board, e che ha diritto di veto sulle decisioni che gli sembrano non conformi a leggi e regolamenti.

La sensazione generale è che la VHM esercita troppa supervisione sui dettagli e troppo poca sui risultati finali.

Anche al fine di migliorare questa situazione, nel Flemish Housing Code è contenuta la possibilità per le HA di concludere accordi con la VHM sulla gestione dell'associazione. Tali accordi possono riguardare i risultati raggiunti

dall'associazione in cambio di impegni da parte del governo fiammingo. Man mano che un'HA diventa più autonoma il ruolo della VHM diventa meno di supervisione e più di supporto. Va segnalato, comunque che a cinque anni dalla sua introduzione, la possibilità di accordo tra HA e VHM non è ancora stata sfruttata da nessuna associazione.

Le modalità di gestione del patrimonio di *housing sociale* da parte delle HA può differire molto, in ragione delle dimensioni delle HA, delle competenze all'interno dell'organizzazione del settore ecc. ed è difficile delineare chiare tendenze comuni.

Le differenze tra le modalità di intervento delle HA possono riguardare diversi aspetti, ma soprattutto l'individuazione dei livelli del canone d'affitto.

Ogni HA ha un discreto margine di manovra rispetto all'individuazione del livello dei canoni di affitto. L'affitto-base può essere stabilito tra il 3% e il 9% del costo dell'alloggio e nel fissarlo le considerazioni che guidano i managers sono prettamente legate alla situazione specifica della HA. Inoltre, le HA, per l'autonomia che gli è riconosciuta, sono in grado di rivolgere l'offerta a determinati gruppi e categorie operando sui livelli di affitto.

2.1.5. Strumenti

I finanziamenti a cui le HA hanno accesso sono i sussidi erogati dal governo fiammingo per singoli progetti, mutui agevolati concessi dalla VHM (finanziati attraverso capitali raccolti dal mercato privato e da grant del governo regionale), riserve finanziarie del passato (con il consenso della VHM) e mutui concessi da altri canali (con l'autorizzazione della VHM).

Gli investimenti in nuove costruzioni o rigenerazione vengono supportati dal governo fiammingo attraverso il canale dell' "Investment programme" e quello dei "project subsidies". I due canali si differenziano per la diversa intensità del sussidio e per le differenti procedure amministrative. Per i primi le domande sono raccolte dalla VHM mentre per i secondi direttamente dal governo fiammingo.

Il sistema di finanziamento delle HA è piuttosto complesso e tende a essere poco trasparente, tanto che è attualmente in fase di revisione.

2.1.6. Conclusioni

Il sistema dell'*housing sociale* fiammingo offre diversi spunti di riflessione. Innanzitutto le condizioni di partenza sono piuttosto simili al caso lombardo, soprattutto per gli effetti prodotti da un'eredità di policy decisamente orientata alla promozione della proprietà.

Il percorso di riforma che sembra essere riuscito a riorientare le politiche verso l'affitto si è fondato sul riconoscimento e sull'incentivazione di attori sostanzialmente già esistenti:

- il riconoscimento è basato su di un sistema di accreditamento;

- l'incentivazione è articolata in due direttrici: da una parte l'incentivo alle aggregazioni, dall'altra l'incentivazione degli interventi di *housing sociale* in affitto.

Questo mix di politiche ha fatto sì che il panorama degli operatori mutasse in maniera decisa verso gli obiettivi di policy che il governo regionale si era dato.

Tale percorso, in fase di aggiustamento soprattutto rispetto al ruolo della VHM nel garantire il rispetto delle regole da parte delle HA, è riuscito a costruire un sistema di *housing sociale* differente rispetto a quello ereditato e soprattutto più rispondente al ruolo che la regione fiamminga ha inteso dare allo strumento dell'*housing sociale*.

2.2. Una vasta gamma di operatori per l'*housing sociale*: Galles

2.2.1. Quadro introduttivo

Nel Regno Unito le politiche di *housing sociale* sono tra le più avanzate d'Europa e la quota di abitazioni sociali tra le più alte (tab. 2.4 e 2.5).

Tabella 2.4 – Modalità di godimento dello stock abitativo nel Regno Unito

Proprietà	69%
Affitto privato	10%
Affitto sociale	21%

Tabella 2.5 – Alcuni dati sul mercato immobiliare nel Regno Unito

Numero alloggi ogni 1000 abitanti	430
Spesa per la casa sul totale spese famigliari	18,7%
	(Media UE= 21,2%)
Evoluzione delle spese per la casa sul totale delle spese (1995-2004)	+1,6%
Evoluzione delle modalità di godimento (1991-2005)	
- proprietà	+ 4,5%
- affitto	+11%
- affitto sociale	-12,5%

Il dato importante è quello relativo ai mutamenti avvenuti nell'*housing sociale*, ossia alla decisione di vendere gli alloggi sociali agli inquilini attraverso il Right to Buy Act. L'approvazione di questo provvedimento ha comportato l'aumento delle case in proprietà e la diminuzione degli alloggi sociali.

Alcune sostanziali differenze contraddistinguono le realtà regionali, basti pensare all'eterogeneità dei principali operatori nell'ambito dei diversi contesti territoriali: in Inghilterra le organizzazioni non-profit e le autorità locali, in Scozia e Galles le Housing Associations o Registered Social Landlords (RSL) e in Irlanda del Nord il Northern Ireland Housing Executive.

In generale, le politiche abitative implementate in questi anni si sono proposte di riformare il mercato immobiliare favorendo l'accesso alla casa in proprietà,

aumentare la qualità dell'abitare e l'efficienza energetica, riqualificare contesti urbani degradati e promuovere l'*housing sociale* costruendo comunità sostenibili.

A fronte di queste politiche, si sono registrate alcune importanti variazioni nel settore dell'*housing sociale* (tab. 2.6)

Tabella 2.6 – Lo stock immobiliare sociale nel Regno Unito

Totale stock abitazioni	25.617.000
% housing sociale sul totale	21%
% housing sociale sull'affitto	68%
Alloggi sociali ogni 1.000 abitanti	86
% di alloggi sociali nelle nuove costruzioni	11%

Questi numeri testimoniano la generale tendenza in atto nel Regno Unito che sembrerebbe portare ad un deciso ridimensionamento del ruolo dell'*housing sociale*: in realtà questi dati sono viziati dal peso relativo dell'Inghilterra che nasconde tendenze anche di direzione opposta in atto in altre regioni.

Il Galles sembra essere, da questo punto vista, in controtendenza rispetto ai dati appena riportati. L'interesse rispetto a questo caso è rafforzato anche dal fatto che alcune condizioni di partenza, in termini di eredità di policy, rendono molto simile il caso Gallese alla situazione di Regione Lombardia.

Da queste constatazioni emerge l'esigenza di approfondire il percorso di riforma formulato e in corso di realizzazione nel sistema di *housing sociale* gallese.

2.2.2. L'*housing sociale* in Galles

Il Galles ha una popolazione di circa 3 milioni di abitanti, corrispondente a circa 1.260.000 famiglie, il 28% delle quali mononucleari. Le proiezioni demografiche segnalano cambiamenti e trends che porteranno la popolazione del Galles a divenire sempre più anziana.

La situazione abitativa delle famiglie gallesi si distribuisce (marzo 2007) come segue: il 73% in alloggi di proprietà, il 12% in *housing sociale* (delle municipalità), il 10% in affitto privato e il 5% in *housing sociale* (delle HA). Rispetto al passato e coerentemente con i trend europei si è assistito alla crescita della proprietà, mentre in 15 anni l'*housing sociale* è sceso dal 21% al 17%.

All'interno del settore *housing sociale*, sono gli alloggi gestiti dalle municipalità ad essere diminuiti di oltre 30 punti percentuali mentre quelli delle HA sono più che raddoppiati.

La principale caratteristica che rende interessante il sistema gallese è la vivacità e la pluralità degli operatori dell'*housing sociale*.

Il quadro normativo che regola il settore dell'*housing sociale* gallese è stato prodotto oltre venti anni fa ed ha funzionato piuttosto bene in questi anni.

Attualmente nel dibattito pubblico sta emergendo la forte necessità di rinnovarlo.

Il quadro normativo che ha permesso la rivitalizzazione del settore dell'*housing sociale* è stato introdotto nel 1988 e ruota attorno a tre punti principali: il

finanziamento pubblico/privato, i prestiti erogati dai privati, la maggiore responsabilità delle HA nei confronti di governo, creditori, istituti regolatori, clienti e comunità locali. Tra la fine degli anni Novanta e gli inizi degli anni Duemila, vengono formulati alcuni aggiustamenti. Ciò nonostante, alcune lacune – la mancanza di professionalizzazione, l'indisponibilità di risorse adeguate, la presenza di altre priorità – hanno ridotto le possibilità di implementare un'efficace politica di *housing sociale*. Anche per questi motivi è ora in atto una riflessione profonda rispetto alle possibili direttrici di riforma percorribili.

Tra i pilastri che sottendono il processo di riforma: assegnare maggiori funzioni ai livelli locali di governo, far sì che le HA utilizzino le proprie risorse in modo efficiente e riuscire ad attirare investitori qualificati, sia pubblici che privati.

Su queste basi, è stata messa a fuoco una serie di raccomandazioni:

- la necessità di mettere in campo un'azione decisa per conoscere a fondo la domanda abitativa;
- implementare un programma di riforma basato sulla chiarezza dei ruoli tra chi, a vario titolo, si occupa di fornire *housing sociale*;
- rafforzare le competenze all'interno del settore;
- implementare con urgenza il nuovo quadro normativo.

2.2.3. I beneficiari

Negli ultimi dieci anni, gli alloggi sociali hanno rappresentato in percentuale il 7-8% rispetto al totale degli alloggi prodotti. La relativa marginalità del settore ha spinto i policy-makers gallesi ad assumere, tra le priorità dell'agenda politica, la ricerca di soluzioni idonee a offrire alloggi in affitto a canoni calmierati.

Nel 2007, 82.000 famiglie figuravano in lista d'attesa per un alloggio sociale, mentre nel biennio 2004-2005 avevano ricevuto un alloggio sociale 11.200 (il 61% di queste attraverso lo schema che le segnalava come emergenza abitativa).

Questi numeri evidenziano da un lato la crescente pressione verso le autorità locali per la questione abitativa, dall'altro la crescente tendenza nell'utilizzo dell'*housing sociale* come uno strumento indirizzato ad affrontare prevalentemente la domanda abitativa dei segmenti di popolazione in maggiore difficoltà.

Accanto al disagio di coloro che necessitano di un'abitazione, viene però tenuto in considerazione anche quello di chi la possiede di qualità inadeguata, soprattutto a causa della carenza di manutenzione (le situazioni più critiche interessano principalmente lo stock gestito dalle municipalità).

2.2.4. Gli operatori

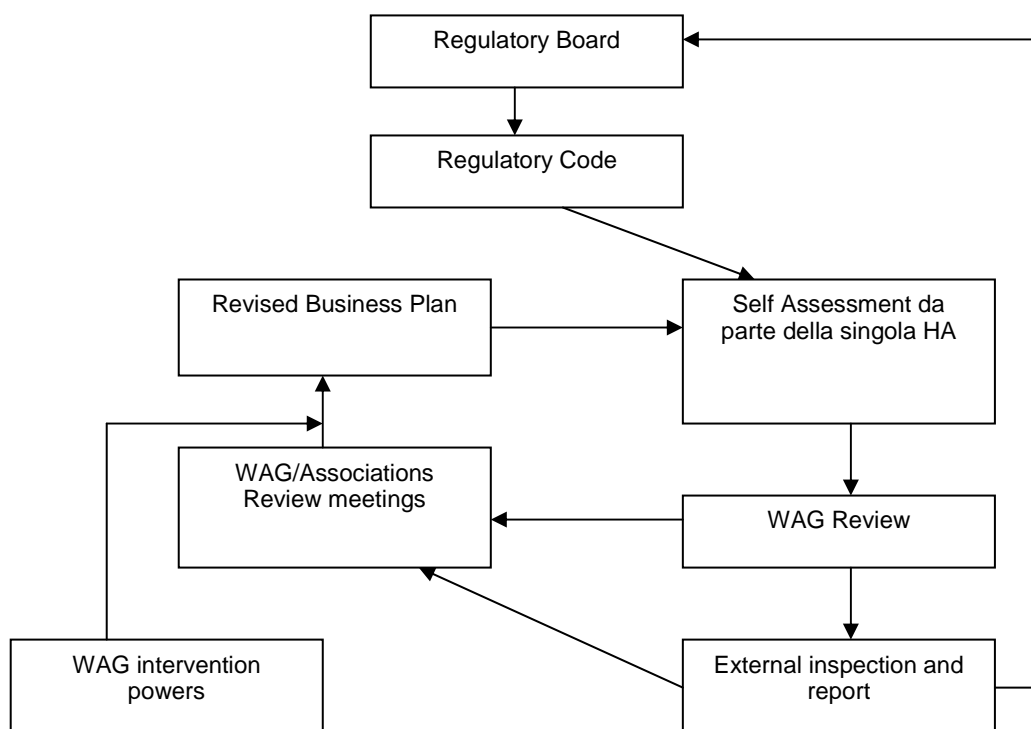
Il settore delle HA è molto dinamico: crescono il numero degli alloggi sociali gestiti dalle HA e gli investimenti privati nel settore. Nel 2007 le unità immobiliari gestite superano le 70.000 unità; delle 70 HA, circa la metà svolge un ruolo di primo piano. Una buona parte di questa crescita è l'esito di una precisa politica implementata dal governo gallese. Il LSVT (Large Scale Voluntary Transfer), il

provvedimento che ha reso possibile ed incentivato il passaggio di proprietà di alloggi sociali dalle municipalità alle HA. L'effetto più evidente di questa scelta è stato quello di aver irrobustito il settore no profit *nell'housing sociale*, favorendo la formazione di operatori sufficientemente solidi per poter intraprendere interventi di *housing sociale* di un certo peso.

2.2.5. Gli strumenti

Considerata la varietà di operatori è interessante capire il funzionamento del sistema di regolazione. Quest'ultimo, approvato nel 2006, fornisce l'indirizzo strategico e fa uso di indicatori di performance ma alcune criticità che si sono rese evidenti hanno spinto a sperimentare nel corso dell'ultimo anno nuove proposte per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'operato delle HA.

Schema 2.1 - Governance nell'housing sociale gallese



Nel tempo il finanziamento della produzione di social housing è mutato da un sistema completamente pubblico ad un sistema misto, basato anche sulla partecipazione di capitali privati negli investimenti. Oggi i canali di finanziamento del settore sono il Social Housing Grant (SHG), il capitale privato, i fondi europei per la rigenerazione urbana e il Low Cost Home Ownership.

Attraverso il Social Housing Grant l'autorità governativa del Galles spende annualmente circa 80 milioni di sterline. In passato, spettava alle HA – tenendo

conto delle priorità evidenziate dalle autorità locali - presentare domanda per accedere al fondo. Nel 2001, invece, è stato deciso che spettasse alle autorità locali stesse presentare la proposta, nominando le HA che avrebbero implementato la proposta finanziata.

Successivamente si stabilì che la ripartizione dei fondi della SHG dovesse avvenire secondo la seguente formula: l'80% distribuito alle autorità locali secondo due criteri (70% distribuito seguendo le serie storiche di finanziamento, 10% seguendo la numerosità della popolazione). Il restante 20% sulla base della valutazione di proposte pervenute dalle autorità locali.

Una delle criticità di questo metodo è che tende a mantenere lo status quo senza una chiara evidenza circa la sua efficacia. Due proposte sono state formulate per migliorare il meccanismo: una formula con criteri socio-economici che utilizzi i dati sul bisogno abitativo e una formula basata sulla distribuzione pro capite.

Oggi il SHG è elargito principalmente con modalità concorsuali. Alcune criticità sono state evidenziate: allocazione risorse sganciata dal bisogno, mancanza di trasparenza nell'allocazione, percorso burocratico eccessivamente esigente, scarsa propensione all'innovazione.

Il secondo canale di finanziamento è costituito dai capitali privati, attraverso il credito. Nel passato questo canale è stato sfruttato marginalmente, anche per la mancanza di adeguati incentivi; il terzo canale è costituito dai fondi europei per l'housing (legati alla produzione di alloggi ecosostenibili e la rigenerazione urbana) e il quarto è il Low Cost Home Ownership (LCHO), un contributo finalizzato a rendere più semplice l'accesso in proprietà dell'alloggio.

2.2.6. Conclusioni

Il caso Gallese mette in luce alcuni passaggi importanti nella costruzione di una gamma variegata di operatori nell'*housing sociale*, a partire da una situazione di sostanziale quasi-monopolio delle municipalità.

Questo processo, durato diversi anni, non si è ancora tradotto in una performance sufficiente, in termini di alloggi sociali prodotti. E' importante segnalare però il ruolo decisivo svolto dal LSVT (Large Scale Voluntary Transfer), il provvedimento in base al quale si è avuto il passaggio di proprietà degli alloggi dalle municipalità alle Housing Associations, alcune delle quali hanno potuto così raggiungere una dimensione tale da rendere maggiormente significativo il proprio ruolo nell'arena degli operatori.

2.3. Un sistema di governance per gli operatori di *housing sociale*: Irlanda

2.3.1. Quadro introduttivo

Il sistema abitativo irlandese si caratterizza per una forte prevalenza di alloggi in proprietà e un marginale ruolo del mercato dell'affitto privato. Il settore dell'*housing sociale* è sviluppato ed evoluto ma non troppo diffuso (tab. 2.7 e 2.8).

Tabelle 2.7 – Modalità di godimento dello stock abitativo

Proprietà	79%
Affitto privato	13%
Affitto sociale	8%

Tabella 2.8 – Alcuni dati sul mercato immobiliare in Irlanda

Numero alloggi ogni 1000 abitanti	400
Spesa per la casa sul totale spese famigliari	20,7% (Media UE=21,2%)
Evoluzione delle spese per la casa sul totale delle spese (1995-2004)	+28,6%
Evoluzione delle modalità di godimento (1991-2005)	
- proprietà	- 2,5%
- affitto	+38%
- affitto sociale	-20%

Nonostante il peso marginale dell'*housing sociale* irlandese rispetto agli altri contesti anglosassoni, si possono registrare una certa vivacità e spunti interessanti.

Uno degli aspetti più significativi è l'elevata differenziazione tra i tipi di operatori: autorità locali, Voluntary Housing Associations e cooperative.

Negli ultimi anni le politiche abitative implementate dal governo centrale si proponevano di assicurare una sufficiente offerta di alloggi, supportare l'accesso alla casa in proprietà, potenziare l'offerta di *housing sociale*, aumentare la qualità dell'abitare e l'efficienza energetica.

L'attuazione di questi obiettivi attraverso concrete politiche, alcune delle quali direttamente legate al settore dell'*housing sociale*, ha prodotto interessanti variazioni qualitative e quantitative nel settore dell'*housing sociale* (tab. 2.9)

Tabella 2.9 – Lo stock immobiliare sociale in Irlanda

Totale stock abitazioni	1.554.000
% housing sociale sul totale	8,5%
% housing sociale sull'affitto	38%
Alloggi sociali ogni 1.000 abitanti	29
% di alloggi sociali nelle nuove costruzioni	6,3%

Dal punto di vista quantitativo le tendenze non sembrano essere troppo intense né produrre cambiamenti nel breve periodo. In realtà, però, in Irlanda è in corso una

profonda riflessione rispetto al ruolo e alla configurazione del sistema di *housing sociale*.

In particolare, nel febbraio 2007, il dipartimento del governo irlandese deputato alle politiche abitative ha licenziato un documento che individua nel favorire l'accesso alla casa in proprietà e diffondere gli interventi di *housing sociale* le priorità del governo. Sono stati anche identificati alcuni target da raggiungere: 27.000 alloggi sociali da immettere nel mercato tra il 2007 e il 2009, 60.000 entro il 2013.

2.3.2. L'*housing sociale* in Irlanda

Dal punto di vista normativo il social housing irlandese fa riferimento al Plan for Social Housing, approvato nel 1991 che ha posto le basi per un sistema di sussidi atti a favorire l'accensione di mutui, gradualmente estesi anche agli operatori di *housing sociale* volontari.

Nel 2005 viene pubblicato il documento "Delivering Houses – Building Sustainable Communities", sulla base del quale vennero stanziati 4 miliardi di euro per il triennio 2006-2008. All'interno di questo documento strategico si individuano alcuni obiettivi di fondo da perseguire:

- costruire comunità sostenibili;
- rispondere ai bisogni abitativi massimizzando la libertà di scelta e la responsabilità;
- sviluppare concreti programmi di intervento.

A fronte di questi tre obiettivi-chiave sono state individuate alcune azioni concrete per perseguirli.

Per la costruzione di comunità sostenibili: promuovere l'offerta di abitazioni consone alle esigenze della popolazione in aree adeguate e integrate con i servizi necessari; formulare standard qualitativi adeguati per la costruzione di ambienti e quartieri sostenibili; sviluppare una legislazione che favorisca l'individuazione di aree per l'*housing sociale*; aumentare la sostenibilità degli edifici attraverso la diffusione di comportamenti civici e rispettosi.

Per accrescere la libertà di scelta rispetto alla propria abitazione, i focus operativi individuati sono di individuare e rafforzare percorsi flessibili verso la casa in proprietà e potenziare il ruolo dell'*housing sociale*.

In particolare, il sistema di *housing sociale* che scaturisce da questa riforma mette in primo piano la corretta identificazione, da parte delle autorità locali, dei bisogni abitativi dei territori.

Il principale interesse di questa riforma è per il sistema di governance che è stata in grado di costruire attorno al sistema dell'*housing sociale*.

2.3.3. I beneficiari

Le liste di attesa per l'assegnazione di alloggi sociali sono costruite secondo criteri e priorità e vengono gestite dalle autorità locali.

Solo famiglie con un livello di reddito al di sotto di una determinata soglia possono accedervi e le autorità locali possono stabilire criteri di priorità di locazione, per dare precedenza a soggetti con particolari fabbisogni abitativi (normalmente però il criterio della permanenza nelle liste è predominante).

L'assegnazione di alloggi sociali dipende poi anche dal tipo di programma che si sta implementando: nel caso di finanziamento pubblico di associazioni di housing secondo il regime di CAS (vedi sotto), il 75% delle allocazioni si basa su liste costruite dalle autorità locali⁴, mentre il 25% è gestito autonomamente dalla associazione di housing stessa che può scegliere a quali categorie di beneficiari assegnare gli alloggi. Nel caso di Capital Loan and Subsidy Scheme, il 100% delle allocazioni si riferisce alle liste d'attesa locali.

2.3.4. Gli operatori

In Irlanda le autorità locali sono i principali operatori di housing (circa 87% dello stock di edilizia sociale). Si tratta di 88 Local Authorities che gestiscono circa 120.000 alloggi. Parallelamente, si è consolidato un settore di associazioni di housing su base volontaria o cooperativa che si occupa di allocare famiglie a basso reddito e persone con particolari bisogni.

Le associazioni di housing sono rappresentate a livello nazionale dall'Irish Council for Social Housing - ICSH. L'*housing sociale* rappresenta meno del 10% del patrimonio abitativo, goduto prevalentemente in regime di proprietà. Tuttavia, il 42% delle abitazioni in affitto si riferisce all'edilizia sociale. La tendenza si sta invertendo a causa degli alti prezzi delle case, concausa dell'incremento di presenze nelle liste d'attesa per gli alloggi sociali. Gli operatori di *housing sociale* di natura privata (associazioni e cooperative) sono certificate attraverso l'approvazione dello statuto da parte del Dipartimento per l'Ambiente, il Patrimonio e il Governo Locale. Si tratta di circa 330 operatori che gestiscono circa 22.000 alloggi sociali.

2.3.5. Gli Strumenti

I programmi principali attorno a cui si sviluppa l'*housing sociale* irlandese sono il Local Authority Programme e quelli realizzati nell'ambito del settore no-profit.

⁴ Nel caso di finanziamento CAS al 100%, tutti gli inquilini vengono individuati nelle liste d'attesa delle autorità locali.

Nel primo caso si tratta di progetti finalizzati al disagio abitativo delle classi sociali meno abbienti, finanziati al 100% dal governo centrale e che vedono come attori protagonisti le Local Authorities.

La ripartizione delle competenze tra i diversi attori coinvolti corrisponde, in linea generale, alla seguente schematizzazione.

Il governo centrale ha il ruolo di:

- propulsore per la politica abitativa;
- finanziatore delle politiche per l'*housing sociale*;
- allocatore dei fondi tra i gli operatori;
- definire gli standard qualitativi e i costi di costruzione.

Alle autorità locali spetta:

- la quantificazione dei bisogni abitativi;
- la formulazione di progetti di *housing sociale*;
- l'assegnazione alloggi;
- la definizione del canone d'affitto e riscossione;
- la gestione e il mantenimento.

In questi ultimi anni si è sviluppata la consapevolezza che il sistema necessita di un aggiornamento perché non sono rari i casi di frammentazioni e sovrapposizioni di competenze. Il percorso di riforma in atto ha proprio l'obiettivo di ridurre questa frammentazione, assegnando al governo centrale maggiori poteri in temi quali le procedure di assegnazione e la definizione dei canoni di locazione.

Nel secondo caso, il settore no profit è composto da circa 330 organizzazioni attive che gestiscono circa 22.000 alloggi. Questa porzione di offerta sociale è dedicata a famiglie con bisogni diffusi e alcune categorie ben definite: anziani, senzatetto, disabili.

I progetti sono supportati al 100% dal governo attraverso le autorità locali che erogano il finanziamento agli operatori no-profit. Un'importante caratteristica è che questi alloggi non possono essere venduti agli inquilini, mentre per quelli delle autorità locali c'è questa possibilità.

La ripartizione delle competenze è la seguente.

Al governo centrale spetta di:

- accreditare i soggetti che possono operare nel settore;
- assicurare e fornire i fondi per finanziare i mutui che gli operatori contraggono per i progetti;
- definire gli standard qualitativi e i costi di costruzione.

Alle autorità locali di:

- monitorare lo sviluppo di nuovi progetti;

- allocare quote di famiglie contenute nella lista d’attesa delle autorità locali;
- individuare i livelli di canone;
- garantire appoggio finanziario ai progetti.

Gli operatori no profit sono chiamati a:

- offrire nuovi alloggi sociali;
- allocare e alloggiare i nuovi inquilini;
- definire e raccogliere gli affitti;
- gestire e mantenere gli alloggi.

Nel suo complesso, il sistema è in fase di revisione. I punti-chiave ruotano attorno alle seguenti questioni: l’introduzione di strumenti innovativi di finanziamento; l’opportunità di concentrare l’attività del no-profit su alcune categorie specifiche o, al contrario, operare in un’ottica generalista; l’ingresso di capitali privati e la possibile introduzione di un unico ente regolatore.

Un ultimo aspetto che merita di essere trattato è quello che riguarda il processo di governance *all’interno* delle HA. Per ottenere lo status di “housing association”, le associazioni devono rispettare alcuni parametri definiti dalle diverse autorità competenti. Per ciascun aspetto istituzionale e operativo dell’associazione, esistono strutture deputate al controllo (tab. 2.10)

Tabella 2.10 – Aspetti istituzionali/operativi e organizzazione responsabile

AREA	Organizzazione responsabile
Utilizzo dei profitti	Companies Registration Office
Status della HA	Dep. of Environment and Local Government
Status di organizzazione no profit	Revenue Commissioners
Condizioni di accesso al credito	Local Authority
Schemi di finanziamento	Local Authority
Canoni affitto applicati	Local Authority
Regolamento di salute ed igiene	Dep. of Health and Safety
Leggi sul lavoro	Labour relation Commission

Com’è facilmente intuibile osservando la numerosità delle organizzazioni cui fare riferimento, le HA devono sottostare a numerose regole. A queste vanno anche aggiunte quelle stabilite per misurare le performance delle singole HA (al momento, si tratta ancora di un progetto).

Anche la gamma di stakeholders è ampia: gli inquilini, il Dipartimento del Governo per la Casa, le autorità locali, i costruttori, le istituzioni finanziarie e i membri del governo locale.

L’Irish Council for Social Housing ha prodotto delle linee-guida (il Code of Governance) per indirizzare i comportamenti dei propri associati. Tale documento affronta ogni aspetto della governance: dai criteri di scelta dei membri del board agli stakeholders da contattare per prendere la singola decisione, per citare alcuni esempi. Le linee-guida pare abbiano avuto impatti positivi sul sistema di governance.

2.3.6. Conclusioni

Il sistema irlandese dell'*housing sociale* è stato approfondito per il particolare sistema di governance che lo regola, teso a garantire due ordini di obiettivi.

Da una parte gli sforzi sono rivolti a disegnare politiche che facilitino il raggiungimento di obiettivi strategici che il governo si è dato rispetto all'*housing sociale*, attraverso l'azione di attori diversi (le Local Authorities piuttosto che le Housing Associations).

Dall'altra parte, il sistema di governance tende a garantire il corretto funzionamento delle Housing Associations, minimizzando i rischi di gestioni poco trasparenti.

L'insieme delle due direttrici si sta rivelando uno strumento efficace per il governo di attuazione di politiche complesse come quelle legate all'*housing sociale*.

Capitolo 3

L'attuale contesto lombardo

3.1. Quadro di sintesi delle politiche regionali per l'abitare

Le politiche per l'abitare formulate e implementate negli ultimi anni da Regione Lombardia indicano che è in corso un processo di ripensamento dell'azione pubblica nel settore abitativo basato anche sull'elaborazione di provvedimenti legislativi. Si richiamano di seguito i principali provvedimenti legislativi adottati:

1. la formulazione e l'implementazione del primo Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP) (2002-2004) che conteneva le direttrici strutturali del percorso di riforma che poi è seguito;
2. la legge sulle assegnazioni degli alloggi ERP (Testo Coordinato del Regolamento Regionale 10 febbraio 2004, n.1);
3. la formulazione e l'implementazione del secondo PRERP (2007-2009) che raccoglie alcune sollecitazioni ed esperienze emerse dall'attuazione del primo PRERP e rilancia in maniera decisa l'azione della DG Casa;
4. la legge n. 14 del 13 luglio 2007 sui Servizi Abitativi a Canone Convenzionato (SACC), tesa a introdurre nuovi attori nel nascente settore dell'*housing sociale*;
5. la legge n. 27 del 8 novembre 2007 tesa ad introdurre Criteri Generali per la determinazione dei Canoni per l'Edilizia Residenziale Pubblica, volta a garantire un migliore equilibrio economico dell'intero sistema ERP ed eliminare alcune evidenti disparità prodottesi nel tempo.

Questi provvedimenti hanno contribuito ad innescare processi di cambiamento che tendono a configurare un nuovo sistema di politiche abitative regionale.

Quest'ultimo deve fare i conti con alcuni caratteri esogeni che non possono non influenzare i policy-makers nelle loro scelte.

In primo luogo la scarsità di risorse pubbliche da destinare a questo settore.

Con l'esaurirsi del canale ex-Gescal che aveva finanziato la politica abitativa italiana per decenni, è venuto a mancare il flusso certo, continuo e piuttosto consistente di risorse economiche da destinare alle politiche per l'abitare.

In secondo luogo, la necessità di coinvolgere nell'attuazione di queste politiche attori nuovi, al fine di moltiplicare gli interventi e di migliorare alcuni aspetti, soprattutto rispetto alla gestione del patrimonio.

In terzo luogo il mutamento dei caratteri fondamentali della domanda abitativa.

Tale cambiamento, che non può non avere ricadute sul come e il che cosa contengono le politiche formulate, ha evidenziato l'esistenza di nuove esigenze provenienti dal territorio lombardo. Il cambiamento riguarda in particolare due aspetti:

- le famiglie che non riescono a soddisfare i propri bisogni abitativi sul mercato (o faticano a farlo) sono sempre più numerose e appartengono a classi sociali non per forza definibili come disagiate;
- il secondo aspetto riguarda la tipologia di bisogno. Gran parte della domanda abitativa ha che fare con l'affitto.

Questi elementi hanno contribuito a orientare i policy-makers lombardi verso nuove strade, alla ricerca di un sistema di politiche pubbliche in grado di offrire performance soddisfacenti.

Il contenitore del sistema di politiche abitative formulate e attuate da Regione Lombardia è, come visto poc'anzi, il PRERP. Dalla sua introduzione, sono stati approvati due programmi triennali. Il primo, il PRERP 2002-2004, si è incaricato di individuare la direzione verso cui le politiche lombarde del settore potevano essere orientate. Il secondo, il PRERP 2007-2009, conferma e rafforza le linee di riforma inaugurate dal primo.

Con riferimento alle problematiche dell'edilizia residenziale pubblica, vi sono 4 strumenti individuati dal secondo PRERP lombardo che identificano quattro distinte politiche corrispondenti a quattro modalità diverse di rispondere ai bisogni abitativi dei lombardi:

- il fondo di sostegno agli affitti (FSA);
- il contributo mutuo prima casa;
- i Contratti di Quartiere;
- gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale.

Il *Fondo Sostegno Affitti*, istituito in attuazione della legge nazionale n. 431 del 1998 e della l.r. n. 2 del 2000, consiste in un contributo economico per ammortizzare i costi sostenuti dai cittadini per il pagamento del canone di locazione sul mercato privato, nei casi in cui questo risulti troppo oneroso rispetto alla situazione economica della famiglia. L'entità del contributo è determinata in funzione del canone di locazione, della situazione socio-economica, dell'entità delle domande presentate e delle risorse finanziarie disponibili. Dalla sua istituzione ad oggi esso è stato erogato a circa 240.000 le famiglie lombarde.

Il *Contributo Mutuo Prima Casa* è stato istituito dalla legge regionale n. 23 del 1999 per agevolare l'acquisto della prima casa Regione Lombardia. Si tratta di contributo economico a fondo perduto offerto ad alcune tipologie di nuclei familiari particolarmente deboli dal punto di vista economico che non possono affrontare l'acquisto della prima casa: giovani coppie, genitori con figli a carico, donne sole in gravidanza, nuclei familiari con almeno tre figli. Questa politica

regionale dal 2002 ad oggi ha raggiunto oltre 32 mila famiglie lombarde per uno stanziamento complessivo di circa 155 milioni di euro.

I *Contratti di Quartiere* (CdQ) sono uno strumento finalizzato ad attivare e governare lo sviluppo locale in modo integrato, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e l'attivazione di un insieme coordinato di risorse e di interventi. Lo scopo del programma è la riqualificazione dei quartieri urbani caratterizzati da degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano, problematiche di sicurezza e forte disagio sociale. Quella in corso è la seconda edizione del Programma Regionale CdQ.

Gli Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) sono lo strumento deputato a programmare e gestire lo sviluppo di *housing sociale* in Regione Lombardia, sulla base delle proposte di intervento che Comuni e Aler fanno pervenire all'ente regionale. Gli interventi intendono realizzare nuove unità abitative da assegnare a canone sociale, canone moderato e in locazione temporanea a studenti e lavoratori.

Le risorse sin qui investite da Regione Lombardia in questi quattro strumenti sono state distribuite come segue:

Tabella 3.1 - Risorse stanziare per le politiche di *housing sociale*

Politiche	Risorse mln	%
FSA	165	33%
Mutui Prima Casa	90	18%
CdQ	60	14%
AQST	163	32%

In sostanza, circa un quarto delle risorse regionali dedicate alla casa è impiegato in politiche almeno in parte riferibili agli ambiti di intervento dell'*housing sociale*.

Il Fondo Sostegno Affitti infatti non è spendibile nell'Edilizia Residenziale Pubblica, ma si configura come un contributo a quelle famiglie che con difficoltà affrontano i canoni del libero mercato ed è quindi una misura chiamata ad agire nel contesto del libero mercato degli affitti.

3.2. Edilizia residenziale pubblica: principali modalità di intervento riferibili all'*housing sociale*

Rispetto all'*housing sociale*, va detto che gli strumenti attualmente in vigore che lo riguardano sono gli AQST - che comprendono sia i Servizi Abitativi a Canone Convenzionato (SACC) sia il Canone Moderato - e i Contratti di Quartiere.

Con riferimento a questi strumenti, vengono di seguito ricostruiti gli esiti relativi alla fase di sperimentazione in corso, in particolare rispetto ad alcune tematiche riscontrate a diversi stadi di evoluzione anche in numerosi casi europei:

- coinvolgimento di nuovi attori negli interventi di *housing sociale*;
- ampliamento delle categorie di beneficiari in un'ottica legata al mix sociale;
- integrazione tra politiche.

3.2.1. I servizi abitativi a canone convenzionato

I Servizi Abitativi a Canone Convenzionato (SACC) vennero istituiti dalle legge 14 del 2007. Questa legge si poneva l'obiettivo di ampliare la platea degli operatori lombardi di *housing sociale* attraverso l'individuazione di incentivi e benefici capaci di attrarre soggetti che fino ad allora erano rimasti ai margini del settore.

Nel 2008, in mancanza di fondi per attuare la legge 14, è stato pubblicato un avviso di ricognizione al fine di dimensionare il fondo che poi è nato nel 2009 presso Finlombarda.

L'avviso di ricognizione, pubblicato il 18 marzo 2008, ha permesso di rendere evidenti alcune proposte che potrebbero essere finanziate con il fondo SACC. Tale attività ha inoltre permesso di mettere in luce quali sono le criticità e le opportunità dello strumento, permettendo quindi aggiustamenti in corso d'opera.

L'entità del contributo che il fondo eroga non è più spalmato sui 30 anni di mutuo ma è erogato in due tranches: la prima all'inizio e la seconda alla fine del cantiere.

La seconda modifica ha riguardato invece l'estensione del concetto di SACC anche al patto di futura vendita. Questa modifica è da considerarsi un aggiustamento a valle dell'analisi degli esiti della fase di ricognizione. L'esiguo numero di privati che ha partecipato alla ricognizione è dettato dalla scarsa appetibilità dell'investimento per la costruzione di alloggi in affitto.

Il bando si è svolto nel 2008, in due call separate.

Alla prima sono pervenute 10 richieste per un totale di interventi pari a 357 alloggi. Alla seconda hanno risposto 17 proposte per un totale di 254 alloggi. Il totale delle proposte pervenute mobilitano investimenti pari a circa 60 mln di euro.

I soggetti proponenti sono per lo più cooperative. Solo in un caso si tratta di società private.

La maggiore difficoltà riscontrata in questo avviso di ricognizione, in riferimento agli obiettivi che ci si proponeva (coinvolgimento del settore privato in interventi di *housing sociale*) è stata l'allergia che questo settore sembra avere per gli alloggi in affitto.

3.2.2. *Il canone moderato*

L'introduzione del canone moderato in Regione Lombardia ha inteso andare ad ampliare la platea dei possibili beneficiari di interventi di *housing sociale*. Questa scelta, dettata sia dal fatto che il disagio abitativo negli ultimi anni ha interessato famiglie appartenenti a fasce di reddito che non riuscivano ad essere intercettate attraverso le politiche in essere, ma anche al fatto che si ritiene prioritario evitare la concentrazione di casi di estremo disagio all'interno di stessi interventi, l'obiettivo è quello del mix sociale.

Il bando relativo al canone moderato venne pubblicato nell'aprile 2004 e produsse due graduatorie. I Comuni erano chiamati a presentare le proposte di intervento ed il finanziamento regionale andava a coprire il 40% del costo convenzionale dell'intervento. Per il canone sociale, la classica Edilizia Residenziale Pubblica destinata ai cittadini più disagiati il cofinanziamento regionale arriva a coprire l'80% del costo convenzionale.

I cittadini che possono accedere ad alloggi a canone moderato dovevano avere un reddito ISEE compreso tra i 14.000 ed i 17.000 euro (il canone sociale è destinato a famiglie con reddito ISEE inferiore ai 14.000). Il livello dell'affitto a canone moderato si attesta attorno ai 450 euro al mese.

Le risorse messe in campo da Regione Lombardia per questa politica furono pari a 30 mln di euro. Nel bando citato, che aveva due call, sono stati utilizzati interamente i fondi messi a disposizione. Gli interventi finanziati sono stati 44 per un totale di 946 alloggi. Gli operatori coinvolti nelle proposte di intervento sono soprattutto le Aler. Minore la partecipazione di cooperative ed operatori privati.

Nel 2009 dei 44 interventi finanziati 37 sono stati terminati. La maggior parte degli interventi ha riguardato la costruzione di alloggi nuovi e solo pochi hanno promosso la riqualificazione dell'esistente.

La principale criticità dell'output di questo bando ha avuto a che fare con il fatto che la maggior parte delle proposte sono pervenute da contesti extraurbani, con il risultato che il livello dell'affitto del canone moderato si è spesso rivelato insostenibile per le famiglie assegnatarie (mentre per l'area urbana milanese un affitto di 450 euro è una soluzione abitativa appetibile per molte famiglie, in altri contesti lombardi questa soluzione non ha lo stesso appeal). Anche per questo è stato modificato il limite di reddito sotto al quale si può accedere al canone moderato, passato dai 17.000 ai 40.000 euro.

3.2.3. *I Contratti di Quartiere*

Il bando sui contratti di quartiere offre interessanti spunti in merito alla necessità di integrare politiche diverse all'interno di interventi di *housing sociale*.

Lo strumento Contratto di Quartiere venne introdotto come una politica nazionale che le Regioni si incaricavano di attuare. Dopo un primo programma nazionale ne venne pubblicato un secondo che chiamava in causa anche le Regioni come enti cofinanziatori. Regione Lombardia emise il proprio bando attuativo per questa seconda tornata nel dicembre 2004. Vennero attivati 22 contratti di Quartiere su tutto il territorio regionale.

Da questa esperienza scaturirono elementi interessanti che hanno reso possibile un'evoluzione virtuosa dello strumento di policy in questione. Infatti, con il Secondo Programma regionale Contratti di Quartiere si è inaugurata una politica per molti aspetti innovativa. Dal punto di vista del disegno di policy sono state previste 4 fasi: ricognitiva, concorsuale, negoziale e attuativa. Tale organizzazione era mirata a rendere lo strumento sufficientemente flessibile onde superare alcune rigidità sperimentate in passato. Dal punto di vista dei contenuti gli spunti innovativi venivano soprattutto dal deciso tentativo di integrare politiche diverse, anche se tutte legate al problema del degrado urbano, in un unico programma.

Il bando, pubblicato a valle di una manifestazione di interessi che ha permesso di capire il contesto entro cui Regione Lombardia si stava muovendo, ha l'obiettivo di riqualificare e rivitalizzare quartieri popolari degradati. Per farlo si è reso necessario sviluppare un ragionamento di integrazione tra politiche diverse, dato che il degrado riguarda diversi aspetti e si genera da una serie di concause. A dimostrazione di tale sforzo di integrazione le DG coinvolte nel programma erano 6: Casa e OOPP, Famiglia, Sicurezza, Commercio, Artigianato, Reti.

Il disegno di policy era innovativo dato che prevedeva dopo la manifestazione di interesse e la fase concorsuale, una fase negoziale in cui i proponenti avrebbero sviluppato una relazione dialettica con la regione al fine di calibrare al meglio il taglio delle proposte.

I destinatari del bando erano i Comuni che erano chiamati a farsi promotori di partenariati in grado di raggruppare gli attori necessari all'attuazione di politiche diverse tra loro. Gli assi di intervento erano quattro e riguardavano: la riqualificazione di alloggi ERP, la coesione sociale, la sicurezza e la rivitalizzazione economica.

Alla manifestazione di interesse erano pervenute 47 proposte. Al bando sono arrivato 19 proposte e 7 sono state ammesse alla fase negoziale.

La principale difficoltà evidenziata dall'andamento del bando è stata appunto la scarsa abitudine dei Comuni a formulare proposte contenenti politiche integrate.

La prassi, rispondendo a questi bandi, è quella di concentrarsi sugli aspetti edilizi e più strettamente legati all'ERP. Molti hanno attivato linee di intervento solo perché l'attivazione garantiva maggiore punteggio, con il risultato di generare politiche scollegate dal resto dell'intervento.

Particolari criticità ha evidenziato l'attivazione delle azioni relative alla rivitalizzazione economica. Le motivazioni rinvenibili sono due: innanzitutto la scarsa attrattività del finanziamento regionale per queste azioni. In secondo luogo la difficoltà, data dal come il contributo era disegnato, di individuare in una fase ancora preliminare i beneficiari di tale contributi. Il risultato è stato che l'asse in questione è stato il meno attivato.

Le proposte pervenute interessano contesti in cui il degrado non è ai massimi livelli, segno che laddove la situazione è complicata e complessa i Comuni non hanno voluto sfruttare uno strumento di policy che invece era pensate anche per questo.

Un aspetto non secondario dell'implementazione di un intervento di integrazione tra politiche come i Contratti di Quartiere ha riguardato l'integrazione avviata tra le attività delle diverse DG coinvolte.

Il coinvolgimento delle DG è risultato assai faticoso anche perché lo strumento di policy era promosso dalla DG Casa. Solitamente laddove si è sperimentata l'integrazione il coordinamento era un ruolo che la DG Presidenza giocava. In questo caso il coordinamento è spettato alla DG Casa e per una serie di motivi, alcune DG sono state più attive di altre nel riconoscersi parte integrante ed attiva di un percorso di innovazione.

Questa esperienza mette in evidenza la sfida che l'integrazione tra politiche lancia all'istituzione. Ossia la necessità di coordinare in maniera efficace l'attività di DG che si parlano poco e quando lo fanno tendono a farlo con linguaggi diversi.

3.3. Considerazioni sulle modalità in essere

Le tre modalità analizzate evidenziano le diverse direttrici verso cui le politiche per l'*housing sociale* lombarde si stanno sviluppando. Due ordini di considerazioni aiutano a completare un primo sguardo d'insieme sulla situazione attuale in Lombardia: lo stato di avanzamento nell'attuazione e la rilevanza quantitativa delle modificazioni in corso.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento nell'attuazione delle modalità prese in esame, è opportuno esaminarne le fasi e l'andamento temporale del loro sviluppo, di modo da evidenziare eventuali criticità, opportunità e le possibili sfide che a breve attendono questi strumenti.

Tabella 3.2 - Stato di avanzamento delle modalità in essere riferibili all'*housing sociale*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SACC				Approvazione legge istitutiva	Manifestazioni di interesse	Bando
Canone Moderato	Pubblicazione bando	Attuazione interventi	Attuazione interventi	Attuazione interventi	Attuazione interventi	Attuati 37 interventi su 44
Contratti di Quartiere	Bando regionale su programma nazionale	Attuazione	Attuazione	Manifestazione di interesse - 2° programma regionale	Fase concorsuale	Fase negoziale

Dalla tabella sopra riportata si evince che le tre misure si trovano in fasi diverse tra di loro:

- i SACC stanno concludendo l'iter della formulazione della policy e stanno per entrare nell'attuazione attraverso il bando di prossima pubblicazione;
- il Canone Moderato ha (quasi) terminato la propria implementazione e si appresta a rientrare nella fase di formulazione di un nuovo bando;
- i Contratti di Quartiere, nella formulazione articolata e innovativa individuata da Regione Lombardia, stanno terminando la fase negoziale e inizieranno a breve ad essere implementati.

In generale risulta evidente lo stadio iniziale e - inevitabilmente - almeno in parte "sperimentale" degli strumenti lombardi riferibili all'*housing sociale*. Ciò non può che essere letto come una effettiva opportunità sia di evoluzione delle modalità esistenti, sia di individuazione di strumenti ad esse complementari per affrontare le aree di disagio abitativo non ancora risolte.

Per quanto riguarda invece la rilevanza quantitativa delle modificazioni in corso dell'offerta abitativa, è importante andare a analizzare il peso relativo e dunque il ruolo all'interno del sistema lombardo di politiche abitative che queste misure hanno giocato.

Tabella 3.3 - Rilevanza quantitativa delle modalità in essere riferibili all'*housing sociale*

Politiche	Risorse	Alloggi coinvolti	% su patrimonio ERP
SACC	14 mln	611	0,52%
Canone moderato	30mln	946	0,81%
Contratti di Quartiere	60 mln	962	0,82%

I dati riportati in tabella restituiscono il peso relativo di queste misure rispetto all'intero stock. Le basse percentuali indicano un tasso di cambiamento piuttosto lento che è in parte motivato dalla necessità di verificare e modulare al meglio misure innovative come quelle analizzate. Evidentemente, una delle necessità per la progressiva realizzazione di un modello lombardo di *housing sociale* è l'aumento dell'impatto quantitativo degli strumenti adottati, sia che si tratti di nuove modalità che dell'evoluzione di quelle già in essere.

Capitolo 4

Linee guida per la costruzione di un sistema lombardo per l'housing sociale

Il capitolo precedente fa il punto sulla situazione delle politiche regionali riferibili all'*housing sociale* in Lombardia; ne emerge un quadro di spunti concreti e significativi, dove l'opportunità più evidente è costituita dalla crescente rilevanza strategica dell'*housing sociale* come elemento fondamentale delle politiche regionali, mentre l'elemento di debolezza nel breve periodo è rappresentato dalla relativa esiguità quantitativa dei risultati ad oggi raggiunti.

Proprio questa situazione di possibile "stato nascente" per un approccio complessivo all'*housing sociale* in Lombardia rende utili – prima che vengano consolidate le caratteristiche fondamentali di un modello lombardo - i possibili confronti con le realtà esistenti in altri Paesi e regioni d'Europa.

Per questo motivo vengono di seguito evidenziate somiglianze e differenze rilevabili rispetto ad alcuni parametri fondamentali per la realizzazione dell'*housing sociale*, derivandone alcune prime indicazioni sia in termini di scelte attuali da confermare, consolidare, indirizzare, sia in termini di possibili nuove scelte o fronti di approfondimento conoscitivo.

Nella tabella seguente viene proposto un primo elemento di confronto riguardante le priorità strategiche a cui si cerca di rispondere impostando un approccio all'*housing sociale*.

Tabella 4.1 – Le priorità strategiche

	Housing sociale in Europa: scelte prioritarie (*)						
	Miglioramento dello stock esistente	Promozione del mix sociale	Integrazione con Riquilibrificazione urbana	Promozione di coesione sociale	Contenimento dei consumi energetici	Servizi a categorie socialmente deboli	Gestione della partecipazione locale
CANONE MODERATO		•			○		
CONTRATTI DI QUARTIERE	•	○	○	○	○		○
SERVIZI ABITATIVI A CANONE CONCORDATO		○			○		

(*) cfr. Capitolo 1 – fig 1.5. I fattori sono in ordine di importanza decrescente, da sinistra a destra

A fronte di una sostanziale corrispondenza di priorità strategiche fra gli strumenti in atto in Lombardia e le scelte prevalenti in Europa rispetto *all'housing sociale*, è possibile individuare alcune possibilità di evoluzione degli strumenti – attuali o nuovi – utilizzati in Lombardia nel senso di una maggiore rispondenza alle tendenze in atto a livello internazionale.

In primo luogo è opportuno considerare la sostanziale conferma e l'indicazione a favore del rafforzamento delle due priorità principali:

- **politiche e strumenti rivolti in primo luogo allo stock esistente;**
- **pianificazione e gestione del mix abitativo.**

La prima trova la sua giustificazione fondamentale nella prevedibile evoluzione demografica – anche in Lombardia - a fronte delle dimensioni del patrimonio abitativo ERP esistente.

La seconda si basa sulla evidente opportunità di gestire ex-ante le possibili criticità derivanti da un mix sociale squilibrato, piuttosto che tentare di arginare ex-post i diversi fenomeni di degrado sociale.

Inoltre, sembra emergere la necessità di maggiore attenzione nell'affrontare costantemente gli interventi di *housing sociale* anche con riferimento ad almeno due altre problematiche:

- **integrazione con gli interventi di riqualificazione urbana;**
- **sviluppo qualitativo delle relazioni sociali fra le persone.**

Nelle due tabelle seguenti, l'analisi di situazioni di altri Paesi europei permette anche di mettere in evidenza alcuni aspetti determinanti riguardo al ruolo dei servizi nella realizzazione di interventi di housing sociale.

Tabella 4.2 – Housing sociale e servizi - 1

	Housing sociale in Europa: servizi agli abitanti (*)				
	Sociali	Sanitari	Alla persona	Vicinato e sicurezza	Supporto all'inserimento o lavorativo
CANONE MODERATO					
CONTRATTI DI QUARTIERE	o		o	o	o
SERVIZI ABITATIVI A CANONE CONCORDATO					

(*) cfr. Capitolo 1 – fig. 1.6. I fattori sono in ordine di importanza decrescente, da sinistra a destra

Tabella 4.3 – Housing sociale e servizi - 2

	Housing sociale in Europa: servizi allo stock (*)		
	Infrastrutture di quartiere	Riqualificazione alloggi	Connettività e reti
CANONE MODERATO		○	
CONTRATTI DI QUARTIERE	○	●	○
SERVIZI ABITATIVI A CANONE CONCORDATO			

(*) cfr. Capitolo 1 – fig. 1-8. I fattori sono in ordine di importanza decrescente, da sinistra a destra

Complessivamente è stato possibile verificare (cfr. Capitolo 1) come in Europa i servizi agli abitanti abbiano in genere un'importanza prevalente rispetto ai servizi al patrimonio abitativo ed ai beni materiali in genere: questa può sicuramente essere letta come indicazione di una possibile linea di sviluppo e parziale riorientamento strategico per l'*housing sociale* in Lombardia. In particolare:

- con riferimento ai servizi agli abitanti, può essere considerata per la Lombardia – pur tenendo conto dei pochi strumenti attualmente in essere – l'opportunità di una **maggiore attenzione a servizi generalmente ritenuti di primaria importanza per l'*housing sociale***: sociali, socio-sanitari e servizi alle persone socialmente “deboli”;
- con riferimento ai servizi allo stock è interessante notare come, diversamente dalla maggior parte dei casi europei analizzati, in Lombardia sembra prevalere ancora l'attenzione agli alloggi: questo potrebbe ostacolare seriamente in futuro la necessaria **crescita di una qualità complessiva dell'abitare** che si basa anche sulla effettiva praticabilità del vicinato e del quartiere.

La tabella successiva evidenzia come, al momento, in Lombardia prevalgano nettamente i criteri di individuazione dei beneficiari basati quasi esclusivamente sul reddito.

Tabella 4.4 – Tipo di orientamento verso i beneficiari

	Housing sociale: individuazione dei beneficiari	
	Criteri di selezione basati sul reddito	Criteri di selezione basati su caratteristiche sociali
CANONE MODERATO	●	
CONTRATTI DI QUARTIERE	●	○
SERVIZI ABITATIVI A CANONE CONCORDATO	●	
(FONDO SOSTEGNO AFFITTI)	●	

Le esperienze di numerosi altri casi esaminati in Europa confermano questo orientamento, in particolare in tutti i casi in cui la finalità generale è di intervenire

sul disagio abitativo nel suo complesso e non solamente sui casi di difficoltà estrema.

Ciò nonostante, considerando le crescenti esigenze di dare una risposta mirata ed efficace in termini di politiche pubbliche, a categorie di cittadini con un evidente profilo di difficoltà socio-economica, potrebbe essere importante valutare **l'introduzione di approcci e criteri che tengano maggiormente in conto specifici profili di difficoltà sociale.**

Un'ulteriore opportunità di confronto fa riferimento alle tipologie di operatori partecipanti alla realizzazione delle politiche di *housing sociale*.

Tabella 4.5 – Gli operatori dell'*housing sociale*

	Housing sociale: soggetti partecipanti			
	Operatori No Profit	Aziende pubbliche	Enti pubblici	Operatori Profit
CANONE MODERATO	○	●	○	○
CONTRATTI DI QUARTIERE		●	●	
SERVIZI ABITATIVI A CANONE CONCORDATO	●	○		○

Rispetto alle situazioni rilevate in altri casi europei, le difformità rilevabili non sono tanto sulle macro-tipologie di operatori partecipanti quanto in termini di loro tipologie specifiche, loro numerosità e peso relativo per la realizzazione e la gestione degli interventi di *housing sociale*.

E' però evidente che sono necessari tempi medio-lunghi:

- sia per l'auspicabile evoluzione degli attuali operatori per l'*housing sociale* esistenti in Lombardia nel senso di una progressiva crescita qualitativa e quantitativa di capacità operative presenti in analoghi operatori europei;
- sia per la eventuale creazione di nuove tipologie di operatori, in grado di rispondere con maggiore prontezza ed efficacia alle esigenze rapidamente crescenti di *housing sociale* in Lombardia.

Tenendo conto della difficoltà di rimandare la definizione di un approccio regionale organico per l'*housing sociale* al medio-lungo termine, sembra quindi emergere con chiarezza l'opportunità di intervenire sull'offerta anche con strumenti di governance istituzionale che possano produrre un impatto benefico in tempi più contenuti.

Sempre rifacendosi a realtà riscontrate in ambito europeo, essi sono individuabili nell'ambito di due grandi tipologie:

- **strumenti che incidono su quadro normativo e regolamentativo degli operatori e dei settori interessati;**
- **strumenti di incentivazione (prevalentemente finanziari) degli operatori e misure di supporto (prevalentemente economiche) ai soggetti beneficiari.**

Allegato

Housing sociale in Europa: Schede-Paesi

L'inquadramento dell'*housing sociale* nei differenti Paesi europei è articolato in sette voci: stock abitativo, panoramica sul settore (con riferimenti al contesto istituzionale e, ove presente, legislativo), caratteristiche degli operatori e dei beneficiari, programmazione, incentivi agli operatori e ai beneficiari.

Le principali informazioni sono state tratte dal rapporto di ricerca curato nel 2007 dal CECODHAS, il Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale, "Housing Europe 2007 - Review of social housing, co-operative and public housing in the 27 EU Member States".

L'indagine è stata inizialmente condotta sui ventisette Paesi Membri. Successivamente, sono stati selezionati i quattordici - Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Ungheria - caratterizzati da realtà maggiormente confrontabili.

Sono stati esclusi dal campione quei Paesi che o per la limitata ampiezza demografica (Cipro, Lussemburgo e Malta), o perché la politica abitativa è ancora in una fase embrionale (Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia ed Estonia) o per l'assenza di un patrimonio immobiliare pubblico e/o di un vero e proprio *housing sociale* (Bulgaria, Grecia, Lettonia, Lituania e Romania) non risultano - in questa fase di indagine - particolarmente significativi al fine dell'individuazione di un modello di *housing sociale* in Lombardia.

Austria

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 3.280.000 unità abitative (412 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 58% di proprietà, il 19% in affitto di mercato, il 21% in affitto sociale e il 2% catalogato come “altro”. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 53 punti percentuali.

Panoramica sul settore

Benchè non ci sia una definizione di “*housing sociale*” in senso stretto, esistono diverse modalità attraverso le quali si assicura una dotazione abitativa “al di là del mercato”: l’housing municipale (Public Housing) che prevede l’affitto di appartamenti da parte delle municipalità (nel 2005 lo stock di housing municipale era di 350.000 unità) e l’housing senza scopo di lucro (Limited Profit Housing), gestito dalle Limited Profit Housing Associations (LPHAs), sia per abitazioni in affitto che per quelle in vendita. In questo secondo caso, gli operatori agiscono sulla base della Legge sull’housing no-profit e possono usufruire di sussidi pubblici.

Le LPHAs - che comprendono cooperative e società di enti locali, partiti o sindacati - hanno l’obbligo di reinvestire i propri profitti nell’acquisto di terreni, in operazioni di ristrutturazione o di nuova costruzione. Gli affitti sono calcolati sulla base dei costi di costruzione e dei limiti all’affitto definiti dai regimi di sussidio. I sussidi, disponibili per la costruzione di differenti tipologie edilizie, non sono garantiti per i soli investitori “sociali” ma anche per le società “profit” e per singoli individui, in caso di abitazioni monofamiliari.

L’edilizia sociale si inserisce in un sistema complesso di interazioni tra autorità nazionali, regionali e locali, costruttori e proprietari, settore edilizio e creditizio.

Questa considerazione non vale solo per il social housing, poiché c’è un elevato livello di regolamentazione anche per il settore privato dell’affitto e della proprietà.

Lo Stato federale è il principale responsabile per la legislazione e le entrate fiscali.

Dalla fine degli anni Ottanta, è stata delegata ai Länder la competenza sui sussidi abitativi, la supervisione sulle associazioni di housing, la definizione di politiche di Welfare, la pianificazione regionale e i regolamenti edilizi.

Le politiche abitative dei diversi Länder - che possono differenziarsi tra loro notevolmente - regolano l’oggetto del sussidio (nuova costruzione, riqualificazione, indennità abitativa o altro), l’individuazione dei destinatari (municipalità, privati, associazioni di housing, costruttori ecc.), le modalità del sussidio (tassi d’interesse, rimborsi o altro), gli aspetti finanziari e gli standard di qualità degli alloggi (attualmente c’è la tendenza a premiare l’efficienza energetica e l’ecologia).

Le municipalità sostengono l’edilizia sociale attraverso la messa a disposizione di terreni o l’esenzione dalle tasse sulla proprietà. In ogni caso, definiscono la domanda di social housing e, in alcuni Länder, assegnano appartamenti alle

famiglie con maggiore fabbisogno abitativo. La suddivisione delle entrate fiscali è definita da un contratto siglato ogni quattro anni tra lo Stato Federale, i Länder e le municipalità.

Il quadro legislativo che costruisce l'attuale sistema di regole si fonda sulla legge dell'affitto del 1981 che, basandosi sull'abolizione parziale del controllo sugli affitti di mercato e l'introduzione del contratto di affitto sociale a termine, costituisce il primo passo verso un processo di deregolamentazione. Nel 1988 il decentramento delle politiche di *housing sociale* ha segnato l'introduzione di disparità tra gli Stati federali, dando contemporaneamente maggior rilievo ai costruttori privati. A partire dal 2000, sotto la spinta del nuovo governo di destra, è iniziato il processo di alienazione del patrimonio abitativo di proprietà dello Stato. La più recente novità legislativa è l'introduzione, nel 2005, del diritto di accesso all'edilizia sociale per i residenti di nazionalità non austriaca, nel rispetto della normativa europea.

Caratteristiche degli operatori

Tra gli operatori, oltre alle municipalità e alle società pubbliche, vi sono le Limited Profit Housing Associations che, con le cooperative, arrivano a contare circa 200 soggetti, rappresentanti di circa 700.000 unità abitative.

Le LPHAS - di proprietà di autorità pubbliche (municipalizzate), organizzazioni caritative, partiti, sindacati, banche o privati - sono responsabili del 28% delle nuove costruzioni residenziali e destinatarie di circa un terzo dei sussidi pubblici.

L'organizzazione che le riunisce è la GBV che ha il compito di supervisionare l'andamento di ogni singola associazione e rappresentare gli interessi della categoria nel processo legislativo. L'importanza del suo operato è testimoniata anche dal fatto che nessuna associazione ha dichiarato fallimento o bancarotta.

Altri operatori sono imprese private, rappresentanze di interessi (camere di commercio o gruppi di lobby privati) e singoli costruttori, la maggior parte dei quali ha accesso a prestiti agevolati.

Il social housing è finanziato da una quota fissa del prelievo fiscale complessivo, della tassa sulle imprese e dal "contributo per l'housing" pagato da tutti i lavoratori dipendenti. I sussidi sono diretti e dedicati alla costruzione e riqualificazione di immobili.

Caratteristiche dei beneficiari

I limiti di reddito, individuati da ciascun Länder per accedere all'edilizia sociale, sono in generale talmente alti che circa l'80-90% della popolazione vi rientra.

I regolamenti per l'eleggibilità sono definiti dal governo centrale; le municipalità e gli operatori di housing decidono se le famiglie sono eleggibili e le assegnano alle singole unità immobiliari.

Non c'è una definizione condivisa di "forte disagio" ma alloggi essenziali e estremamente economici nel settore dell'affitto privato svolgono il ruolo di "quasi - housing" per coloro che ne sono colpiti. Tali alloggi, tuttavia, non garantiscono la stabilità del contratto d'affitto.

Fino al 2006 (quando, in forza di disposizioni dell'UE, anche agli immigrati è stato concesso questo diritto) solo i cittadini austriaci potevano aver diritto ad

accedere all'housing municipale. Attualmente (2007) il 21% degli austriaci e il 19% dei residenti di altre nazionalità (prevalentemente turchi e iugoslavi, anche se non esistono statistiche ufficiali sulla provenienza) vive negli alloggi di *housing sociale*. Dal 1994 è permessa la vendita degli alloggi di housing municipale ai residenti che li occupano da almeno dieci anni.

Programmazione

Il raggio d'azione degli operatori di housing si è ampliato negli ultimi anni includendo servizi diversi: ristrutturazione degli appartamenti, servizi sociali per affittuari con problemi finanziari e per le persone anziane. Questi servizi sono garantiti in parte dagli stessi operatori e in parte attraverso accordi di cooperazione con le organizzazioni di servizi sociali.

Nel caso in cui un operatore realizzi strutture diverse dall'edilizia abitativa (ad esempio, infrastrutture di servizio per la municipalità), necessita dell'approvazione del governo provinciale e deve pagare le tasse sull'attività imprenditoriale.

Diversamente, la fornitura di servizi sociali legati all'abitare non è soggetta a tassazione ed è sufficiente che gli operatori si attengano a quanto disposto dalla legge sull'housing no-profit.

I contratti d'affitto sociale a termine sono stati introdotti nei primi anni Novanta per tutti i tipi di locatori, sia pubblici che privati. Mentre gli operatori no-profit generalmente non fanno uso di questa possibilità, nel mercato privato circa il 30% degli affitti è a termine. La crescita dell'instabilità dei contratti, la liberalizzazione progressiva degli affitti ha portato a una costante crescita dei canoni d'affitto, alla quale è corrisposto un aumento della domanda di *housing sociale*.

Incentivazione economica degli operatori

Il settore abitativo sociale è sostenuto economicamente in tre modi principali: sussidi diretti per interventi edilizi (nuova costruzione e riqualificazione), sussidi individuali per famiglie a basso reddito e incentivi fiscali. La prima voce è, in termini di incidenza sul bilancio, la più significativa.

Gli Stati austriaci hanno sviluppato differenti regimi di sussidio per la nuova edilizia sociale in affitto (sia municipale che di proprietà delle associazioni di housing), combinando sovvenzioni e prestiti agevolati.

Supporti economici ai beneficiari

Il regime di sussidi privilegia il sostegno all'offerta più che alla domanda.

Gli affitti nelle nuove abitazioni sono legate al costo delle nuove costruzioni e in alcuni casi agli affittuari è chiesto di contribuire al costo di costruzione.

Ci sono due principali tipi di indennità abitativa, con dettagli che possono variare a seconda del Länder: l'indennità abitativa vera e propria, sempre più utilizzata per rispondere al progressivo impoverimento delle famiglie a più basso reddito e il sostegno all'affitto, entrambi erogati dall'autorità per il Welfare agli affittuari che, a causa dell'affitto, vedono ridurre il proprio reddito al di sotto dei limiti individuati dal sistema socio-assistenziale.

Belgio

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 4.820.000 unità abitative (409 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 68% di proprietà, il 23% in affitto di mercato, il 7% in affitto sociale e il 2% catalogato come “altro”. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 23 punti percentuali.

Panoramica sul settore

“Housing pubblico” è una definizione generica che include tutti gli appartamenti gestiti e affittati, da soggetti sia pubblici che privati, che godono di finanziamenti pubblici. All’interno di questo insieme così ampio ci sono due categorie di abitazioni gestite da società pubbliche di servizi di housing: “abitazioni sociali”, per persone in difficoltà (da un punto di vista economico e sociale) e “abitazioni di passaggio o intermedie”, per persone con situazioni meno precarie ma comunque di difficoltà. L’allocazione è basata su una combinazione tra livelli di reddito e condizioni di emergenza che colpiscono particolari gruppi di persone.

L’*housing sociale* è destinato sia all’affitto che alla vendita, ma le condizioni variano a seconda della regione (Brussels, Valloni e Fiandre). Ad esempio, la vendita è proibita nella regione di Brussels ma permessa nelle altre; solo nelle Fiandre vige il diritto all’acquisto, a certe condizioni, da parte degli affittuari.

Dal 1980 le politiche di housing sono di competenza delle tre regioni, in una forma di decentramento pienamente realizzata. Pur essendoci la piena autonomia delle tre regioni, alcuni aspetti restano di competenza del governo federale, come la definizione dei tassi di interesse sui prestiti e la politica fiscale in generale.

Il decentramento ha incentivato la definizione di accordi specifici tra i governi regionali e gli operatori che operano sul territorio per definire e realizzare obiettivi e linee d’azione per le politiche abitative.

In particolare, nella regione Valloni nel 2007 è stato adottato un piano d’azione (Strategia Municipale per l’azione del settore dell’housing 2007–2012/ Piano d’azione municipale 2007–2008) nell’ambito del quale le municipalità sono invitate a garantire che almeno il 10% delle abitazioni siano pubbliche (per alloggi sociali o intermedi). Le municipalità che si rifiuteranno di seguire questa indicazione saranno penalizzate tramite tagli ai trasferimenti dal governo regionale. Uno dei principali obiettivi di questo piano è quello di incoraggiare il mix sociale.

Nelle Fiandre, il governo sta studiando l’ipotesi di agire sui canoni d’affitto, abbassandoli. Per far questo, dovrà mettere in campo diverse misure e risorse a favore degli operatori, oltre al sussidio per i redditi più bassi già introdotto nel 2007.

Caratteristiche degli operatori

Gli operatori del settore sono le municipalità, le società pubbliche, le fondazioni, le cooperative, le organizzazioni no-profit. Nelle diverse municipalità sono presenti differenti operatori.

Caratteristiche dei beneficiari

Generalmente le modalità di selezione dei beneficiari, che varia da regione a regione, sono basate sul livello di reddito e l'individuazione di gruppi di popolazione specifici. Nella regione di Brussels, la selezione è basata su una lista d'attesa informatizzata, con un sistema aggiuntivo per l'individuazione dei casi di emergenza. Nelle Fiandre i potenziali beneficiari devono registrarsi presso gli operatori locali se non superano un certo tetto di reddito e selezionati sulla base della permanenza nelle liste d'attesa. Nei Valloni la registrazione avviene presso le autorità locali e le liste d'attesa sono costruite su un insieme di fattori quali il reddito, le dimensioni della famiglia e la non proprietà di una casa.

Programmazione

Le priorità delle politiche abitative sono la costruzione di *housing sociale* pubblico (all'interno dei limiti di bilancio imposti dalle regioni) dando priorità al miglioramento dello stock abitativo esistente; l'aumento delle abitazioni destinate all'affitto a canone "sociale"; l'implementazione delle politiche pubbliche rivolte alle persone più vulnerabili; il sostegno all'iniziativa privata; l'integrazione delle politiche abitative con i programmi di rinnovamento urbano e quelli finalizzati ad accrescere la coesione sociale; il rafforzamento del ruolo delle autorità locali; la costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione delle iniziative.

Per quanto riguarda l'offerta di servizi complementari, in particolare nelle Fiandre gli operatori forniscono servizi in partnership con altri operatori sociali e sanitari.

Negli ultimi anni, sia nelle Fiandre che nella regione dei Valloni si è assistito alla creazione di fusioni e di strette collaborazioni con gli operatori privati del mercato immobiliare, attraverso partnership pubblico - private o la stipula di accordi specifici.

Incentivazione economica degli operatori

Recentemente, il governo federale ha deciso di approvare una riduzione per le spese di miglioria nelle abitazioni affittate a prezzi regolati, tramite un'agenzia immobiliare sociale (agence immobiliere sociale – AIS) e la parziale esenzione dall'IVA.

Altre agevolazioni dipendono dalle politiche specifiche di ciascuna regione e possono consistere in prestiti a tasso zero, garanzie pubbliche sui prestiti, sussidi, specifici regimi fiscali.

Supporti economici ai beneficiari

Il governo federale ha approvato una riduzione fiscale di 2.000 euro a favore di coloro che eseguono interventi finalizzati al risparmio energetico sulla propria abitazione.

Danimarca

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 2.633.886 unità abitative (456 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 53% di proprietà, il 26% in affitto di mercato, il 20% in affitto sociale e l'1% catalogato come "altro". Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 43 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'espressione "almene boliger", traducibile come *housing sociale*, è generalmente usata per indicare il patrimonio delle circa 760 associazioni di housing.

Il settore dell'*housing sociale* danese comprende anche una piccola quota di patrimonio abitativo pubblico (circa il 2%, un quarto degli appartamenti sfitti), utilizzato prevalentemente per allocare, per brevi periodi di tempo, persone in situazione di emergenza (generalmente anziani).

Con la Legge sull'Affitto nell'Edilizia Sociale vengono stabilite le modalità di determinazione del canone d'affitto.

Dal 1994 la decisione sulla costruzione di nuovi insediamenti di edilizia sociale deve essere approvata dalle autorità locali. La tendenza generalmente è quella di autorizzare con più facilità la costruzione di residenze per rispondere a esigenze particolari (ad esempio per anziani o disabili) piuttosto che edifici destinati a social housing "generico": delle nuove costruzioni, almeno la metà è destinata a residenze speciali.

Uno dei temi fondamentali delle politiche abitative danesi è il principio della "democrazia degli affittuari": la partecipazione è regolata dalla "legge sulla democrazia degli inquilini" del 1984. Ogni "sezione" (corrispondente a un quartiere residenziale) partecipa a un'assemblea generale, che si tiene annualmente e nella quale viene nominato un consiglio di amministrazione in cui siedono i rappresentanti degli inquilini e talvolta della municipalità.

Il termine "sociale" si avvicina all'espressione "in comune", in quanto si riferisce a una modalità di gestione che si basa sulla partecipazione collettiva alle scelte in tema abitativo.

Caratteristiche degli operatori

Le associazioni di housing si occupano della costruzione di nuovi appartamenti, della riqualificazione di quelli esistenti e lavorano nell'ambito dei programmi di rigenerazione urbana. Possono operare solo nell'ambito dell'*housing sociale* e la possibilità di costruire nuove unità immobiliari è soggetta all'approvazione del governo locale.

Il patrimonio delle 760 associazioni di housing, riunite nell'organizzazione Boligeselskabernes Landsforening, è di circa 8.000 edifici, per 511.000 appartamenti. Vi sono associazioni con un patrimonio superiore alle 30.000 unità abitative e altre che gestiscono meno di 10 appartamenti.

Le municipalità supervisionano il lavoro delle associazioni di housing, hanno il dovere di valutare e approvare alcune loro decisioni affinché diventino operative e ne approvano i bilanci.

Caratteristiche dei beneficiari

L'edilizia sociale in affitto è accessibile a chiunque, indipendentemente dal livello di reddito.

Gli affitti sono fissati in rapporto ai costi di gestione e gli appartamenti allocati sulla base di liste d'attesa gestite dalle associazioni di housing. Generalmente la priorità è determinata dalla numerosità della famiglia e dalla permanenza nelle liste. Le uniche restrizioni per iscriversi alle liste sono l'età minima (almeno 15 anni). Chi è nelle liste d'attesa deve pagare una minima quota annuale e quando è assegnata l'abitazione l'affittuario deve versare un deposito cauzionale (corrispondente al 2% del costo di costruzione). All'interno delle liste delle singole associazioni vengono definite le modalità affinché un affittuario possa trasferirsi da un appartamento a un altro, più economico e più adatto alle esigenze della famiglia.

Le municipalità hanno il diritto di individuare affittuari per il 25% delle abitazioni libere delle associazioni di housing. Non necessariamente questa assegnazione viene fatta sulla base del maggior bisogno abitativo; diverse amministrazioni, nell'assegnare abitazioni in quartieri problematici, selezionano persone che lavorano nella stessa area geografica per migliorarne la composizione sociale. Questa scelta viene effettuata anche per ridurre l'impatto ambientale del pendolarismo e per questa ragione viene chiamata "assegnazione verde"; la sua applicazione deve essere approvata dallo Stato e dall'autorità locale.

Le municipalità sono obbligate ad offrire ai rifugiati che vi risiedono un'abitazione entro tre mesi.

Gli affittuari possono lasciare in eredità ai propri figli conviventi il diritto ad abitare l'alloggio, hanno il diritto di scambiare il proprio alloggio con quello di un'altra famiglia (all'interno della stessa associazione di housing, tra associazioni di housing diverse e perfino nell'ambito dell'affitto privato); possono subaffittare il proprio alloggio - per un periodo limitato - qualora si trasferiscano per lavoro.

Per gli anziani che necessitano di particolari cure è stata creata una "corsia preferenziale" che fa sì che la loro permanenza nelle liste d'attesa non sia superiore ai tre mesi.

Una delle priorità del governo danese è inoltre quella di assicurare un alloggio agli studenti fuori sede.

Programmazione

L'obiettivo principale dell'*housing sociale* danese è quello di assicurare abitazioni adeguate e salubri a tutta la popolazione.

Nell'agosto 2004 le competenze sull'housing, con l'eccezione dei regolamenti edilizi, sono state affidate al Ministero degli Affari Sociali che ha identificato una serie di obiettivi in merito: alloggi per studenti e giovani nelle città con sedi universitarie, nuovi appartamenti sia per *housing sociale* che privato, appartamenti accessibili per famiglie a basso reddito e per i pensionati, nuovi

alloggi per famiglie giovani, operazioni di rinnovo urbano e accentuazione del mix sociale nei quartieri di *housing sociale*, miglioramento dell'accessibilità per i disabili, costruzione di nuovi appartamenti per l'affitto privato e di case protette per anziani. I nodi da sciogliere per raggiungere questi obiettivi riguardano, da un lato, aspetti organizzativi e finanziari del settore e, dall'altro, la ricerca di strumenti per contrastare la formazione di ghetti urbani.

Per quanto riguarda il primo punto, gli operatori no-profit chiedono maggiore flessibilità e libertà d'azione (in particolare dal punto di vista finanziario) in un settore che è rigidamente regolato. La strategia degli operatori di housing parla di una maggiore connessione tra gli assegnatari e le loro singole esigenze, anche attraverso l'ulteriore sviluppo di forme di consultazione e decisionali il più possibile partecipate. Si stanno sviluppando servizi che permettono agli inquilini di migliorare la propria condizione abitativa (anche attraverso scambi di appartamenti) o iniziative che si propongono di diffondere e replicare buone pratiche di gestione delle organizzazioni no-profit. In alcune città le associazioni che operano sul territorio urbano hanno messo in comune i servizi amministrativi per una gestione e un dialogo con l'amministrazione più efficienti.

Per quanto riguarda la volontà di evitare la formazione di ghetti urbani, va sottolineato come l'azione degli operatori di housing stia progressivamente evolvendo verso forme sempre più integrate, includendo nelle tradizionali politiche abitative anche aspetti sociali

Una recente iniziativa, secondo la quale era previsto che per due anni gli affittuari avessero facoltà di acquistare il proprio appartamento, è stata giudicata negativamente perché, nonostante perseguisse l'obiettivo di assicurare un migliore mix sociale, poteva creare forti discriminazioni all'interno dei quartieri di edilizia sociale. Ha quindi prevalso la dimensione comunitaria su quella individuale e le future decisioni sul diritto all'acquisto verranno prese con il supporto della più ampia partecipazione delle "sezioni" e delle associazioni di housing.

Il tema problematico del ghetto è comunque nell'agenda politica danese da almeno venti anni e, in questo tempo, sono stati presi diversi provvedimenti, tra i quali:

- riqualificazione e riammodernamento delle condizioni fisiche degli edifici, in alcuni casi con sussidi dal fondo centrale per l'edilizia;
- iniziative sociali quali la creazione di posti di lavoro, la promozione dell'integrazione di comunità etniche e la prevenzione del crimine;
- sussidi per la riduzione degli affitti, per rendere appetibili gli appartamenti sociali di maggiore qualità a famiglie con reddito medio – alto;
- estensione del diritto di demolizione degli edifici per migliorare la qualità ambientale;
- incentivare la presenza di edifici commerciali in affitto per creare un maggiore mix funzionale.

Incentivazione economica degli operatori

La maggior parte del costo di costruzione di nuova edilizia sociale (normalmente l'84%) è finanziata da un prestito ipotecario; alla fine di ogni anno il Ministero

per l'Economia annuncia le condizioni del prestito che saranno applicate l'anno successivo (ad esempio, nel 2007 si trattava di un prestito trentennale a tasso variabile). La municipalità paga il 14% del costo sotto forma di prestito a tasso zero. Il restante 2% è coperto dal deposito cauzionale versato dalle persone iscritte alle liste d'attesa.

Negli ultimi anni, la nuova edilizia sociale è stata in parte finanziata dal Fondo Nazionale per l' Housing Sociale. Istituito nel 2005 con l'obiettivo di evitare la progressiva trasformazione di quartieri in ghetti, questo fondo è attualmente una risorsa-chiave per finanziare la costruzione e la riqualificazione del patrimonio di edilizia sociale.

L'*housing sociale* è esentato dal pagamento delle tasse sul reddito e sugli immobili.

Un tetto sui costi di costruzione è stato introdotto nel 2004.

Supporti economici ai beneficiari

Per gli inquilini sono previsti sussidi parametrati in base al reddito familiare, il canone d'affitto, le dimensioni dell'appartamento, le caratteristiche e le dimensioni del nucleo familiare.

Finlandia

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 2.574.000 unità abitative (503 appartamenti ogni 1.000 abitanti abitanti): di queste il 63% di proprietà, il 16% in affitto di mercato, il 18% in affitto sociale e il 3% catalogato come "altro". Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 52 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'*housing* è considerato parte integrante delle politiche di Welfare, dal momento che si vuole garantire il diritto di ciascuno a un'abitazione dignitosa e consona alle necessità.

L'affitto di abitazioni è la principale attività delle organizzazioni no-profit e di quelle municipali.

Dal 2006 è possibile anche abitare in proprietà condivisa, con il sostegno di un finanziamento sull'interesse del prestito. E' possibile anche la vendita degli appartamenti agli affittuari, anche se non è generalmente praticata.

Gran parte delle politiche pubbliche di housing è svolta tramite un'agenzia governativa economicamente autonoma mediante il Fondo per l'Housing (ARA).

L'agenzia opera con la supervisione del Ministero dell'Ambiente e ha un Consiglio Direttivo, nominato dal governo, che dura in carica 4 anni.

I fondi per le agevolazioni sono stati in gran parte assicurati, dal 1990 in poi, da meccanismi di cartolarizzazione.

Caratteristiche degli operatori

Abitazioni per l'affitto sociale possono essere realizzate o acquisite da autorità locali o altre società pubbliche, società che rispondono a determinati requisiti indicati nei regolamenti e s.r.l. di vario tipo in cui uno o più soggetti sopra menzionati abbiano la maggioranza (spesso la s.r.l. è una società di proprietà di una municipalità).

Le organizzazioni no - profit comprendono tutti quei soggetti che hanno come funzione primaria quella di costruire e mantenere alloggi in affitto e in comodato d'uso. Il principale sottogruppo di organizzazioni no - profit è costituito da "unità no - profit" di società di investimenti immobiliari. Il secondo sottogruppo è costituito da associazioni ad hoc che hanno l'obiettivo di realizzare alloggi in affitto per i propri soci o per particolari categorie di persone (tipicamente, anziani e studenti). Queste organizzazioni lavorano all'interno del quadro legislativo definito dalla legge sul Fondo Finlandese per la Casa (ARAVA).

I principali operatori di housing sono quindi le municipalità, ma sta diventando sempre più rilevante il ruolo delle organizzazioni no - profit e, in modo più marginale, di associazioni di volontariato e cooperative. Altri operatori privati, come compagnie di assicurazione e imprese, sono coinvolte nel settore dell'*housing sociale* anche se molte di esse hanno attualmente venduto i propri appartamenti a società no - profit, non essendo più titolate a ricevere sussidi per le attività di housing.

Caratteristiche dei beneficiari

L'allocazione è gestita direttamente dagli operatori, con una supervisione della municipalità, e si basa su liste d'attesa con criteri di priorità. Alle liste possono accedere famiglie al di sotto di una determinata soglia di reddito. Sono previsti programmi speciali per disabili e homeless.

Nel dettaglio, gli affittuari degli appartamenti forniti grazie al Fondo Nazionale sono selezionati sulla base delle necessità finanziarie che esprimono; i criteri specifici a cui fare riferimento sono indicati annualmente dal Governo e definiscono l'urgenza della necessità d'alloggio considerando il livello di reddito, le dimensioni familiari e la regione in cui devono essere applicati. La priorità è data agli homeless e ai richiedenti in forte bisogno d'alloggio.

Le procedure di selezione degli affittuari è anche determinata e supervisionata dalle municipalità: ognuna di esse è tenuta ad effettuare controlli a campione per verificare che i criteri siano stati rispettati.

Essendo l'obiettivo del Fondo quello di promuovere la produzione di *housing sociale*, ci si propone di orientare il mercato dell'*housing sociale* dirigendo le risorse a disposizione per quei gruppi o regioni con una domanda abitativa più acuta. Nonostante ciò, si registra comunque un numero di richieste superiore alla disponibilità di alloggi a canone sociale, in particolare nelle città principali.

Programmazione

Le abitazioni sono destinate all'affitto sociale per un tempo determinato (40 anni), dopo di che possono essere vendute a presso di mercato, sia agli affittuari che ad

altri. Nei casi in cui la domanda di abitazioni sociali è bassa, è possibile anticipare i tempi della restrizione d'uso.

La tendenza degli operatori è quella di realizzare abitazioni destinate alla vendita più che all'affitto, anche per andare incontro a una domanda sempre più orientata alla proprietà.

Per garantire una maggiore appetibilità degli alloggi, le associazioni di housing si stanno orientando verso sperimentazioni di qualità sia sul versante dell'architettura/design sia del risparmio energetico.

La programmazione si basa su tre pilastri principali: le attività complementari, il "contratto di abitazione" e la riqualificazione urbana.

Cresce il ruolo delle "attività complementari", attraverso la ricerca di una migliore strategia di confronto con i clienti e il ripensamento della gestione dell'organizzazione stessa, in particolare per le operazioni di riqualificazione degli insediamenti degli anni Settanta. Come parte di questa strategia, il settore dell'*housing sociale* è coinvolto in diversi progetti come "Casa 2010", focalizzato sul miglioramento delle politiche per la casa e sulla costruzione di aree residenziali migliori; "Living 24", con l'obiettivo di generare maggiori conoscenze sui cambiamenti nell'abitare e sul loro impatto sulla pianificazione, legislazione e modalità costruttive; un nuovo progetto in cui quattro città e cinque università lavorano insieme per delineare una strategia che riguardi sia le politiche abitative che la pianificazione.

Si parla di "contratto d'abitazione" anziché "contratto di locazione" quando insieme all'abitazione vengono offerti una serie di servizi e attività che ampliano il termine di "prodotto" edilizio/abitativo: comunicazione a banda larga, servizi speciali per anziani (case per la terza età e/o progetti che coinvolgono altri fornitori di servizi) e altro.

Parlare di riqualificazione urbana significa principalmente focalizzarsi sull'obiettivo del mix – sociale, per evitare fenomeni di segregazione spaziale. Per far questo, ad esempio, si prevede spesso la costruzione di appartamenti ceduti in proprietà in contesti destinati prevalentemente all'affitto sociale.

Incentivazione economica degli operatori

La costruzione di appartamenti destinati all'affitto è finanziata dal Fondo Nazionale per la Casa, secondo diverse modalità di seguito descritte.

I prestiti erogati sostengono principalmente la costruzione di appartamenti per affitto o in comodato d'uso (raramente in proprietà). Possono essere richiesti da associazioni no-profit, autorità locali e società di loro proprietà. I progetti devono essere approvati dal Fondo per la Casa e la selezione dei beneficiari finali deve avvenire secondo le indicazioni governative. Il prestito, che ha generalmente una durata di circa 40 anni, copre fino al 95% del costo di costruzione e il costo del progetto. I prestiti con interesse sussidiato sono erogati da banche o istituti finanziari e sono approvati dal Fondo per la Casa, che paga le sovvenzioni sugli interessi; il prestito include una garanzia statale e può essere utilizzato anche per progetti di riqualificazione.

Investimenti sovvenzionati per gruppi speciali sono disponibili per la costruzione, il recupero e l'acquisizione di appartamenti in affitto per gruppi speciali come, ad esempio, anziani, senza casa, studenti o rifugiati.

Vi sono poi forme di prestito del Fondo per la Casa per il miglioramento degli appartamenti (in particolare per l'efficienza energetica o la rimozione delle barriere architettoniche).

Infine, un sistema di garanzie in comune tra Stato e municipalità promuove la costruzione di appartamenti in affitto e in comodato d'uso, riducendo i costi finanziari.

Negli ultimi anni, i bassi interessi sui prestiti offerti dalle banche hanno reso sempre meno appetibile per gli operatori ricorrere ai prestiti del Fondo Nazionale per realizzare alloggi che, a differenza di quelli sul mercato libero, hanno vincoli sull'uso. Anche per questa ragione l'incentivazione finanziaria agli operatori si sta orientando sempre più verso una garanzia statale (e/o un sussidio sull'interesse) sul prestito. E' previsto che questa tipologia di sussidio sia garantita per le organizzazioni no-profit. E' in discussione la proposta di alleggerire i vincoli sugli appartamenti costruiti grazie a prestiti ARA, per permettere alle organizzazioni di housing di vendere parte del proprio patrimonio per reinvestire gli utili nella costruzione di nuovi appartamenti.

Supporti economici ai beneficiari

Gli affitti sono commensurati al costo di costruzione degli appartamenti.

L'indennità d'abitazione copre tutte le modalità d'abitare: affitto sociale, affitto privato, comodato d'uso e proprietà.

Il programma di indennità assiste in media il 20% di tutte le famiglie finlandesi e copre fino all'80% dei costi oltre agli oneri standard. L'indennità è commisurata alla dimensione della famiglia, alla tipologia e l'ubicazione della casa e al sistema di riscaldamento utilizzato.

Pensionati e studenti godono di indennità secondo programmi nazionali di supporto dedicati.

Vi sono poi sussidi specifici per i proprietari o aspiranti tali. In particolare, lo "schema ASP" è disponibile per i giovani, dai 18 ai 30 anni, che desiderano acquistare la loro prima casa.

Francia

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 29.495.000 unità abitative, è il Paese europeo con il più alto numero di alloggi in rapporto alla popolazione (513 su 1.000 abitanti). Dei quasi 30.000.000 di alloggi, il 56% è di proprietà, il 25% in affitto di mercato e il 19% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 43 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'edilizia sociale francese si fonda sull'affitto a canone moderato, l'"Habitation à Loyer Modéré" (HLM), regolato da un sistema di norme ad hoc (il Codice per la Costruzione e l'Abitazione), fornito e gestito dalle organizzazioni di HLM, create dallo Stato o riconosciute dallo stesso per rispondere agli obiettivi specifici di pubblico interesse definiti dalla legge.

Per quanto concerne gli strumenti politico e legislativi, il governo francese ha adottato nel 2004 un Piano per la Coesione Sociale, per sviluppare sia la domanda di appartamenti in affitto a canone calmierato nel settore pubblico e nel settore privato, sia l'accesso alla proprietà per i soggetti e le famiglie a basso reddito. Il piano è stato tradotto nella Legge di Pianificazione per la Coesione Sociale all'inizio del 2005.

E' in discussione un progetto di legge sul diritto alla casa, con la finalità di consentire a chi non può avere accesso a un'abitazione dignitosa di ricevere per legge un indennizzo. Il disegno di legge obbliga lo Stato a erogare un sussidio nei casi in cui gli enti pubblici preposti non riescono ad assicurare una sistemazione adeguata. Lo stesso disegno di legge individua cinque categorie di beneficiari.

Sul fronte strettamente edilizio/urbanistico, il governo nazionale ha deciso di incentivare l'*housing sociale* con un pacchetto di provvedimenti all'interno della legge 1028 del 2000 sulla Solidarietà e Rinnovamento Urbano, "Loi SRU", all'interno del quadro programmatico della legge per la città del 1991.

Caratteristiche degli operatori

Le associazioni per l'alloggio a canone moderato comprendono società pubbliche a responsabilità limitata, organizzazioni no-profit (SAHLM), società di cooperazione edilizia per la produzione del patrimonio, società cooperative di interesse collettivo, società creditizie per il mercato immobiliare (SACI) e fondazioni. Le organizzazioni di HLM beneficiano di aiuti di Stato e sono soggette al controllo amministrativo.

Accanto alle organizzazioni HLM, vi sono le società miste pubblico-private (SEM) legate agli enti locali. Vi partecipano, oltre agli enti locali o loro raggruppamenti, partner economici e finanziari, pubblici e privati. Le SEM beneficiano di una regolamentazione speciale giustificata dalle caratteristiche di interesse generale del loro agire e dalla predominante componente pubblica; gli aiuti finanziari sono a loro destinati con le stesse condizioni poste alle organizzazioni HLM.

Le SEM locali vanno distinte da quelle a cui partecipano lo Stato e i soggetti privati, con una eventuale partecipazione minoritaria degli enti locali. Vi sono solo due SEM statali: la Società Nazionale di Costruzione per i Lavoratori (ADOMA) e la Società Nazionale per il Mercato Immobiliare (SNI).

I grandi programmi di riqualificazioni urbana sono stati gestiti da una nuova agenzia nazionale: l'Agenzia Nazionale per il Rinnovo Urbano (Agence Nationale de Renovation Urbane – ANRU).

Caratteristiche dei beneficiari

Il target è di tipo generalista: i beneficiari vengono individuati tra i soggetti con un livello di reddito inferiore a un tetto stabilito, iscritti a un apposito registro a livello nazionale.

Il progetto di legge per il diritto alla casa del 2007 individua le seguenti categorie protette: homeless, sfrattati, coloro che vivono temporaneamente in una situazione inadeguata o insalubre e famiglie con bambini che vivono in abitazioni inadatte.

Dal 2012 il diritto dovrebbe essere esteso anche ai soggetti che, nonostante godano dell'eleggibilità per la sistemazione in appartamenti di edilizia sociale, non abbiano ricevuto offerte in un periodo di tempo ragionevole. In questo caso il target è di tipo residuale, individuato su specifiche categorie di beneficiari.

Programmazione

Gli obiettivi principali delle politiche di edilizia sociale francese sono l'allocazione di famiglie sotto un determinato livello di reddito e l'aumento del mix sociale nelle aree di edilizia pubblica. Per far questo, l'azione è orientata a rilanciare la costruzione di edilizia destinata all'affitto sociale e recuperare aree depresse già destinate all'edilizia sociale. A questo proposito, le organizzazioni di HLM stanno potenziando il proprio legame con le città e gli abitanti, cercando di rendere la propria azione organica rispetto alla gestione complessiva del territorio urbano.

La qualità dei servizi offerti è un obiettivo prioritario. A tal fine, nel 2003 tutti i soggetti dell'*housing sociale* hanno sottoscritto una sorta di "codice etico-professionale" che individua due temi principali: l'incremento dei servizi offerti ai residenti e la "valorizzazione della qualità" attraverso il confronto diretto con i portatori di interessi.

Altri obiettivi sono incrementare la quota di abitazioni in proprietà (attraverso una politica di vendita ai soggetti già residenti negli appartamenti di edilizia sociale), partecipare a progetti di rinnovamento urbanistico/urbano (ricostruzione e recupero), integrare le attività sociali nei progetti di rinnovamento urbano, perseguire un maggiore mix sociale per evitare la segregazione, incentivare lo sviluppo economico locale e coinvolgere la popolazione nella definizione dei progetti/programmi di recupero, differenziare l'offerta e incrementare i servizi di vicinato attraverso la costruzione/gestione di unità immobiliari non residenziali (centri sportivi, servizi per l'infanzia, parcheggi, presidi sanitari ecc).

Incentivazione economica degli operatori

Il sistema dell'edilizia sociale è sostenuto dai finanziamenti di banche pubbliche e dai fondi degli investitori.

Sono previsti inoltre sussidi e garanzie pubblici sui prestiti contratti. Gli operatori godono di esenzioni fiscali e di un'imposta sul valore aggiunto (IVA) ridotta.

I sussidi pubblici corrispondono al 1,63% del bilancio pubblico, mentre le agevolazioni sui prestiti corrispondono al 0,3%, per un totale di quasi due punti percentuali.

La politica nazionale recentemente si è orientata alla promozione di grandi interventi urbanistici di demolizione e ricostruzione espressamente dedicati all'edilizia sociale.

Supporti economici ai beneficiari

I beneficiari godono del solo "housing benefit". Le tendenze più recenti fanno sì che vengano incrementati i servizi alla persona dedicati ai residenti delle aree di edilizia sociale.

Germania

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 38.925.000 unità abitative (477 appartamenti ogni 1.000 abitanti abitanti): di queste il 43% di proprietà, il 51% in affitto di mercato e il 6% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge gli 11 punti percentuali. Lo stock sociale è in graduale declino, nel complesso è difficile stimare la consistenza del patrimonio in quanto molto frammentato e gestito localmente con modalità anche molto eterogenee.

Panoramica sul settore

L'edilizia sociale tedesca è tendenzialmente regolata dal mercato.

Storicamente il settore pubblico, attraverso sovvenzioni o sgravi fiscali, ha sostenuto le imprese private nello sviluppo di nuovi insediamenti o nel recupero di quelli esistenti purché realizzati con finalità sociali, ovvero garantendo abitazioni in affitto calmierato per un determinato periodo.

Il quadro legislativo a cui fare riferimento risale all'inizio del ventesimo secolo ed è strettamente connesso con le leggi tedesche sulle imprese no-profit e sui regolamenti per la gestione dei sussidi.

Nel 2001, nell'ottica di una maggiore flessibilità rispetto al passato, è stata promulgata la riforma delle politiche di housing (Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechtes) che include la legge sulla produzione di edilizia sociale (WoFG).

Vi sono tre tipologie di edilizia sociale in Germania. La prima, regolata a livello federale, consiste in abitazioni in affitto sociale alle quali possono accedere esclusivamente famiglie a basso reddito; gli affitti, inizialmente molto bassi, aumentano progressivamente, al venir meno delle sovvenzioni. Una seconda tipologia, ancora presente in alcuni Stati, prevede appartamenti di migliore qualità, a canoni d'affitto più alti, calmierati per un periodo inferiore e con regole per l'accesso meno restrittive. Gli operatori che realizzano questo tipo di edilizia non ricevono normalmente sussidi diretti, ma agevolazioni sul prestito che, accordati inizialmente a tassi molto bassi, crescono gradualmente fino a livelli di mercato. Questa tipologia è sempre meno praticata, mentre sono in aumento le

realizzazioni - terza tipologia - di alloggi in proprietà venduti a potenziali beneficiari di edilizia sociale. Gli operatori ricevono sussidi simili.

Dal gennaio 2007 il governo ha delegato le proprie competenze sull'housing ai Länders, con una compensazione annua di 600 milioni di euro. I Länders possono legiferare liberamente in materia, anche in assenza di una legge federale (o in accordo con una legge federale, dove esiste). Le municipalità sono assoggettate alla legge federale che obbliga i governi locali a provvedere per i cittadini "particolarmente vulnerabili".

In questo quadro, le leggi per l'assistenza dei più bisognosi differiscono profondamente sia tra i vari Länders che tra le municipalità.

Dal 2001 la risposta alla domanda sociale di alloggi si basa sull'allocazione di appartamenti già esistenti. Attraverso una convenzione temporanea tra la municipalità e la proprietà privata - che fissa il canone d'affitto a un prezzo più basso rispetto a quello di mercato - vengono destinati gli appartamenti a famiglie che non potrebbero altrimenti accedere al mercato dell'affitto.

Ogni anno, 100.000 convenzioni per l'assegnazione di appartamenti pubblici scadono e progressivamente le municipalità vendono i propri appartamenti per far fronte a problemi di bilancio: la tendenza è quindi quella di una progressiva riduzione del patrimonio edilizio destinato all'affitto sociale.

Una caratteristica peculiare del sistema tedesco è il "quasi - social housing" che si riferisce a una cospicua parte del patrimonio abitativo municipale non più classificabile come edilizia sociale, essendo trascorso il periodo in cui, secondo la legge, gli affitti devono essere calmierati. Spesso le municipalità decidono di continuare a gestirli secondo il regime iniziale in termini di affitto e condizioni d'accesso. Anche questo stock abitativo si sta progressivamente riducendo a causa della liberalizzazione che consente agli enti locali di alienare il proprio patrimonio.

Caratteristiche degli operatori

Si possono individuare quattro tipi di società preposte alla gestione dell'*housing sociale*:

- società municipali o federali, di proprietà degli enti pubblici;
- cooperative, proprietarie di appartamenti che gestiscono in affitto;
- organizzazioni che appartengono alle chiese (settore estremamente rilevante in Germania, in special modo per quanto riguarda i servizi sociali);
- società di housing di privati investitori e, più recentemente, dopo la privatizzazione delle società municipalizzate, anche di proprietà di fondi di investimento, nazionali o stranieri.

Recentemente le municipalità stanno iniziando a giocare un ruolo diretto nel mercato dell'edilizia sociale. Vengono stipulati contratti con i proprietari dei complessi residenziali al fine di assicurare che una quota delle abitazioni sia destinata all'affitto sociale. La municipalità non può incidere sulla gestione degli

appartamenti, se non indicando il quadro di riferimento per selezionare i beneficiari.

Le società pubbliche e le cooperative sono raggruppate in federazioni regionali, membri del coordinamento nazionale (Bundesverband deutscher Wohnungsund Immobilienunternehmen – GdW). Gli operatori si attengono a uno schema di bilancio sociale societario come garanzia per il perseguimento di modelli efficienti di gestione dei programmi di quartiere.

La novità più rilevante negli ultimi anni nel panorama tedesco è il ruolo sempre maggiore rivestito dagli investitori privati, attratti da un investimento a basso rischio. La dimensione degli operatori si sta spostando da piccole e medie società tedesche a investitori internazionali di grandi dimensioni che acquistano grandi stock del patrimonio abitativo pubblico, accettando come condizione l'utilizzo delle abitazioni per l'affitto sociale.

Caratteristiche dei beneficiari

Le famiglie beneficiarie degli interventi di *housing sociale* sono individuate sulla base del reddito e vengono incluse in liste d'attesa costruite secondo criteri di priorità.

L'allocazione è gestita direttamente dalle singole municipalità.

Alle famiglie eleggibili viene rilasciato un "permesso di accesso" (Wohnberechtigungsschein) da parte della municipalità. Operatori pubblici o privati possono individuare i propri affittuari tra le famiglie che hanno ottenuto il permesso e selezionare i candidati a proprio giudizio. Spesso questo criterio assicura un soddisfacente mix sociale.

Programmazione

In generale, il ritirarsi dell'ente pubblico dalla fornitura di servizi ha creato una nicchia di azione per le società di housing.

A causa dell'eliminazione dei privilegi fiscali per gli operatori di housing nel 1990, gli operatori si sono dovuti adeguare alle regole del libero mercato, individuando autonomamente strategie di investimento e target specifici di beneficiari. Questo processo ha incentivato la cooperazione tra gli operatori di *housing sociale* (membri del GdW) e altri soggetti quali le municipalità, gli operatori dei servizi sociali, istituti caritativi, servizi sanitari, ecc. Inoltre le attività si sono progressivamente orientate su interventi di riabilitazione, di contenimento del consumo energetico e incentivazione all'acquisto degli appartamenti da parte degli inquilini, anche grazie alle agevolazioni sui prestiti, erogati ad interessi molto bassi, da parte dell'istituto di credito nazionale (Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW).

Nel 2002 il Governo Federale ha lanciato il programma "Recupero Urbano nei nuovi Stati Federali", riferito agli Stati dell'Est nei quali è sembrato utile ridurre l'eccessiva offerta di unità immobiliari e riqualificare le aree residenziali. Il principale obiettivo del programma, attivo fino al 2009, è la demolizione di 350.000 appartamenti sfitti da lungo tempo (anche per stabilizzare il mercato immobiliare), insieme alla creazione di condizioni abitative migliori attraverso la riqualificazione dello stock edilizio e dei quartieri residenziali nel complesso.

Un'altra iniziativa governativa riguarda l'inclusione del programma "Social City" nel Codice Federale per l'Edilizia del 2004, al fine di combinare singoli settori di politiche in una strategia integrata per combattere l'esclusione sociale e il declino delle reti di vicinato. L'obiettivo a lungo termine è quello della sostenibilità delle strutture (reti sociali e servizi) nelle aree più degradate. Diversi gli elementi che entrano in gioco: la partecipazione dei cittadini alla vita della comunità, lo sviluppo dell'economia locale, la definizione di centri comunitari, la costruzione e il mantenimento di infrastrutture e servizi dedicati all'educazione, alla cultura e, infine, una particolare attenzione posta agli aspetti ambientali.

Sempre più numerose le residenze protette costruite negli ultimi anni: esperimenti di unità vita/lavoro, complessi in cui vengono selezionati abitanti di generazioni diverse, case per gruppi di disabili o anziani.

Appartamenti "emergenziali" per senza casa, rifugiati o altri gruppi marginali non sono mai stati una priorità nelle politiche tedesche, poiché questi gruppi sono seguiti principalmente dai servizi sociali.

Incentivazione economica degli operatori

Nel 1990 sono state abolite le agevolazioni fiscali. Da allora, solo le cooperative per l'affitto hanno mantenuto l'esenzione dalla tassazione.

Data la variabilità delle politiche di housing dei vari Stati, è difficile ricostruire il quadro completo dei sussidi all'*housing sociale*. Restano validi tre principi fondamentali: il principio di sussidiarietà, secondo il quale ogni municipalità sviluppa i propri programmi, prevedendo l'intervento dello Stato o della Federazione solo in casi residuali; il principio della condivisione del contributo che richiede agli utilizzatori finali (normalmente i residenti) di pagare la propria quota oltre al contributo pubblico; il principio del "primato locale", per cui non è prevista la creazione di housing di proprietà dello Stato o del governo federale.

Supporti economici ai beneficiari

I sussidi per l'*housing sociale* si attestano sullo 0,28% del bilancio nazionale, mentre non vi sono investimenti pubblici per il sostegno ai prestiti.

L'indennità d'affitto è parte del sistema di benefici sociali (anche a livello di bilancio, non è considerata parte dei finanziamenti per le politiche abitative) e rende possibile ai beneficiari di pagare l'affitto o acquistare casa a tariffe di mercato, senza renderli vincolati a specifici segmenti di mercato "a basso costo".

Le famiglie a basso reddito hanno legalmente diritto all'indennità.

Dal 2005 una nuova legislazione (conosciuta come Hartz IV) è entrata in vigore e ha reso più complesso il rapporto tra sussidi sociali e sostegno all'affitto, negando la possibilità di ricevere quest'ultimo da parte di chi già riceve trasferimenti pubblici (in particolare, disoccupati di lunga data e chi riceve sussidi di anzianità o inabilità).

Irlanda

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 1.554.000 unità abitative (400 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 79% di proprietà, il 13% in affitto di mercato e l'8% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 38 punti percentuali.

Panoramica sul settore

Da un punto di vista normativo, la programmazione irlandese in materia parte dal 1991 quando, con il Plan for Social Housing, si sono poste le basi per un sistema di sussidi e sono stati introdotti il Capital Loan (capitale di prestito) e il Rental Subsidy Scheme (regime di sovvenzioni all'affitto). A metà degli anni Novanta è stata ribadita l'intenzione di incrementare il patrimonio abitativo di almeno 7.000 alloggi per anno.

Nel 2000 l'housing è stato introdotto nel piano di sviluppo nazionale (National Development Plan 2000-2006), con uno stanziamento di 6 miliardi di sterline e con il Planning and Development Act del 2000 la previsione di housing si è ancorata saldamente al sistema di pianificazione territoriale.

Nel 2005 il Dipartimento per l'Ambiente, il Patrimonio e il Governo locale ha pubblicato le proprie linee-guida in materia di housing. Sulla base di questo documento, sono stati stanziati 4 miliardi di euro per incrementare e/o migliorare l'offerta di *housing sociale* tra il 2006 e il 2008. Nel conseguente accordo tra il governo e i rappresentanti degli operatori di housing si prevedeva che tra il 2007 e il 2009 fossero soddisfatti i fabbisogni abitativi (attraverso la fornitura di prestazioni sociali e alloggi a prezzi accessibili) di 60.000 famiglie; che fossero forniti 6.000 alloggi dal settore del volontariato e identificati i siti per la costruzione di altre 3.000 abitazioni. Queste previsioni sono confermate e rinforzate dal National Development Plan 2007 – 2013.

Caratteristiche degli operatori

Le autorità locali sono i principali operatori di housing (gestiscono circa l'87% dello stock di edilizia sociale). Allo stesso tempo, si è consolidato il ruolo delle associazioni di housing che si occupano di allocare famiglie a basso reddito e persone con particolari bisogni.

Le associazioni di housing sono rappresentate a livello nazionale dall'Irish Council for Social Housing (ICSH) e il proprio statuto è approvato dal Dipartimento per l'Ambiente, il Patrimonio e il Governo locale.

I nuovi interventi di rigenerazione urbana di larga scala implicano l'intervento di Agenzie di Sviluppo dedicate.

Caratteristiche dei beneficiari

Sono previste liste d'attesa a livello locale organizzate secondo criteri di priorità.

Solo famiglie con un livello di reddito al di sotto di una determinata soglia possono accedervi e le autorità locali possono stabilire criteri di priorità di

allocazione per dare precedenza a particolari soggetti con fabbisogno abitativo (normalmente però il criterio della permanenza nelle liste è predominante).

Nel caso di finanziamento pubblico di associazioni di housing secondo il regime di CAS (vedi sotto), il 75% delle allocazioni si basa su liste costruite dalle autorità locali, mentre il 25% è gestito autonomamente dalla associazione di housing stessa, che può scegliere a quali categorie di beneficiari assegnare gli alloggi.

Nel caso di Capital Loan and Subsidy Scheme, il 100% delle allocazioni si riferisce alle liste d'attesa locali.

Nelle politiche di *housing sociale* irlandese è prevista la costruzione di residenze protette, comprensive di servizi di assistenza per persone particolarmente bisognose di assistenza (anziani, homeless o persone disabili).

Programmazione

Il National Development Plan 2007-2013 ricostruisce una visione generale della direzione che la politica irlandese, confermando l'obiettivo di incoraggiare e supportare l'accesso alla casa in proprietà e contemporaneamente sostenendo l'espansione del mercato dell'affitto sociale per chi non è in grado di accedere a un alloggio in proprietà.

Gli obiettivi delle politiche di *housing sociale* sono di migliorare qualitativamente l'offerta di edilizia sociale, sia in regime di affitto che di proprietà. In particolare, si propongono nuovi stanziamenti per interventi di riqualificazione edilizia e contenimento dei consumi energetici.

Un capitolo importante è dedicato alle associazioni di housing - con l'obiettivo di sostenerne il ruolo anche attraverso stanziamenti - e all'aumento dello stock edilizio dedicato a categorie particolarmente bisognose, come anziani o disabili.

Il tema dei servizi alla popolazione residente nell'edilizia sociale è affrontato in maniera integrata nei provvedimenti adottati a partire dal 2000. Nello stesso documento si ribadisce l'importanza di una strategia "di comunità", quindi integrata, nell'affrontare le problematiche dell'*housing sociale*.

Incentivazione economica degli operatori

Quando gli operatori di housing diversi dalle autorità locali propongono un nuovo progetto, devono dimostrarne la necessità al governo locale sulla base della rilevazione dei bisogni abitativi. In generale, il progetto deve avere un impatto positivo sulle liste d'attesa, oltre a godere delle necessarie approvazioni urbanistiche. Dal giugno 2008 i progetti di housing promossi dalle associazioni devono sottostare a procedure di valutazione ulteriori, in base all'entità del progetto: fino a 5 milioni di euro, è sufficiente l'approvazione dell'autorità locale in merito alla coerenza con gli obiettivi strategici e con i fabbisogni locali; dai 5 ai 20 milioni di euro, il progetto deve essere valutato anche dal Dipartimento per l'Ambiente, il Patrimonio e il Governo locale; se supera i 20 milioni di euro, viene coinvolta l'Agenzia Nazionale per il finanziamento allo sviluppo per valutare le possibilità di supporto al progetto.

Vi sono due modalità di finanziamento principali dedicati ai progetti delle housing association e delle cooperative: il Capital Assistance Scheme (CAS) e il

Capital Loan and Subsidy Scheme. Il primo, introdotto nel 1984, è generalmente usato per le associazioni che offrono alloggi di piccolo taglio per bisogni abitativi particolari (persone anziane, senza casa o disabili). Il CAS offre il 95% del costo di costruzione del progetto attraverso un mutuo ipotecario. Il costo del prestito e degli interessi sono coperti a patto che l'associazione di housing rispetti determinate condizioni poste dall'autorità locale. I fondi, di provenienza dal pubblico erario, sono stanziati dal Dipartimento per l'Ambiente, il Patrimonio e il Governo locale ed elargiti dalle autorità locali. Il finanziamento tramite CAS può essere utilizzato per nuove costruzioni, progettazione, ristrutturazione e rinnovamento.

Attraverso il Capital Loan and Subsidy Scheme, introdotto nel 1991, sono finanziati primariamente alloggi per famiglie a basso reddito, eleggibili per l'*housing sociale*. Come il CAS, si tratta di un mutuo ipotecario, in questo caso per il 100% del capitale, accordato sotto determinate condizioni che il progetto da finanziare si impegna a rispettare. Un'indennità per la gestione e manutenzione viene pagata su base annua all'associazione di housing che rientra in questo regime di finanziamento.

Oltre al finanziamento del capitale per i progetti di rigenerazione urbana è stato definito il Fondo per le Comunità Sostenibili (Sustainable Communities Fund) per supportare le autorità locali a occuparsi in modo maggiormente integrato negli interventi di miglioramento e rinnovamento urbano.

Supporti economici ai beneficiari

L'affitto è generalmente calcolato sulla base del livello di reddito dei beneficiari.

Non sono previsti sussidi per l'alloggio se non per un limitato numero di affittuari nel settore associativo o cooperativo.

Dal 2004 nell'ambito del CAS, è possibile per gli affittuari ottenere uno sconto sull'affitto, compensato alle associazioni di housing dalle autorità locali. L'affitto in caso di CAS è definito dall'associazione proprietaria dell'alloggio, in base sia ai costi dell'abitazione che alle caratteristiche dei beneficiari.

Nel caso di Capital Loan and Subsidy Scheme gli affitti sono definiti sulla base del reddito degli inquilini, similmente a quanto accade per gli alloggi di proprietà delle autorità locali.

Regimi di proprietà condivisa e sussidi ipotecari sono previsti per sostenere potenziali acquirenti di prima casa (se eleggibili come da liste d'attesa).

Associazioni volontarie di housing o società cooperative offrono anche alloggi in proprietà per persone o famiglie a basso reddito.

Le autorità locali gestiscono un sistema di allocazione degli affittuari, basato su liste d'attesa costruite secondo criteri di priorità, finanziato dallo Stato per sostenere il pagamento dell'affitto da parte di affittuari eleggibili che, non essendo potuti accedere ad un alloggio di edilizia sociale, devono pagare un affitto a prezzi di mercato.

Paesi Bassi

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 6.811.000 unità abitative (422 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 54% di proprietà, l'11% in affitto di mercato e il 35% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 77 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'*housing sociale* si fonda sull'Housing Act del 1901 che individuava diritti e doveri delle associazioni di housing.

Caratteristiche fondamentali del caso olandese sono la predominanza dell'*housing sociale* sul patrimonio abitativo e il ruolo dominante delle associazioni di housing (che detengono praticamente la totalità del patrimonio immobiliare destinato all'*housing sociale*).

La versione più recente dell'Housing Act è il decreto per la gestione dell'affitto sociale (Besluit Beheer Sociale Huisvesting - BBSH), entrato in vigore nel 2001. Secondo questo quadro normativo, le associazioni di housing hanno sei compiti principali: allocare le persone che non sono in grado di trovare autonomamente un alloggio appropriato; mantenere alloggi di buona qualità; consultarsi periodicamente con i propri affittuari; gestire responsabilmente i propri affari; contribuire alla costruzione di quartieri vivibili e, obiettivo aggiunto nel 2001, assicurare un alloggio per anziani e disabili (senza però l'obbligo di fornire prestazioni assistenziali).

Le associazioni di housing lavorano secondo logiche di mercato e si configurano come soggetti indipendenti, con il proprio sistema di obiettivi e di responsabilità finanziarie. E' attualmente in corso un vivace dibattito, stimolato dalla Commissione Europea in qualità di garante del mercato, sulla definizione delle associazioni di housing e sulla loro possibilità di operare sul libero mercato.

Il principale elemento di dibattito è l'ipotesi di distinguere le attività propriamente sociali da quelle di altra natura, al fine di individuare criteri che non estendano l'esenzione fiscale anche a quelle attività che non hanno finalità sociali.

Diverse associazioni hanno espresso l'intenzione di dar vita a società satelliti che si occupino delle attività "non sociali"; in risposta a questa tendenza, il Ministro per la Casa ha stabilito che l'investimento di capitale per la fondazione di queste società può corrispondere, al massimo, al 12% del bilancio totale dell'associazione e il capitale investito deve ritornare all'associazione entro un determinato numero di anni.

Caratteristiche degli operatori

Non si rilevano operatori pubblici di housing, né statali né di proprietà delle amministrazioni locali (se non in una percentuale residuale) o operatori a capitale misto pubblico – privato. L'edilizia sociale è quindi gestita interamente dalle associazioni di housing.

Vi sono 500 associazioni riconosciute. Un'associazione di medie dimensioni gestisce circa 4.500 unità abitative ma quelle maggiori possono arrivare a gestirne fino a 50.000/80.000 su tutto il territorio nazionale. La scelta di rendere le associazioni competitive sul mercato ne ha progressivamente ridotto il numero e sta facendo emergere le associazioni di grandi dimensioni, con un'organizzazione più solida, a discapito delle più piccole.

E' formalmente previsto l'obbligo di sottoscrizione di un accordo con il governo locale in cui l'associazione opera, relativamente allo sviluppo dello stock abitativo, alle caratteristiche di vivibilità dei quartieri e alle regole di allocazione (quali criteri di priorità e per quali appartamenti applicarli). Operativamente, spesso le associazioni operano senza accordi formali con le autorità locali.

Le caratteristiche per definire un'associazione come operatore sociale di housing sono contenute nel BBSH. La condizione fondamentale è che l'associazione lavori esclusivamente nel campo edilizio o su temi connessi e che le sue priorità siano di allocare persone in situazione di criticità abitativa. Le associazioni sono comunque soggette a un controllo esterno da parte del governo attraverso il Fondo per l'Edilizia Abitativa. In pratica, devono presentare annualmente un report sulle loro attività, sui loro piani e sulla situazione finanziaria. Nel caso di cattivo funzionamento il governo può infliggere delle penali o nominare direttamente i membri del consiglio di amministrazione per risolvere problemi finanziari o di diversa natura. In casi eccezionali, può essere ritirato il riconoscimento pubblico del ruolo sociale dell'associazione, con la conseguente vendita del patrimonio.

Le associazioni di housing non si limitano a costruire e a gestire affitto sociale, ma costruiscono anche alloggi destinati alla vendita e lavorano al miglioramento della vivibilità dei quartieri in cui si trovano i loro alloggi. Gestiscono inoltre alloggi destinati ad anziani, disabili o persone con problemi psichici o mentale, in residenze protette. Promuovono il passaggio dal regime di affitto a quello di proprietà vendendo parte del proprio patrimonio a prezzo ridotto, in quanto sono libere di vendere e comprare appartamenti, come un operatore privato.

Caratteristiche dei beneficiari

Il sistema olandese è di tipo universalistico; negli alloggi gestiti dalle associazioni di housing risiedono famiglie sia a basso che ad alto reddito.

Le liste d'attesa basate sul reddito familiare sono utilizzate anche per stabilire i limiti al di sotto del quale un nucleo familiare è eleggibile per usufruire dell'indennità d'affitto.

Vi sono inoltre gruppi specifici di popolazione ai quali sono dedicate politiche specifiche.

Un sistema di quote gestito dalle municipalità ha un incidenza residuale (attorno all'1%) rispetto alle liste gestite dalle associazioni di housing.

Programmazione

Il fabbisogno abitativo corrisponde a una domanda di qualità: le persone cercano alloggi che corrispondano alle loro specifiche esigenze. Parallelamente, le associazioni di housing stanno sempre più diversificando la propria offerta

attraverso la promozione di attività diverse da quelle immobiliari, come attività occupazionali, di cura e educazione, per incoraggiare la coesione sociale e aumentare al qualità della vita nei quartieri.

E' stato sottoscritto un manifesto da parte delle associazioni che si impegnano a realizzare significativi investimenti nei quartieri in cui operano e sottolineano la propria responsabilità nel garantirvi vitalità e buona qualità della vita.

Gli operatori di housing stanno progressivamente ampliando la loro azione sia nel campo dell'affitto sociale che sul libero mercato, attraverso la vendita di alloggi a basso prezzo, la promozione di progetti di vicinato, la stipula di accordi in partnership con agenzie per l'assistenza di particolari categorie di persone e con fornitori di servizi, il coinvolgimento in altri mercati immobiliari (compresi quelli transfrontalieri). La logica d'impresa è quella secondo la quale offrendo vari pacchetti di servizi e di prodotti di housing a diversi gruppi di popolazione, gli operatori sono più facilmente in grado di garantire un'ampia disponibilità di alloggi di qualità a prezzi accessibili, in particolare per coloro i quali hanno minori disponibilità economiche.

Incentivazione economica degli operatori

Gli interventi degli operatori sono finanziati tramite gli affitti riscossi e i ricavi delle vendite.

In passato, le associazioni di housing hanno ricevuto sussidi per finanziare il gap tra gli affitti percepiti e il costo di produzione e gestione degli alloggi, sotto forma di prestiti, sovvenzioni dirette e agevolazioni fiscali. Questo regime di agevolazioni è terminato nel 1995 attraverso un esercizio contabile attraverso il quale i debiti maturati con i prestiti compensavano i crediti contratti attraverso le sovvenzioni.

Parallelamente, il governo ha liberalizzato gli affitti, permettendo anche alle associazioni no-profit di applicare tariffe differenziate, ma comunque non superiori al di sotto di un tetto massimo definito dal governo.

Successivamente a questa riforma, le associazioni di housing hanno cominciato a fare ricorso, per i loro investimenti, a prestiti sul libero mercato (la banca che fornisce la maggior parte di questi prestiti è una banca pubblica, la Nederlandsche Gemeente Bank), senza che il governo si proponga come garante diretto.

La sostenibilità delle operazioni è resa possibile dal sistema di protezione sui prestiti che abilita le associazioni a contrarre prestiti con un tasso di interesse mediamente di un punto percentuale inferiore rispetto ad altri soggetti.

Il sistema si compone di due strumenti finanziari: il Fondo di Garanzia per l'Edilizia Sociale (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting – CFV) e il Fondo Centrale per l'Abitazione (Waarborgfonds Sociale Woningbouw – WSW). Il primo è finanziato dal contributo annuale della maggior parte delle associazioni di housing, tenute a versare una percentuale sugli affitti percepiti fino all'1% in base ai propri dati di bilancio. Il Fondo viene utilizzato per sostenere le associazioni in difficoltà, con l'obiettivo di risanarne i bilanci; per questo viene definito anche fondo di solidarietà (negli ultimi anni comunque non si è presentata la necessità di ricorrere a questo fondo per risanare associazioni in difficoltà). Attraverso l'obbligo di adesione a questo fondo, il governo esercita un controllo sulle

performance fiscali delle associazioni, sulle quali viene informato il Ministero dell'Housing.

Il Fondo Centrale per l'Abitazione è una sorta di fondazione no-profit che permette alle associazioni di housing registrate di contrarre prestiti con caratteristiche relativamente favorevoli per la costruzione di nuovi alloggi, la loro ristrutturazione, l'acquisizione di unità abitative esistenti, ma anche per garantire servizi, ad esempio, di assistenza e cura. Questo sistema consente alle società economicamente più efficienti di aiutare a rimettere in sesto quelle che si confrontano con difficoltà finanziarie e allo stesso tempo garantisce la sostenibilità di un sistema di *housing sociale* indipendente. La maggior parte delle associazioni (il 93% nel 2004) partecipa a questo fondo.

Se un'associazione rispetta gli obiettivi fissati dalla legislazione nazionale, oltre a poter ricorrere al WSW, è esentata dalla tassazione d'impresa e può acquistare a prezzo ridotto terreni dall'autorità locale, al fine di costruire edilizia locale.

Supporti economici ai beneficiari

Il sistema di sussidi all'affitto è recentemente (gennaio 2006) diventato parte del sistema di tassazione. Il sistema tiene conto sia della composizione familiare sia del reddito e del prezzo dell'affitto.

I livelli di affitto - nel settore dell'affitto regolato - sono stabiliti annualmente.

Questo segmento rappresenta non meno del 95% del mercato dell'affitto. La regolazione implica che i livelli di prezzo degli affitti siano regolati dal governo centrale. Questo segmento include tutti gli appartamenti sotto un limite (621 € nel 2007) detto "limiti di liberalizzazione" al di sopra del quale i prezzi dell'affitto possono essere liberamente determinati dal mercato tramite l'incontro tra domanda e offerta.

Il sistema di sussidi all'affitto esiste fin dagli anni Sessanta e nel 2007 ne hanno goduto 1.033.043 famiglie. I beneficiari sono famiglie a reddito minimo o al di sotto del reddito minimo; il 37% dei beneficiari ha più di 65 anni. Circa il 30% di tutti gli affittuari (15% delle famiglie olandesi) riceve una percentuale di indennità d'affitto.

La possibilità di accedervi è concessa anche nel settore dell'affitto privato. Il budget statale per l'indennità d'affitto è circa di 1,5 miliardi di euro all'anno. E' la voce più rilevante tra quelle dedicate all'housing nel bilancio statale. Le sue basi legali sono contenute nel Housing Subsidy Act.

I gruppi beneficiari per questa indennità sono quelli a più basso indicatore economico, calcolato tenendo conto sia del reddito tassabile sia del costo di affitto e servizi, della composizione familiare e della situazione personale dei beneficiari.

Gli affittuari residenti negli appartamenti con un affitto più basso del tetto minimo non possono beneficiare dell'indennità d'affitto. Infatti, si considera che ciascun affittuario sia in grado di pagare almeno una parte dell'affitto indipendentemente dal proprio reddito. Questa quota è chiamata "affitto normale".

La quota di indennità d'affitto che incide sulla parte di affitto al netto dell'"affitto normale" è determinata dalle caratteristiche sopra menzionate secondo regole applicate a livello nazionale, senza differenziazioni regionali. In

pochi casi (ed esempio ad Amsterdam) esiste un sistema di indennità addizionale, gestito dalle municipalità.

Nonostante l'esistenza e la conoscenza diffusa di queste forme di sussidio, ci sono ancora aventi diritto che non le utilizzano, pur essendo il loro numero progressivamente in diminuzione. Si tratta prevalentemente di soggetti che, nel caso facessero richiesta, otterrebbero sussidi di modesta entità.

Polonia

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 12.683.000 unità abitative (314 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 75% di proprietà, il 13% in affitto di mercato e il 12% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 47 punti percentuali.

Panoramica sul settore

Per *housing sociale* si intende una serie di misure e provvedimenti per garantire una sistemazione economica, se non gratuita, per famiglie a reddito basso o nullo.

Secondo la legge sulla tassazione di beni e servizi, promulgata dal Ministero dei Trasporti e dell'Edilizia, si parla di social housing per tutto il patrimonio abitativo a esclusione delle tipologie al di sopra di una determinata metratura o con accessori "inessenziali" (piscina, campo da tennis, ampia superficie terrazzata ecc) o, ancora, con costi per i materiali a forte incidenza su quelli di costruzione.

L'*housing sociale* comprende numerose tipologie abitative, di proprietà municipale o di società controllate, alloggi pubblici dedicati a particolari categorie di persone (anziani, malati, donne incinte o donne sole con bambini piccoli), alloggi di proprietà di associazioni ecc.

Anche in Polonia, come in altri Stati dell'Est Europa, il passaggio verso un regime immobiliare di mercato è stato accompagnato da un massiccio processo di privatizzazione, attivo dal 2001: il 2% del patrimonio abitativo delle municipalità e il 67% delle abitazioni in cooperativa è stato privatizzato.

Dal punto di vista legislativo, il 2001 è stato un anno centrale per il settore, con la promulgazione di provvedimenti che affermano sia la responsabilità dei comuni in tema di housing (considerato dalla Legge sul Governo Locale come elemento fondamentale per il perseguimento del bene comune) sia i diritti degli affittuari, insieme ai regolamenti per l'erogazione dell'indennità d'affitto.

Il Piano di Sviluppo Nazionale 2007 – 2013 contiene l'indicazione di prevenire l'esclusione sociale nell'accesso all'housing e di migliorare il quadro dei finanziamenti destinati alla realizzazione di alloggi accessibili cofinanziati dal Fondo Nazionale per la Casa.

Caratteristiche degli operatori

Le municipalità gestiscono un patrimonio abitativo di circa 1.400.000 appartamenti, mentre le Associazioni per l'alloggio a basso costo (TBS) sono titolari complessivamente di 70.000 alloggi ma ne gestiscono ulteriori 150.000 per conto delle municipalità.

Vi sono circa 450 TBS, riunite nella Camera di Commercio. Le TBS nascono nel 1995 a seguito di un'iniziativa governativa finalizzata alla promozione di operatori di housing no-profit nel mercato polacco, caratterizzato - fino agli anni Novanta - dalla predominante presenza degli operatori pubblici.

Le TBS possono essere di proprietà pubblica o privata e applicare canoni d'affitto controllati dalla municipalità (non superiori al 4% del costo di costruzione dell'alloggio). Gestiscono gli investimenti per la costruzione di alloggi destinati all'affitto e in proprietà (con il prefinanziamento dei futuri proprietari) e per la riqualificazione di alloggi esistenti.

Caratteristiche dei beneficiari

I criteri e le regole per l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale sono stabiliti sia a livello regionale - per quanto riguarda i limiti di reddito - che a livello municipale.

Ciascun operatore procede con l'assegnazione dei propri appartamenti.

Gli appartamenti delle TBS possono essere affittati a chi può provare di non avere alcun titolo legale di possesso di un alloggio e che abbia un reddito procapite inferiore al limite stabilito a livello regionale (generalmente è un limite alto, equivalente a uno stipendio medio.)

Gli alloggi realizzati con il contributo del Fondo Nazionale per la Casa possono essere affittati solo a persone o famiglie a basso reddito e che non hanno altra sistemazione.

Gli "alloggi pubblici", abitazioni per le fasce più deboli della popolazione, possono essere assegnati a due categorie di persone: chi non supera una soglia di reddito stabilita dalla municipalità e chi, sfrattato, vede riconosciuto il proprio diritto alla casa da una sentenza (tipicamente, disabili o famiglie con bambini).

Programmazione

Uno degli obiettivi delle politiche abitative polacche, a livello nazionale, è quello di rinnovare il patrimonio abitativo destinato all'affitto sociale attraverso la vendita dello stock esistente e la costruzione di nuovo patrimonio.

In futuro, questo significherà concedere anche alle TBS il diritto di alienare il proprio patrimonio - comunque relativamente recente - vendendolo agli affittuari, operazione attualmente permessa per gli alloggi municipali o delle cooperative.

Incentivazione economica degli operatori

I comuni non ricevono alcun aiuto finanziario diretto per le politiche abitative e, oltre al proprio budget, hanno le seguenti possibilità di sostenere i costi dell'implementazione delle politiche: fare ricorso, tramite una società di housing municipalizzata o di proprietà municipale, al credito offerto dal Fondo Nazionale

per la Casa (Krajowy Fundusz Mieszkaniowy) o accedere ai prestiti del Fondo per gli Investimenti Municipali (Fundusz Inwestycji Komunalnych).

Il primo dà credito, con prestiti a basso tasso d'interesse sul lungo periodo, alle TBS e alle cooperative che costruiscono o ristrutturano alloggi per l'affitto, alle cooperative che realizzano abitazioni per i propri soci, ai comuni che realizzano infrastrutture di servizio all'abitazione. Il prestito non può essere superiore al 70% del costo dell'operazione, comprensivo dell'acquisto del terreno e di altre spese accessorie.

Il Fondo per gli Investimenti Municipali finanzia progetti cofinanziati dai fondi Europei, con l'obiettivo di sostenere i costi di definizione del progetto e del programma di spesa. Il prestito non può essere superiore a 125.000 euro e all'80% del costo del progetto.

Gli operatori sono esentati dalle tasse locali e sul reddito e godono di una riduzione sull'IVA.

Supporti economici ai beneficiari

Non sono previste forme di sostegno nazionale ai beneficiari finali.

Dal 2003 sono i Comuni a dover erogare indennità d'affitto ai propri residenti.

Questa indennità è destinata a persone con un reddito inferiore al 125% della pensione minima per famiglie di due persone e al 175% per persone sole.

L'importo dell'indennità è compreso tra il 2% della pensione minima e il 70% del prezzo d'affitto. Dal 2004 la municipalità ha la possibilità di modificare quest'ultimo valore portandolo al 50 piuttosto che al 90%.

Portogallo

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 5.318.000 unità abitative (482 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 75% di proprietà, il 18% in affitto di mercato, il 3% in affitto sociale e il 4% catalogato come "altro". Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 14 punti percentuali.

Panoramica sul settore

In passato, la promozione diretta e il finanziamento dell'*housing sociale* in Portogallo era responsabilità diretta del governo centrale. Dalla fine degli anni Ottanta, le politiche di housing hanno assunto una diversa forma: il governo centrale è rimasto responsabile - con le municipalità - della creazione delle condizioni per la realizzazione di edilizia sociale al fine di consentire, sia alle municipalità che agli operatori privati, di realizzare *housing sociale* accessibile in regime d'affitto o proprietà.

I criteri per definire un'abitazione "sociale" (con le conseguenti sovvenzioni da parte del governo) riguardano i seguenti parametri: la dimensione, i costi di costruzione, il prezzo di vendita e il raggiungimento di standard qualitativi.

Nell'ultimo decennio, l'impegno del governo portoghese si è rivolto alla riallocazione di famiglie in difficoltà che abitavano in baracche o aree degradate, assegnando loro abitazioni con canoni d'affitto definiti in rapporto al reddito familiare. La situazione si è risolta per circa il 70% dei casi.

La nuova legislazione sugli affitti si propone di incentivare il mercato dell'affitto e la ristrutturazione degli immobili, attraverso progressivi incrementi dei canoni che consentano ai proprietari di poter garantire la necessaria manutenzione. Questo incremento è permesso ai soli edifici corredati da un certificato di abitabilità.

Per consentire ai proprietari di affrontare le opere necessarie a conseguire la certificazione di abitabilità il governo ha introdotto anche un nuovo programma di recupero degli edifici, REHABILITA, che definisce modalità semplificate per adempiere alle necessarie procedure e provvede a un supporto finanziario per i lavori che interessano l'area intorno agli edifici (ad esempio per la realizzazione di parchi o infrastrutture di servizio).

Caratteristiche degli operatori

La produzione di *housing sociale* è di competenza delle municipalità, che possono fare richiesta di sussidi statali per costruire o ristrutturare appartamenti. Anche la gestione è direttamente in carico delle municipalità, che possono delegare società municipalizzate per la riscossione degli affitti, il mantenimento degli edifici e, in alcuni casi, l'offerta di supporto sociale. Le municipalità sono responsabili quindi per la costruzione della maggior parte degli alloggi di edilizia sociale; si stima che circa il 70% degli appartamenti sociali sia di origine municipale.

Gli altri operatori sono le cooperative di housing, responsabili del restante 30%. Le associazioni di volontariato sono inoltre coinvolte nella gestione di alcuni alloggi di edilizia sociale, in particolare di quelli destinati agli homeless, ma non realizzano direttamente nuovi alloggi.

Le principali organizzazioni di housing sono riunite in un coordinamento nazionale, i cui membri gestiscono in totale più di 75.000 appartamenti (dato 2005). Negli ultimi anni l'attività degli operatori si è spostata dalla costruzione di nuovi alloggi alla ristrutturazione degli esistenti, anche come conseguenza dei maggiori incentivi che lo Stato ha stanziato per la ristrutturazione.

Per quanto riguarda gli interventi di rinnovo urbano, il governo ha creato una società speciale, la Società per la Riqualficazione Urbana, con fondi municipali e pubblici e l'obiettivo di accelerare il recupero di quartieri storici.

Nel 2007 è stato creato l'Istituto per la Casa e la Riqualficazione Urbana (Istituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), che è anche responsabile della gestione del "Portale dell'Housing", uno strumento informativo per tutti i cittadini.

E' recente l'iniziativa PORTA 65, in corso di implementazione, secondo la quale i proprietari di abitazioni possono "cedere" la gestione a una istituzione che userà quello stock abitativo a fini sociali.

Caratteristiche dei beneficiari

Negli anni Novanta, l'identificazione dei beneficiari era legata a particolari forme di disagio, la maggior parte degli interventi di *housing sociale* riguardava la riallocazione di famiglie a basso reddito residenti in aree urbane, particolarmente degradate, nei suburbi o anche nei quartieri centrali delle città.

Progressivamente, l'orientamento si è spostato verso un approccio più universalistico, basato principalmente sul livello di reddito.

Programmazione

Dopo una fase caratterizzata dalla volontà di riallocare gli abitanti di zone degradate, si sono susseguite iniziative orientate al rafforzamento del mercato dell'affitto, a lungo penalizzato nei confronti del godimento dell'alloggio in proprietà.

Nel 2006 è stato adottato il Nuovo Regolamento per l'Affitto Urbano (NRAU), finalizzato a stimolare il settore; l'anno seguente è stato modificato il programma di costruzione e riqualificazione PROHABITA -concepito per le famiglie a basso reddito o per i proprietari di stock edilizi in cattive condizioni - e introdotto il programma PORTA 65 che rende più flessibile il mercato dell'affitto. Infine, è stato varato il Piano Strategico per l'Housing nel 2008, finalizzato all'elaborazione di proposte strategiche per delineare, implementare, monitorare e valutare le politiche abitative all'interno del quadro di riferimento dell'*housing sociale*, degli interventi di riqualificazione e del mercato degli affitti.

Il modificarsi delle esigenze e il quasi superamento delle esigenze pressanti di ricollocazione della popolazione stanno dando origine a due diversi tipi di approccio alla funzione sociale delle politiche di housing: da un lato, gli operatori sono sempre più coinvolti nel fornire anche servizi sociali alla popolazione e, dall'altro, si stanno attivando (in particolare nelle città principali) dei programmi integrati di riqualificazione, che prevedono un forte coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nello sviluppo di quartieri in crisi, con una decisa partecipazione degli abitanti. A questo proposito si veda l'Iniziativa per la Qualificazione e Reinserimento Urbano dei Quartieri Critici, lanciata dal governo nel settembre 2005 e che coinvolge in prima istanza due quartieri di Lisbona, con l'obiettivo di evitare che diventino ghetti urbani.

Incentivazione economica degli operatori

Gli incentivi economici agli operatori sono di due tipi: finanziari e sulle imposte.

Gli operatori possono applicare un'IVA ridotta (5% contro il 19%) per la costruzione di edilizia sociale, oltre a essere esentati dalle tasse sull'acquisto del terreno su cui costruire.

Il programma PROHABITA (Programma Finanziario per l'Accesso alla Casa) è stato creato per dare incentivi non solo alle famiglie che abitavano in alloggi precari che dovevano essere demoliti, ma anche per intervenire a sanare condizioni di scarsa abitabilità, compreso il sovraffollamento. Gli incentivi sono assegnati alle municipalità per recuperare alloggi sfitti di sua proprietà o per acquistare vecchi edifici vuoti da utilizzare per ricollocare famiglie; questo per

evitare che, a fianco di nuove costruzioni, il patrimonio edilizio più antico si deteriori sempre più, provocando il progressivo svuotamento dei centri storici.

Nell'ambito di PROHABITA inoltre vengono finanziati interventi per la realizzazione di infrastrutture di servizio in quei quartieri che, sorti per ospitare famiglie riallocate, sono sottodotati e lontani dai centri urbani di servizio.

Per le famiglie che possono acquistare una casa ma non riescono a farlo a prezzo di mercato, è possibile accedere a alloggi di edilizia sociale costruiti per essere venduti. Questa operazione è possibile perché il costo di costruzione di alloggi destinati alla "vendita sociale" gode di sussidi (calcolati come interessi sul prestito) fino a un terzo del costo di costruzione. Per gli alloggi destinati all'affitto i sussidi arrivano fino al 60% degli interessi sui prestiti.

Supporti economici ai beneficiari

Non sono previsti aiuti oltre a quelli, indiretti, erogati principalmente agli operatori.

Regno Unito

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 25.617.000 unità abitative (430 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 69% di proprietà, il 10% in affitto di mercato e il 21% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 68 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'*housing sociale* è gestito dalle autorità locali (municipalità) e dalle Associazioni di Housing (HAS). Queste ultime includono cooperative, associazioni no-profit e società private (con un ruolo marginale).

A fronte di un progressivo ridimensionamento del patrimonio immobiliare, il Governo si è impegnato a incrementare il numero complessivo di unità abitative di 240.000 unità all'anno fino al 2016. Inoltre, il Ministero del Tesoro sta conducendo un'ulteriore analisi dello sviluppo economico sub-nazionale per integrare il bilancio di spesa programmatico con i contributi dei governi e delle comunità locali. Il bilancio programmatico costruirà il quadro di allocazione delle risorse e individua le priorità per il triennio 2008 – 2011.

Caratteristiche degli operatori

In Inghilterra, oltre 19 milioni di appartamenti sono gestiti da associazioni no-profit, poco più di due milioni dalle autorità locali, direttamente o attraverso organizzazioni operative di gestione (le Arm's length management organisation – ALMOS).

Le associazioni di housing sono regolate da un'agenzia governativa, la Housing Corporation, che individua nuove case a prezzi accessibili e disciplina le

associazioni degli alloggi, in Inghilterra. Anche la English Partnership, l'agenzia che opera prevalentemente nella rigenerazione urbana, lavora per una crescita del settore con parametri di sostenibilità e alta qualità. Per una maggiore efficacia dell'azione, le due agenzie si sono formalmente unite, insieme all'Academy for Sustainable Communities nel gennaio 2007, per formare una nuova agenzia per la casa, la Homes and Community Agency (HCA). E' previsto che l'agenzia prenderà in carico anche alcune funzioni delegate dagli enti locali in materia di housing e rigenerazione urbana. L'agenzia non è ancora operativa ma ha l'obiettivo di diventare l'interlocutore unico degli enti locali per le politiche di housing in Inghilterra.

Nel giugno del 2007 è stata pubblicata una revisione delle modalità di funzionamento del *social housing* e, alla luce delle conclusioni a cui è giunto questo lavoro, il ruolo di questa nuova agenzia è stato identificato secondo una serie di nuovi compiti ad essa attribuiti: l'incremento dell'offerta di housing (anche diversificando le tipologie di godimento del bene), riqualificazione di centri urbani e quartieri, trasformazione di patrimoni edilizi degradati attraverso la promozione di un adeguato mix sociale, il sostegno alle comunità forti già esistenti, l'ottimizzazione, in termini di efficienza, delle risorse pubbliche, lo sviluppo di modalità di intervento efficienti, anche dal punto di vista degli standard ambientali.

Nel luglio 2008 l'Housing and Regeneration Bill è diventato legge ed è stata prevista la creazione di un nuovo organismo per gli affittuari sociali, l'autorità per i Servizi agli Affittuari (Tenants Services Authority - TSA). TSA si prenderà carico le funzioni di regolamentazione del lavoro delle HC, assicurando ai residenti la possibilità di partecipare al lavoro della propria associazione di housing e di avere accesso ai migliori servizi.

Il piano di sviluppo 2008-2011 della Housing Corporation prevede investimenti per circa 8,5 miliardi di sterline. Gli interventi, anche di costruzione di nuovi alloggi, saranno realizzati anche attraverso accordi con partner privati e associazioni di housing.

Differente l'organizzazione nelle altre parti del Regno: gli operatori di edilizia sociale sono, nel Galles e in Scozia, le autorità locali, le società di housing e le "Registered Social Landlords", associazioni no-profit formamente riconosciute; in Irlanda del Nord il principale operatore di *housing sociale* è un ente strategico regionale, la Northern Ireland Executive e, in più, vi sono 39 associazioni che si occupano di housing. La supervisione governativa è assicurata, in Scozia, dallo Scottish Executive con la funzione regolatoria e finanziaria; in Galles, la National Assembly of Wales assicura sia la supervisione che la definizione di regole e finanziamenti; in Irlanda la Northern Ireland Assembly, come supervisore, si relaziona alla Northern Ireland Housing Executive e al Dipartimento per lo Sviluppo Sociale (Social Development Department).

Caratteristiche dei beneficiari

Le liste d'attesa per l'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale sono costruite secondo criteri di priorità e gestite dalle autorità locali. L'allocazione avviene da parte delle diverse organizzazioni.

La selezione dei beneficiari è di tipo “residuale”, essendo l’offerta indirizzata a specifiche categorie di soggetti (non basandosi, quindi, unicamente sul livello di reddito). Ad esempio, per i disabili sono previste “case protette”, tipologie di alloggi con assistenza (sheltered housing), in cui all’abitazione si affianca anche il servizio di cura in caso di bisogno, in collaborazione con i servizi sociali.

Per accedere a un alloggio di edilizia sociale è possibile iscriversi anche a una lista diversa da quella della località in cui si risiede. Sulla base di questo approccio basato sul punteggio, il governo locale valuta i bisogni abitativi del richiedente, determina la sua priorità e offre un alloggio appropriato ai richiedenti con un punteggio più alto.

I richiedenti possono esprimere preferenze sul tipo di alloggio o sulla zona in cui vorrebbero essere alloggiati e, per quanto possibili, l’autorità locale cercherà di tenerne conto. Il rifiuto di un’offerta d’alloggio da parte di un richiedente può comportare una penalità, come ad esempio la sospensione temporanea dalle liste d’attesa.

Vi sono dei governi locali che adottano una modalità di selezione semplificata, secondo la quale i richiedenti vengono raggruppati entro categorie di bisogno (stabilite attraverso attribuzione di punteggio) e gli alloggi attribuiti a chi è da più tempo in lista d’attesa.

In alcuni casi viene applicato il Introductory Tenancy Scheme, una sorta di “periodo di prova”, della durata di 12 mesi (estensibili per altri 6 mesi secondo il giudizio del tribunale, quando interpellato dall’autorità locale) entro i quali le autorità locali possono valutare eventuali comportamenti antisociali e scindere il contratto d’affitto senza necessariamente ricorrere alla valutazione del tribunale.

E’ stato anche introdotto un sistema di locazione “a richiesta” (choice-based letting schemes – CBL) che consente ai richiedenti di proporsi per un alloggio specifico (di proprietà dell’autorità locale o delle associazioni di housing registrate) a seguito di un bando pubblicato sulla stampa locale o sul web. I richiedenti possono esaminare diverse soluzioni abitative e proporsi per quelle che rispondono alle loro esigenze; ciascun alloggio verrà assegnato al richiedente con un maggior punteggio (secondo gli stessi criteri delle liste d’attesa). Il Dipartimento per gli enti locali (Department for Communities and Local Government) ha posto come obiettivo che tutti i governi locali adottino questa procedura di allocazione entro il 2010.

Anche le associazioni di housing adottano tendenzialmente un sistema di attribuzione basato su liste d’attesa. I criteri di priorità possono variare da associazione e associazione. In alcuni casi le associazioni di housing utilizzano liste in comune con le autorità locali.

Al di là delle differenziazioni locali, la forte domanda di abitazioni, a fronte di una offerta debole e di un mercato libero con i prezzi in continua ascesa, fa sì che una larga parte della popolazione possa soddisfare le proprie esigenze abitative solo attraverso qualche forma di sostegno finanziario.

Le liste d’attesa, in Inghilterra, sono cresciute drammaticamente in anni recenti (circa del 60% in 5 anni). Si calcola che il fabbisogno sia, per la sola Inghilterra, di 70.000 abitazioni all’anno (50.000 da destinare all’affitto e 20.000 alla proprietà a prezzi calmierati).

Fenomeni simili si registrano anche in Irlanda del Nord. Mentre agli inizi degli anni Ottanta, circa un terzo dello stock abitativo era destinato all'edilizia sociale, ad oggi le autorità locali e le associazioni di housing registrano circa il 20% del patrimonio abitativo, una percentuale comunque tra le più alte in Europa. La diminuzione è dovuta anche alla vendita di parte del patrimonio, grazie al diritto d'acquisto maturato dagli inquilini che, in un mercato "stressato" dal forte aumento dei prezzi e dalla debolezza dell'offerta, hanno potuto godere di sconti che andavano dal 50% (all'inizio del periodo) al 30%.

Programmazione

Il concetto di "housing accessibile" si riferisce sia alle abitazioni a basso costo che all'housing sostenuto da sussidi pubblici. In questo senso, spetta alle autorità locali definire, sulla base delle caratteristiche del proprio territorio e dei propri abitanti, quali siano le tipologie e le caratteristiche interessate, al fine di inserirle nei propri piani e programmi di sviluppo.

Le HAS forniscono sia abitazioni con affitto calmierato, sia alloggi protetti per situazioni di particolari difficoltà, abitazioni in proprietà e, sempre più, casa in vendita sul mercato libero.

Le HAS investono massicciamente nella costruzione e rigenerazione di quartiere e nell'offerta di un'ampia gamma di servizi, come asili nido, centri di formazione e centri comunitari. Inoltre, propongono iniziative educative, di formazione e di sostegno all'economia locale, eventi culturali, doposcuola, progetti di recupero ambientale, di tutela della salute o di prevenzione del crimine. Ogni nuovo intervento urbanistico deve prevedere una quota di edilizia sociale; quota stabilita dalle singole autorità locali nei propri piani e programmi.

Incentivazione economica degli operatori

Sono previste sia agevolazioni fiscali (esenzione dall'imposta sul valore aggiunto) che una regolamentazione delle convenzioni urbanistiche per garantire una quota di *housing sociale* negli interventi di nuova costruzione.

Supporti economici ai beneficiari

E' previsto un aiuto di Stato sotto forma di contributi individuali per l'abitare.

La permanenza negli alloggi di edilizia sociale è disciplinata dal contratto d'affitto che, se rispettato, consente all'inquilino di restare nell'alloggio per tutta la vita, garantisce la permanenza nell'alloggio dei familiari conviventi nel caso di morte dell'intestatario (il familiare deve essere convivente da almeno un anno e la successione può essere fatta una sola volta), dà il diritto di acquisto a prezzo calmierato (la richiesta di acquisto può essere fatta da un inquilino che abbia maturato almeno cinque anni di affitto sociale e la possibilità di vendita dell'alloggio deve essere valutata dall'autorità locale). Non vengono venduti gli alloggi protetti e, in generale, le abitazioni particolarmente adatte alle persone più anziane.

Spagna

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 20.947.000 unità abitative (462 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste l'82% di proprietà, il 10% in affitto di mercato, l'1% in affitto sociale e il 7% catalogato come "altro". Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 9 punti percentuali.

Panoramica sul settore

In Spagna l'edilizia sociale è fortemente orientata alla proprietà piuttosto che all'affitto; sono previsti sussidi sotto forma di riduzione degli interessi per l'accensione di mutui.

L'edilizia sovvenzionata (Vivienda de Proteccion Oficial – VPO) è realizzata da operatori pubblici o privati che ricevono un sostegno economico dello Stato. Le abitazioni saranno poi vendute a coloro che non riescono ad accedere al libero mercato e che a loro volta potranno godere di sussidi e agevolazioni per l'acquisto della casa. L'alloggio però non potrà essere venduto prima di un lasso di tempo che generalmente è di 30 anni. Alcune Regioni, cui è stata delegata in parte la competenza sulle politiche abitative, hanno recentemente disposto una riduzione del periodo. Ulteriori specifiche sulle modalità di funzionamento dell'offerta abitativa sovvenzionata sono contenuti nei Piani triennali statali, redatti dal Ministero per la Casa. Ogni regione ha inoltre una propria normativa specifica.

Una forma leggermente diversa è quella della Viviendas de Promocion Publica (VPP), dove è lo Stato a essere proprietario degli alloggi che potranno essere assegnati in regime di proprietà o affitto. Anche in questo caso, sono previste agevolazioni finanziarie per l'acquisto.

Caratteristiche degli operatori

La legge stabilisce i criteri che devono soddisfare gli operatori per poter realizzare alloggi di edilizia sovvenzionata.

Gli operatori possono essere lo Stato, i governi regionali, le municipalità, società pubbliche, private, società miste pubblico-private, associazioni, privati, cooperative, associazioni no-profit.

Caratteristiche dei beneficiari

Il sistema spagnolo di individuazione dei beneficiari è di tipo residuale. Sono privilegiate le famiglie numerose, gli emigrati, le famiglie con un membro disabile o anziano, i giovani con meno di 35 anni.

Altri requisiti per poter accedere a VPO possono riguardare la situazione abitativa del richiedente.

C'è un solo registro a livello nazionale.

Vi sono poi residenze protette per persone anziane o per studenti, regolate secondo le indicazioni contenute nel Piano per la Casa.

Programmazione

L'obiettivo principale della politica spagnola, come per tutti i Paesi in cui la domanda eccede l'offerta, è quello di aumentare l'offerta di alloggi "accessibili". Parallelamente, si cerca di favorire il mercato dell'affitto, decisamente minoritario in Spagna, e introdurre un'ampia gamma di modalità di godimento del bene casa.

Anche sul fronte della domanda, la legislazione e la programmazione più recenti hanno ampliato l'individuazione dei beneficiari.

Per quanto riguarda la localizzazione, oltre alla percentuale di VPO da inserire nei nuovi insediamenti, il Piano per la casa individua le aree in cui è consentito edificare esclusivamente abitazioni che siano vendute al di sotto di una soglia massima di prezzo stabilita per legge.

Le società pubbliche sono gli strumenti che la pubblica amministrazione ha per implementare diverse attività, prevalentemente di costruzione di infrastrutture per i servizi pubblici, destinati sia ai residenti che alla collettività, e di reperimento di aree per la realizzazione di insediamenti di differenti tipologie (dai centri logistici alle università). Le stesse società sono sempre più spesso coinvolte nella definizione di programmi complessi di intervento sulla città: dal disegno di master plan ai programmi integrati di iniziativa statale o comunitaria. A questo proposito, uno degli obiettivi portanti della politica abitativa spagnola è quello di combinare con sempre maggiore efficacia la costruzione di residenze a basso prezzo con operazioni di rivitalizzazione urbana o di quartiere, secondo logiche di politica integrata.

Incentivazione economica degli operatori

Gli operatori godono di sussidi diretti oltre che della riduzione dell'IVA e dell'esenzione da tasse locali e d'impresa. Inoltre, a partire dall'introduzione della legislazione regionale sulla pianificazione urbanistica, in ogni nuovo intervento urbanistico almeno il 30% del suolo dovrebbe essere utilizzato per VPO.

Con il Piano per la Casa 2005-2008 il governo, con l'obiettivo di incrementare l'offerta di VPO, ha individuato un'ampia gamma di aiuti per rispondere alla domanda abitativa, incluse misure per facilitare nuove costruzioni, ristrutturazione del patrimonio abitativo esistente, occupazione tramite affitto degli alloggi vuoti.

I governi regionali (Comunidades Autonomas) hanno iniziato ad integrare i piani nazionali con sussidi stanziati nel bilancio regionale.

Un regime fiscale agevolato è previsto per le società che hanno come attività principale la costruzione e gestione di alloggi in affitto.

Il Piano per la Casa 2009-2012 introduce ulteriori agevolazioni per gli operatori.

Supporti economici ai beneficiari

Sono previsti incentivi fiscali per l'acquisto della casa e, in particolare, l'esenzione dalle tasse sull'acquisto e la parziale esenzione della tassa sul reddito (solo se l'appartamento è utilizzato come residenza permanente).

Nei casi di maggiore criticità abitativa, è previsto l'aiuto statale diretto, una sovvenzione a fondo perduto concessa dal Ministero della Casa e consistente in

una somma di denaro determinata dal livello d'ingresso e le circostanze personali e familiari del richiedente.

Altre forme di aiuto sono la parziale copertura del prestito contratto dall'acquirente (quota percentuale dell'ammortizzazione del prestito) o condizioni agevolate per il prestito stesso. L'entità dell'aiuto è modulata secondo i diversi livelli di reddito dei beneficiari.

Dal Piano per la Casa 2005–2008, possono accedere ad “alloggi a prezzo concordato” anche persone con redditi più alti degli abituali utenti di VPO; in questo caso, il prezzo delle abitazioni sarà più vicino a quello di mercato.

Il Piano per la Casa 2009–2012 estende ulteriormente la categoria dei potenziali beneficiari, innalzando la soglia di reddito minimo per l'aiuto statale diretto. Le singole Regioni possono proporre sussidi, anche sotto forma di aiuto diretto, a integrazione dell'aiuto statale.

Svezia

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 4.351.000 unità abitative (486 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 54% di proprietà, il 22% in affitto di mercato, il 21% in affitto sociale e il 3% catalogato come “altro”. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 48 punti percentuali.

Panoramica sul settore

L'espressione “edilizia sociale” non è utilizzata, in quanto il diritto all'abitazione è considerato parte integrante dei diritti sociali dei cittadini svedesi. Dal dopoguerra, le politiche per la casa si sono quindi sviluppate come parte della politica di Welfare.

Caratteristiche degli operatori

Il soggetto principale per l'implementazione delle politiche abitative sono le società pubbliche di housing, di proprietà delle municipalità ma legalmente indipendenti. La SABO è l'organizzazione che rappresenta le società pubbliche di housing a livello nazionale.

Complessivamente, queste società gestiscono circa 860.000 abitazioni (il 21% dello stock complessivo svedese). Esse possono operare solo all'interno della propria municipalità e in competizione con il mercato privato. Si tratta però di una competizione “regolata”, poiché annualmente la negoziazione tra la società municipale locale e la rappresentanza locale del Sindacato degli Inquilini stabilisce sia l'entità dell'affitto “sociale”, sia il tetto massimo a cui possono arrivare gli affitti sul mercato privato, in rapporto alle caratteristiche degli appartamenti.

Dal 2006, a coronamento di un periodo di progressiva diminuzione dell'impegno economico statale nel settore, lo Stato ha delegato la maggior parte

dei poteri in materia di housing alle municipalità che hanno anche il potere di vendere a terzi la propria quota di partecipazione nelle società municipali (interamente o cedendo parte dello stock edilizio).

Le società di housing municipali devono seguire le indicazioni contenute nella legge sul governo locale (Kommunallagen), secondo la quale le municipalità non possono impegnarsi in nessuna attività che comporti profitto se non finalizzato all'investimento in servizi pubblici per i residenti.

Secondo la legislazione per le società di housing pubbliche, ciascuna società deve informare i proprietari dei dividendi e di come i dividendi sono stati calcolati; inoltre, non possono vendere gli appartamenti senza l'approvazione del consiglio regionale.

Oltre alle società che fanno riferimento alla SABO, vi sono cooperative che operano a livello nazionale. Le due principali (HSB e Riksbyggen) hanno come obiettivo principale quello di favorire la proprietà cooperativa, realizzando alloggi destinati alla vendita. Il patrimonio edilizio delle due cooperative rappresenta il 18% del patrimonio edilizio svedese.

Caratteristiche dei beneficiari

L'allocazione non è definita sulla base del livello del reddito: ogni soggetto può essere alloggiato presso gli appartamenti di edilizia sociale, secondo logiche di selezione che hanno alla base l'obiettivo di evitare e combattere la segregazione sociale.

Il sistema svedese è di fatto di tipo "universalistico" essendo, come già ricordato, la politica abitativa svedese parte integrata nel sistema di Welfare. Sono previste liste d'attesa; l'allocazione è definita da associazioni di proprietari ed è prevista anche una quota di allocazioni gestita dalle municipalità.

Circa 1,4 milioni di persone vivono in appartamenti gestiti da società SABO.

Programmazione

Il perseguimento dell'obiettivo principale delle politiche abitative, il contrasto alla segregazione sociale, è messo in crisi sia dalle dinamiche demografiche e abitative svedesi, sia da alcuni orientamenti della politica nazionale. Si amplia infatti il gap economico tra le fasce sociali, con conseguenze anche sul mix sociale e sull'appetibilità di alcune aree rispetto ad altre. Anche per contrastare questa tendenza, gli operatori predispongono accurati studi di mercato per decidere dove, con quali standard e a quali prezzi proporre alloggi.

Inoltre, gli operatori hanno un ruolo sempre più attivo nel creare "società sostenibili". La qualità degli insediamenti migliora significativamente e molti operatori sono sempre più coinvolti nella fornitura di servizi in aree in cui la segregazione sociale è più forte.

Servizi dedicati per anziani o malati sono spesso forniti direttamente a domicilio, orientando il ruolo degli operatori da costruttori di infrastrutture di servizio a fornitori di prestazioni. In generale gli obiettivi di risparmio energetico ed efficienza ambientale sono fortemente integrati con le politiche abitative per cui, pur essendo gli standard degli edifici svedesi molto alti, i proprietari di abitazioni investono in interventi di riqualificazione e mantenimento degli edifici.

Incentivazione economica degli operatori

La costruzione di alloggi protetti per le persone anziane è attualmente l'unica forma di "edilizia sociale" sussidiata dallo Stato. Per gli operatori è prevista l'esenzione dalla tassazione d'impresa e la garanzia pubblica sui prestiti presso le banche.

Supporti economici ai beneficiari

Dal 1991, nell'ambito della riforma complessiva della tassazione, sono stati abilitati i sussidi pubblici e gli affitti sono di conseguenza aumentati ma, contemporaneamente, è diminuita la pressione fiscale sul reddito. Questa riforma ha trovato i consensi di quasi tutti i proprietari di casa, mentre ha inciso negativamente sulle persone a basso reddito, in particolar modo sugli affittuari.

Ad ogni modo, gli affittuari che, per ragioni economiche, non sono in grado di pagare l'affitto ricevono dei sussidi.

Ungheria

Stock abitativo

Nel 2004 si contano 4.134.000 unità abitative (423 appartamenti ogni 1.000 abitanti): di queste il 94% di proprietà, il 2% in affitto di mercato e il 4% in affitto sociale. Dello stock in affitto, quello sociale raggiunge i 66 punti percentuali.

Panoramica sul settore

Dalla fine degli anni Ottanta si possono individuare tre principali fasi evolutive del sistema di *social housing* ungherese: nei primi anni Novanta il governo ha iniziato a ridurre la propria presenza nell'*housing sociale*, diminuendo i sussidi e ridimensionando il proprio ruolo diretto, in particolare con la legge sull'affitto (che ha introdotto per esempio il diritto all'acquisto da parte degli affittuari) e la legge sociale, entrambe del 1993. Ai governi locali è stata contestualmente data la possibilità di gestire programmi di allocazione finanziati, in parte, con risorse proprie. Progressivamente si è affermata l'idea di identificare il target dei destinatari di housing, non considerata precedentemente.

Dal 1995 al 2000 si è consolidato il sistema di istituzioni preposte all'edilizia sociale e, dal 2000, con l'introduzione del nuovo programma sulla casa, si sono rese esplicite le priorità per il governo: sostenere la costruzione e vendita di abitazioni attraverso prestiti sussidiati e sostenere il settore pubblico dell'affitto attraverso programmi orientati a categorie di beneficiari definite.

Come risultato dei processi di decentralizzazione, negli anni Novanta ai governi locali è stato attribuito un ampio spettro di responsabilità legate all'housing, inclusa la gestione dell'affitto pubblico, con la possibilità di allocare famiglie negli appartamenti sfitti o di nuova costruzione. Non c'è un regolamento applicabile a livello nazionale per la gestione delle allocazioni; il tema è trattato dalla legislazione locale sull'housing.

Con il programma sulla casa del 2000 è stato istituito un sistema di sussidi ai governi locali, per cinque voci di spesa legate all'housing: il settore dell'affitto (l'elemento più significativo), la riqualificazione a fini di risparmio energetico, i programmi di recupero, lo sviluppo urbano e la ristrutturazione di alloggi di proprietà delle chiese.

Caratteristiche degli operatori

Gli operatori principali sono le municipalità e le società municipalizzate che hanno ampia autonomia in materia di edilizia sociale e possono fissare i canoni d'affitto, stabilire le procedure per l'allocazione (generalmente, attraverso una lista d'attesa o valutando caso per caso le offerte sulle unità abitative vacanti), stabilire le modalità organizzative per la società di gestione dell'housing, scegliere tra le diverse tipologie di contratti d'affitto (sociale, di mercato, a canone fisso o variabile), introdurre e finanziare programmi di sostegno all'affitto, individuare condizioni per la vendita degli appartamenti (dal 2001).

Come conseguenza del decentramento, sono emersi differenti approcci all'*housing sociale* nelle diverse municipalità.

Gli altri soggetti che operano nel settore dell'*housing sociale* magiaro sono società a responsabilità limitata di proprietà del governo locale. Derivano dalla trasformazione delle società pubbliche di gestione del patrimonio abitativo e spesso finanziano la gestione degli appartamenti in affitto con gli utili di altre attività, tra le quali l'affitto non residenziale. Pur non avendo nessun potere diretto sulla definizione dei caratteri dell'affitto sociale (canoni, modalità di accesso ecc.), essendo formalmente responsabili solo del mantenimento degli alloggi, spesso lavorano come consulenti della pubblica amministrazione avanzando proposte in merito. Sono fortemente incentivate ad una gestione "economicamente efficiente", attraverso la puntuale raccolta degli affitti, la riscossione degli arretrati e l'allontanamento degli "inquilini problematici".

Caratteristiche dei beneficiari

La selezione dei beneficiari dipende strettamente dalle indicazioni delle singole municipalità e può avvenire attraverso liste d'attesa, costruite secondo criteri di priorità, attraverso offerte pubbliche per gli alloggi vacanti o offerte costruite caso per caso.

Dato anche il carattere residuale dell'affitto pubblico rispetto alla proprietà, la tendenza è quella di individuare target specifici di potenziali affittuari all'interno dei quali individuare i beneficiari finali.

In generale, le politiche per la casa ungheresi privilegiano il sostegno alla proprietà dell'alloggio, intervenendo con agevolazioni e sussidi sia per chi edifica sia per chi dovrà risiedere.

Programmazione

Il governo ungherese sta mettendo in campo una gamma diversificata di politiche, prevalentemente di tipo economico, per favorire il mercato della casa in proprietà, assecondando una tendenza già marcata.

L'affitto pubblico rimane una categoria marginale, residuale, ed è lasciata alla discrezione e alla disponibilità delle singole municipalità. La conseguenza è, in alcuni casi, la creazione di "ghetti" in cui si concentrano le famiglie con i maggiori disagi economici e sociali, segregate in aree urbane dove gli edifici sono di cattiva qualità. Di questa tendenza sono accusate le amministrazioni che, nelle aree meno povere del Paese, arrivano a proporre speciali incentivi a famiglie disagiate, problematiche o di etnia Rom affinché si trasferiscano in altre zone del Paese.

Ultimamente si assiste al rilancio di programmi di riqualificazione urbana, affiancati da programmi di "riqualificazione sociale", con l'intento dichiarato di mantenere le famiglie più povere nei distretti d'origine una volta miglioratene le condizioni. Alcuni di questi programmi, i più innovativi, contemplano azioni e misure di reinserimento nel mercato del lavoro degli abitanti.

Un diverso tipo di iniziative, di promozione governativa, affronta il problema della cattiva qualità edilizia dei fabbricati destinati all'edilizia sociale, in particolare degli alloggi prefabbricati.

Incentivazione economica degli operatori

Il sistema di incentivi governativi tradizionalmente non compensa le perdite a carico dei governi locali che gestiscono appartamenti in affitto a canoni estremamente bassi, per cui c'è una progressiva tendenza alla privatizzazione dello stock abitativo pubblico.

Diversi programmi di sostegno sono stati introdotti nel corso degli anni, per essere abbandonati in quanto non efficaci nell'invertire questa tendenza; nel 2006 è stata lanciata l'ultima iniziativa in materia: un programma di prestiti agevolati, presso la Banca Ungherese di Sviluppo, per gli investimenti nel settore dell'affitto pubblico per le autorità locali.

Supporti economici ai beneficiari

Il nuovo sistema di sostegno all'affitto è stato introdotto nel 2005, insieme a un incremento dello stanziamento statale per l'*housing sociale*, le garanzie statali sui prestiti e l'aumento dei sussidi per i giovani.

Le persone più bisognose possono accedere a forme di sostegno statale, a fondo perduto, per il pagamento dell'affitto. Questa forma di supporto può essere applicata solo per gli appartamenti che il governo locale ha identificato come eleggibili e che, di conseguenza, soddisfino le condizioni legali poste dai regolamenti locali.

E' possibile, per un governo locale, applicare un sistema di supporto all'affitto anche in assenza di un analogo programma statale.

I canoni d'affitto sono relativamente bassi. Le differenze, significative, che si rilevano tra diverse località, sono dovute sia dalle condizioni proprie di abitanti e stock edilizio, sia dalla scelta delle autorità locali di attuare o meno politiche di sostegno all'affitto, indipendentemente dalle possibilità offerte dal governo centrale.

In alcuni casi, all'aumento degli affitti il governo locale ha ritenuto di dover affiancare l'introduzione di sussidi per tutelare le famiglie a più basso reddito.

Tuttavia, gli incentivi locali sono normalmente applicati per quegli alloggi in condizioni accettabili e dove la maggioranza degli inquilini non è in arretrato con i pagamenti; di conseguenza, i quartieri e gli edifici con situazioni particolarmente critiche risultano, anche in forza del diritto delle autorità locali di trasferire gli inquilini morosi in abitazioni di qualità inferiore.

Sono diverse le modalità di accesso ai sussidi per l'accesso alla casa in proprietà.

Il governo ha definito una nuova forma di sostegno all'abitazione nel quadro del "Nest Builder Programme" (NBP) del 2005. L'obiettivo è quello di promuovere l'acquisto, da parte dei giovani sotto i 35 anni, dell'abitazione ed è inteso come un'estensione del "sostegno parziale all'*housing sociale*". Come per il sostegno all'*housing sociale*, si tratta di un contributo una tantum a fondo perduto.

Sempre nell'ambito del NBP, lo Stato ha esteso il gruppo di persone che ha diritto a garanzie statali sul prestito, permettendo di ottenere prestiti per una percentuale maggiore del valore totale dell'immobile a giovani coppie, famiglie monoparentali, oltre a pubblici ufficiali, militari professionisti, giudici, procuratori distrettuali e impiegati nell'ambito della giustizia.

Il contributo per la costruzione o l'acquisto di un appartamento - chiamato "social policy support" - è un aiuto di Stato a fondo perduto che può essere erogato una tantum agli aventi diritto nei seguenti casi: costruzione di un nuovo appartamento; acquisto di un appartamento; ampliamento di un alloggio; vendita e acquisto di abitazione per ampliamento del nucleo familiare.

Per le medesime finalità è possibile accedere al supporto "semi sociale", erogabile anche nel caso di acquisto di un appartamento nuovo con l'obiettivo di rivenderlo. Le condizioni e la gamma dei possibili beneficiari sono gli stessi del "social policy support", con la differenza che il contributo "semi sociale" non può essere erogato nel caso un altro membro della famiglia riceva già sussidi.

L'ammontare del contributo per l'*housing sociale* è legato, ad esempio, al numero di bambini presenti in famiglia. L'attenzione data ai nuclei familiari con bambini è testimoniata anche dal fatto che alcune agevolazioni per le giovani coppie sono vincolate alla nascita di un figlio entro un tempo stabilito.

Publicazione non in vendita
IReR- Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
Via Copernico, 38 - 20125 Milano (Italy)
E.mail irer@irer.it – website: www.irer.it