

SINTESI PER LA STAMPA

IL SOCIAL HOUSING COME MODELLO DI UN WELFARE EUROPEO

Intervento a Urbanpromo 2012 di

Mario Breglia

(Presidente di Scenari Immobiliari)

OTTOBRE 2012

1. Introduzione

Il termine “social housing” è difficile da definire, soprattutto perché il suo significato varia da un Paese all’altro. Solitamente sono considerati sociali gli alloggi dati in affitto alle famiglie disagiate, anche se in alcuni Paesi rientrano nel concetto di social housing anche le abitazioni di proprietà delle cooperative e perfino una parte degli immobili in regime di proprietà privata.

La definizione comunemente accettata è quella data da Cecodhas, Comitato Europeo per la promozione del diritto alla casa, che definisce l’housing sociale come “l’insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso **regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato** perché incapaci di ottenere credito o perché afflitte da problematiche particolari”. Pertanto, non ricadono nella definizione di housing sociale gli alloggi realizzati, venduti o affittati secondo i principi del libero mercato.

Le espressioni “social housing” e “politiche di social housing” hanno un significato diverso, in quanto il social housing è solo uno degli strumenti atti a migliorare le politiche di social housing. Allo stesso modo, la quantità di alloggi sociali in rapporto allo stock residenziale complessivo non è l’unico elemento utile per valutare l’efficacia di una politica di social housing

Per distinguere gli alloggi sociali da altri tipi di alloggi è importante analizzare alcuni aspetti:

- negli studi internazionali, la quota di immobili residenziali in regime di locazione viene suddivisa tra affitto privato e affitto sociale, indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, dei proprietari. Infatti, sebbene generalmente gli alloggi sociali siano di proprietà pubblica, nella maggior parte dei Paesi esiste una quota di alloggi sociali di proprietà privata.
- In alcuni Paesi il social housing viene definito e regolamentato da apposite leggi, mentre in altri non viene nominato in alcuna legge o documento, come in Slovacchia, Repubblica ceca, Romania e Bulgaria, dove sono considerati sociali tutti gli alloggi pubblici in affitto.

- Il solo Paese in cui il termine social housing viene definito chiaramente è la Polonia, dove comprende lo stock di proprietà comunale e delle associazioni abitative senza scopo di lucro.
- Gli alloggi sociali differiscono da quelli privati in rapporto alla natura e agli obiettivi della strategia locativa: se il canone degli affitti privati viene determinato sulla base della legge della domanda e dell'offerta, l'assegnazione e la determinazione del canone degli alloggi sociali non può prescindere dalla valutazione dei principali fattori sociali.
- **La presenza del sostegno pubblico gioca un ruolo importante nella definizione di alloggi sociali, anche se questo non significa che tutti gli immobili in affitto che beneficiano di tale sostegno rientrino nella categoria di alloggi sociale.**
- **Il sostegno del settore pubblico a favore del social housing può assumere la forma di prestiti garantiti dal governo, sovvenzioni per il pagamento degli interessi sui prestiti, garanzie o riduzioni fiscali. Il sostegno può essere garantito sia dallo Stato che dalle autorità locali e può essere emesso a favore dell'affittuario o a favore del promotore, sia con riferimento alle nuove costruzioni che ai lavori di manutenzione degli edifici esistenti. In molti Paesi le sovvenzioni a favore dei promotori hanno contribuito ad incrementare l'attività edilizia, a migliorare la qualità degli alloggi e ad abbassare i costi medi.**
- A differenza di altre tipologie, **gli alloggi sociali vengono assegnati prevalentemente ai gruppi deboli di popolazione, sulla base di criteri di selezione stabiliti dal governo centrale e locale**, che tengono conto di determinati limiti di reddito e/o di un sistema implicito o esplicito di punti assegnati in base alla situazione sociale ed economica dei richiedenti. Inoltre, **in alcuni sistemi i proprietari di alloggi sociali sono specializzati nell'offerta di abitazioni a gruppi specifici come studenti, anziani, disabili, immigrati, ecc.**
- Per quanto riguarda la natura dei proprietari di alloggi sociali, nella maggior parte dei casi gli immobili sono di proprietà delle autorità locali, che li detengono direttamente o attraverso società controllate, o delle organizzazioni senza scopo di lucro che, generalmente, assumono la forma di associazioni. Tuttavia, esistono altre tipologie di proprietari: **per**

esempio, in Finlandia e Germania le società private possono possedere alloggi sociali, sebbene in Finlandia tali società siano regolamentate da una legislazione severa che, tra l'altro, stabilisce regole rigide circa la distribuzione dei profitti.

- Le operazioni di social housing, generalmente, sono regolamentate dalla legge ma prevedono un'attenta attività di supervisione e controllo da parte delle autorità competenti.
- L'affitto di alloggi sociali prevede una maggiore tutela degli affittuari contro lo sfratto rispetto al regime di affitto privato ordinario, sebbene la differenza sia più o meno marcata nei diversi Paesi.
- Il social housing prevede la cosiddetta "partecipazione degli affittuari" alle decisioni delle organizzazioni competenti. In alcuni Paesi, come Danimarca, Finlandia, Francia e Svezia, tale partecipazione è regolamentata e garantita da leggi speciali mentre in altri casi, come l'Austria, la partecipazione degli affittuari avviene sulla base di un tacito accordo tra proprietari ed affittuari pur in assenza di una legge vincolante.

Le differenze a livello europeo sono notevoli soprattutto con riferimento alle dimensioni del settore, ai modelli di assegnazione di alloggi sociali, alla forma giuridica delle organizzazioni dedicate.

2. Storia del social housing

Il contesto storico in cui è nato il settore del social housing differisce radicalmente nelle diverse aree geografiche dell'Europa, in quanto il comparto ha registrato uno sviluppo più rapido nell'Europa occidentale e settentrionale, mentre nei Paesi dell'Europa meridionale è stato ostacolato da un processo di urbanizzazione più lento e da una solida struttura rurale, che ha comportato un minore coinvolgimento dei governi nel problema della casa. Infine, i Paesi dell'Europa orientale erano caratterizzati dal regime politico comunista e, dunque, si è iniziato a parlare di social housing solo a partire dall'inizio del processo di privatizzazione.

Lo sviluppo del social housing nei Paesi dell'Europa occidentale

Il periodo compreso tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo è stato caratterizzato da massicci fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione, nell'ambito dei quali lo sviluppo delle politiche abitative era guidato soprattutto dalle forze di mercato. Il coinvolgimento pubblico era modesto e, comunque, limitato al sostegno delle famiglie più povere.

I primi alloggi sociali in affitto furono realizzati in alcuni Paesi europei negli anni '20 come strumento per risolvere la crisi edilizia ed affrontare i gravi problemi politici e sociali conseguenti alla Prima Guerra Mondiale. I progetti sociali erano rivolti prevalentemente alla classe lavoratrice di livello medio-alto e, generalmente, il sostegno aveva una durata limitata.

Solo dopo la Seconda Guerra Mondiale i governi, preoccupati dalla forte carenza di immobili residenziali, hanno studiato una politica edilizia più attiva nella maggior parte dei Paesi europei. **Pertanto, si può parlare di vero e proprio social housing solo a partire dalla fine degli anni '40.**

Lo sviluppo del social housing nell'Europa occidentale dal 1945 fino agli anni novanta può essere diviso in quattro fasi:

- **la prima fase, dal 1945 al 1960, è definita la “fase della ripresa”, in quanto è finalizzata a riparare i danni causati dalla guerra e ad affrontare il problema della carenza di alloggi. L'obiettivo principale era la costruzione di immobili residenziali che, potendo contare su importanti sovvenzioni e finanziamenti da parte dello Stato, soprattutto a favore della classe lavoratrice di medio livello, venivano**

dati in affitto con canoni al di sotto dei valori di mercato. La problematica principale era rappresentata dalla mancanza di attenzione verso la gestione degli immobili.

- **La seconda fase, dal 1960 al 1975, viene definita “fase della crescita”, caratterizzata da una maggiore attenzione verso la qualità edilizia e il rinnovamento urbano.** Sebbene l’impegno dei governi fosse orientato al proseguimento delle linee strategiche delineate nella fase precedente, all’inizio degli anni ’70 emersero significativi cambiamenti, quali un maggior benessere economico, una maggiore disponibilità di alloggi e la progressiva diffusione della proprietà. Questi fattori, accompagnati da alcune conseguenze negative dei programmi di social housing post-bellici (bassa qualità, scarsa gestione degli immobili), comportarono un calo della domanda di alloggi sociali e si registrarono i primi alloggi vuoti.
- **La terza fase, dal 1975 al 1990, viene definita la “fase delle nuove realtà per l’edilizia”. In seguito ai forti cambiamenti del contesto economico, è in fase di evoluzione il ruolo dello Stato che, nella maggior parte dei Paesi, riduce il proprio impegno economico in questo settore in quanto è concentrato ad affrontare i problemi legati agli elevati livelli di inflazione e spesa pubblica. Di conseguenza, il settore residenziale è sempre più orientato al mercato, competitivo e aperto alle pressioni economiche, mentre gli alloggi sociali rappresentano una quota sempre minore degli stock totali e si rivolgono gradualmente a gruppi ristretti di popolazione.** Tuttavia, questo approccio non è condiviso da tutti i governi, in quanto in alcuni Paesi, come Olanda e Austria, il forte coinvolgimento dello Stato si è protratto almeno fino all’inizio degli anni novanta.

Il trend della terza fase prosegue ancora oggi, sebbene nel corso del tempo siano migliorate le condizioni economiche generali ma siano emerse nuove problematiche e nuove tendenze che hanno influenzato le dinamiche del mercato abitativo, quali l’evoluzione della composizione demografica e sociale della popolazione, la crescente polarizzazione sociale, l’esigenza di recuperare le periferie degradate, una diversa distribuzione dei redditi, che conduce ad un nuovo stile di vita e a nuove scelte abitative. Le famiglie che hanno un maggiore potere di spesa cercano condizioni di vita migliori e si rivolgono verso contesti abitativi di livello più elevato. Dall’altro lato il crescente squilibrio tra redditi medi e costi abitativi ha comportato l’aumento del numero dei senza-tetto, delle persone che hanno bisogno dell’assistenza sociale, delle famiglie che vivono in condizioni degradate.

I governi sono gradualmente passati dalla concessione di sovvenzioni generiche alla concessione di sovvenzioni specifiche, rivolte ai gruppi sociali ed economici più deboli o come risposta a situazioni di emergenza. Ad esempio, all'inizio degli anni novanta, l'aumento delle sovvenzioni statali in Austria e Germania rappresentavano una risposta al fenomeno di immigrazione.

Il restringimento del campo d'azione del social housing, che non si rivolge più a tutta la società ma solo ad alcuni gruppi di famiglie, ha comportato nuovi problemi nell'ambito delle politiche abitative che, invece, sono guidate dalle forze di mercato. Infatti, da un lato i progetti dei promotori privati sono sempre meno rivolti alle famiglie a basso reddito e sempre più indirizzati verso quelle di medio livello. Dall'altro lato, la domanda proveniente dalle famiglie a basso reddito, sempre più numerose nella maggior parte dei Paesi, non può essere soddisfatta dalla limitata offerta di alloggi sociali gestiti dal settore pubblico e dalle organizzazioni sociali. Pertanto, sono in aumento i fenomeni di esclusione e polarizzazione sociale.

3. Il ruolo del social housing nell'ambito delle politiche abitative

L'obiettivo principale di qualunque politica abitativa è di offrire a tutta la popolazione alloggi di qualità e dimensioni adeguate a costi ragionevoli e deve essere posta particolare attenzione alla qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, anche nell'ottica dell'evoluzione delle esigenze della popolazione a medio termine e delle esigenze specifiche di alcuni gruppi svantaggiati, quali immigrati, disoccupati, disabili, anziani e senzatetto. **Si tratta dell'obiettivo più importante e complesso che maggiormente determina il successo e l'efficienza di una politica abitativa.**

Accanto allo scopo fondamentale di garantire l'alloggio a tutta la popolazione, una politica abitativa efficiente deve porsi ulteriori obiettivi qualitativi, quali:

- combattere l'esclusione sociale e sostenere il mix sociale
- creare un mercato abitativo equilibrato nelle diverse aree geografiche, ponendo in atto tutte le misure necessarie ad evitare che i prezzi e la domanda crollino nelle zone in cui la popolazione è in calo
- perseguire l'efficienza produttiva, affinché la qualità delle costruzioni nuove e di quelle ristrutturate sia la più elevata possibile in rapporto al prezzo. Questo richiede operazioni costanti di ricerca, sperimentazione e una situazione di reale concorrenza nel settore edilizio
- disporre di un'offerta flessibile, in grado di rispondere rapidamente ad un aumento della domanda. La flessibilità dipende da fattori come la disponibilità di terreni e la capacità delle società edilizie di adeguarsi all'evoluzione quantitativa e qualitativa della domanda
- incentivare la partecipazione degli affittuari con riferimento alle decisioni relative all'immobile e alle zone circostanti
- offrire sufficienti garanzie agli affittuari contro lo sfratto
- contribuire al risparmio energetico.

Poiché non è possibile perseguire tutti gli obiettivi contemporaneamente, è importante che la politica abitativa definisca l'ordine di priorità dei diversi obiettivi. Inoltre, un singolo strumento non è in grado di risolvere un vasto numero di problemi e, dunque, la corretta combinazione di strumenti diversi decreta il successo di una politica abitativa. Infine, l'applicazione di uno strumento non può prescindere dalla valutazione dei suoi effetti negativi. Ad esempio, le sovvenzioni pubbliche a favore degli affittuari comportano un aumento della domanda e delle quotazioni e, di conseguenza, aggravano le difficoltà delle famiglie che stanno ancora cercando un alloggio.

Pertanto, il fine ultimo di una politica abitativa deve essere quello di raggiungere il maggior numero di obiettivi contenendo il più possibile l'investimento pubblico: questo è ciò che si definisce efficienza economica di una politica abitativa.

Il social housing è solo uno dei possibili strumenti di politica abitativa e non sempre rappresenta l'approccio migliore a soddisfare le richieste della popolazione. Infatti, l'esigenza di nuovi alloggi sociali è meno sentita nelle situazioni di mercato in cui i prezzi e i canoni sono in calo e la maggior parte della domanda proveniente dalle famiglie con reddito medio e basso viene soddisfatta dall'offerta di alloggi in proprietà, in regime di affitto privato o in cooperativa. Questa è la situazione esistente nella maggior parte dei Paesi europei al di fuori dei grandi centri urbani.

La situazione è molto più complessa nelle zone in cui l'offerta è scarsa e il livello dei canoni di mercato è insostenibile dalla popolazione a basso reddito, come avviene nella larga maggioranza delle grandi città in tutta Europa. In questi casi il social housing si rivela necessario, anche se esistono alcune alternative, come gli **alloggi a prezzi controllato**. Si tratta dell'offerta di un certo numero di alloggi che vengono affittati a canoni di mercato, ma controllati. Il sistema è efficiente nei Paesi caratterizzati da un sistema fiscale trasparente, mentre è di difficile applicazione nei Paesi caratterizzati da un elevato livello di evasione fiscale o nei casi in cui sia necessario incrementare l'offerta di alloggi e le opere di ristrutturazione.

Inoltre, una quantità eccessiva di abitazioni a canone controllato comporta un forte aumento della domanda e, di conseguenza, dei canoni, soprattutto nel caso in cui l'offerta non sia in grado di soddisfare la domanda in rapido aumento. Le esperienze dell'Europa occidentale mostrano che il controllo sui canoni è utile quando è carente il sistema di sostegno e di sovvenzioni all'edilizia residenziale. In caso contrario, il sostegno alla produzione è il modo migliore per contenere i canoni.

Dunque, la differenza sostanziale tra il social housing e il regime di canone controllato risiede nel fatto che solo le politiche di social housing possono dare priorità a considerazioni sociali rispetto agli alloggi affittati in regime di mercato e sulla base di un canone ordinario, seppure controllato.

Il social housing assume un'importanza fondamentale in considerazione dell'emergenza delle seguenti problematiche:

- una parte crescente della popolazione presenta problemi abitativi, soprattutto legati alla difficoltà di trovare casa. In Paesi come l'Ungheria, circa un terzo della popolazione ha problemi di alloggio.
- I problemi di esclusione sociale riguardano una parte crescente della classe media, soprattutto nelle grandi città. In alcune metropoli, come Londra, le autorità pubbliche devono adottare misure speciali per incentivare alcune categorie di lavoratori indispensabili, come insegnanti e infermieri, a vivere in città.
- Tutti i Paesi europei devono affrontare i problemi dei senzatetto, che in molti Paesi stanno aumentando vistosamente.
- Un numero considerevole di persone povere o a rischio povertà sono obbligate a prendere in considerazione l'offerta, spesso inadeguata, presente sul mercato privato.
- Lo sfratto diventa un problema sempre più importante, che spesso porta all'esclusione sociale e qualche volta al fenomeno dei senzatetto.
- La spesa più elevata nel bilancio delle famiglie è la casa nella maggior parte degli Stati dell'Unione europea, dove rappresenta mediamente il 25 per cento del reddito.
- La situazione di molti Paesi, soprattutto situati nell'Europa centro-orientale, è preoccupante perché circa il 95 per cento degli alloggi è in mano privata e non ci sono operatori realmente coinvolti nella soluzione dei problemi abitativi delle fasce più deboli della popolazione.

4. Il quadro macroeconomico

La spesa legata al social housing rappresenta mediamente l'1 per cento del prodotto interno lordo dell'Unione europea, anche se le differenze sono notevoli da Paese a Paese. Le politiche di social housing possono essere suddivise in quattro gruppi:

- i Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito sono caratterizzati da un notevole intervento statale; in questi Paesi si registra il più vasto settore di alloggi a canone sociale dell'Unione europea ed i loro governi spendono oltre il 3 per cento del prodotto interno lordo per il social housing
- in Austria, Danimarca, Francia e Germania la spesa pubblica per la politica relativa all'edilizia abitativa è generalmente compresa tra l'1 e il 2% del prodotto interno lordo
- l'Irlanda, l'Italia, il Belgio, la Finlandia e il Lussemburgo formano un gruppo disparato, ma presentano tutti un vasto settore di alloggi occupati dagli stessi proprietari, e un settore di alloggi a canone sociale relativamente ridotto; la spesa governativa, generalmente, non supera l'1 per cento del prodotto interno lordo
- in Portogallo, Spagna e Grecia il settore degli alloggi occupati dagli stessi proprietari è particolarmente vasto, mentre il numero di alloggi a canone sociale è minimo e la spesa pubblica è inferiore all'1 per cento del prodotto interno lordo.

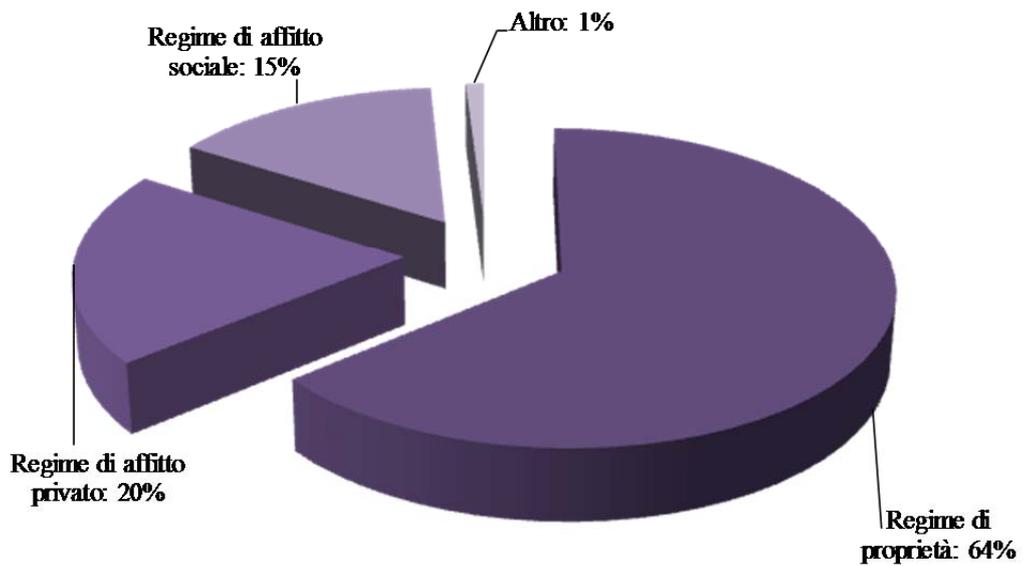
Il social housing è strettamente connesso con altri settori economici, quali mercato del lavoro ed occupazione, mobilità lavorativa, salute pubblica, struttura sociale, istruzione e stabilità economica. Inoltre, una politica efficiente dovrebbe utilizzare il social housing come strumento finalizzato ad equilibrare o stabilizzare la situazione del mercato immobiliare residenziale nel suo complesso, in quanto la cattiva gestione degli alloggi può comportare gravi squilibri in tutto il comparto. Un aspetto fondamentale è la trasparenza, soprattutto nei Paesi dell'Europa orientale, dove le aspettative del social housing sono elevate e le nuove regole di un'economia in transizione non sono ancora mature e non hanno ancora meccanismi di controllo pubblico e burocrazia efficiente nel settore.

Attualmente, l'economia mondiale è caratterizzata da fenomeni che sono in grado di rilanciare o, al contrario, deteriorare il significato del social housing. Da un lato, la globalizzazione economica e il crescente benessere richiedono maggiore tutela degli interessi dei cittadini nel comparto abitativo; dall'altro la

natura localizzata del mercato residenziale ne rende difficile una crescita armoniosa nell'ambito di un generico sviluppo economico. Ne deriva un'importanza sempre maggiore del sistema di contributi e sovvenzioni alle famiglie.

Tavola 1

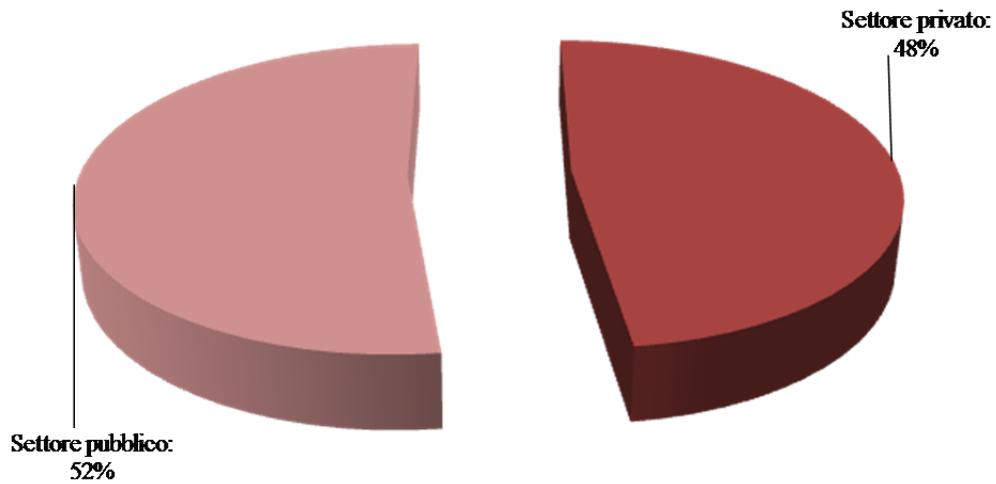
Suddivisione dello stock residenziale nell'Unione europea
(Dati a inizio 2012)
Numero totale alloggi: 224 milioni



Fonte: elaborazione **SCENARI IMMOBILIARI** su dati Commissione Economica europea

Tavola 2

Suddivisione della proprietà degli alloggi sociali nell'ambito dell'Unione europea
Alloggi totali: 33,6 milioni



Fonte: elaborazione **SCENARI IMMOBILIARI** su dati Commissione Economica europea

Tavola 3

Proprietà e affitto nell'Unione europea
(Dati a inizio 2012)

Paese	Proprietà (%)	Affitto privato (%)	Affitto sociale (%)	Altro (%)
Austria	57	16	24	3
Belgio	74	16	7	3
Bulgaria	94	5	1	0
Cipro	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Danimarca	51	26	19	4
Estonia	87	10	3	0
Finlandia	58	15	16	11
Francia	55	28	17	0
Germania	43	27	30	0
Grecia	74	21	2	3
Irlanda	80	10	10	0
Italia	70	23	6	1
Lettonia	87	11	2	0
Lituania	85	13	2	0
Lussemburgo	70	24	2	4
Malta	77	20	3	0
Olanda	53	12	35	0
Polonia	57	17	26	0
Portogallo	64	23	5	8
Regno Unito	69	10	21	0
Repubblica ceca	43	57	0	0
Romania	87	9	4	0
Slovacchia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Slovenia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spagna	85	14	1	0
Svezia	53	18	22	7
Ungheria	90	4	3	3
Media	64	20	15	1

Fonte: elaborazione **SCENARI IMMOBILIARI** su dati Commissione Economica europea