

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Furcas C. Edilizia sociale nell'Unione
Europea. Evoluzione delle
politiche abitative e opportunità di
applicazione in Italia**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Edilizia sociale nell'Unione Europea.

Evoluzione delle politiche abitative e opportunità di applicazione in Italia.

1. Evoluzione delle politiche abitative in Europa

Sebbene non esista una definizione di edilizia sociale comune per i Paesi dell'Europa occidentale, è possibile individuare similitudini nell'obiettivo di "soddisfare i bisogni di edilizia abitativa degli inquilini nei termini di *accessibilità e permanenza* in alloggi dignitosi ed economici"¹ che ogni Nazione si propone.

A causa dei bombardamenti e di una forte crescita demografica, nel Secondo Dopoguerra la crescente carenza di alloggi divenne una questione di interesse prioritario, affrontata con una veloce e massiccia ricostruzione. Nei decenni successivi vennero realizzati i complessi edilizi a grande densità abitativa (*high-rise solutions*), costruiti con elementi prefabbricati che consentivano di contenere i costi ed accelerare il processo costruttivo (ad es., il quartiere *Bijlmermeer* ad Amsterdam o il Corviale a Roma).

A causa dell'emergenza abitativa, in tali complessi vennero trascurate le questioni sociali, l'aspetto qualitativo, le problematiche di inserimento nel contesto. La progettazione di edifici che racchiudessero al proprio interno funzioni fino ad allora presenti alla scala del quartiere urbano creò profonde divisioni con il resto della città, e la nascita di periferie degradate.

Parallelamente alle soluzioni *high-rise*, ciascun Paese dell'Europa Occidentale adottò politiche relative all'intervento pubblico nei finanziamenti e nella gestione dell'edilizia abitativa, e stilò normative specifiche che negli anni Settanta sfociarono nei programmi di rinnovamento urbano.

Negli anni Ottanta, in un contesto di arresto della crescita economica e di comparsa della disoccupazione, i Governi iniziarono a dirigere la spesa pubblica per l'edilizia residenziale verso i gruppi della popolazione più sottoposti a rischi sociali ed economici.

Negli anni Ottanta e Novanta in alcuni Paesi le responsabilità sull'edilizia residenziale furono trasferite dallo Stato alle Autorità Locali o alle Regioni (Austria, 1989; Spagna, 1992; Danimarca e Finlandia, 1994; Paesi Bassi, 1995; Italia, 1998).

In tale periodo, per accrescere la flessibilità e raggiungere una maggiore efficienza, gli Stati Membri dell'UE intrapresero processi di decentralizzazione delle competenze, di riduzione dei finanziamenti pubblici e di privatizzazione degli alloggi esistenti, mediante la vendita dell'edilizia pubblica agli inquilini² e il trasferimento dell'edilizia da proprietà e gestione statale ad associazioni private non a scopo di lucro (ad esempio alle *Corporaties* nei Paesi Bassi e alle *Housing Associations* nel Regno Unito). Si verificò così un progressivo ritiro da parte dello Stato e un cambiamento delle problematiche nell'edilizia sociale: il disagio abitativo non era più originato dalla carenza di alloggi bensì dalla frammentazione delle città, dal degrado dovuto a un'edilizia troppo intensiva o all'abbandono di siti industriali dismessi, dalla mancanza di servizi, dalla presenza dei quartieri-dormitorio.

In questo periodo si iniziarono a considerare questioni sociali come la perdita del senso di appartenenza, il bisogno di non omologarsi e il bisogno di *privacy*. Rispetto al passato, quando l'edilizia sociale era rivolta solo alle famiglie, erano cambiati i destinatari, costituiti ancora oggi da giovani che non possono acquistare una casa a prezzo di mercato, da anziani, disabili, e da famiglie meno numerose.

¹ CECODHAS, 2007.

² Attraverso politiche del "diritto all'acquisto", iniziate a partire dagli anni Ottanta nel Regno Unito.

Riconoscendo la natura sociale delle nuove esigenze, i Paesi membri dell'UE hanno attualmente intrapreso le seguenti iniziative per riqualificare l'edilizia degradata:

- demolizioni parziali dei *grands ensembles* e realizzazione di spazi collettivi (Francia);
- collaborazione fra Stato, comunità locali e operatori privati (Inghilterra);
- interventi prudenti promossi da associazioni di abitanti, e profonda ristrutturazione di Berlino (Germania);
- recupero di aree dismesse con costruzione di nuove centralità di pregio a Barcellona, con l'effetto di convertirne l'economia in città turistica (Spagna);
- costruzione di nuove centralità urbane dotate di infrastrutture e funzioni integrate (i *VINEX* nei Paesi Bassi);
- Contratti di Quartiere e programmi integrati per l'edilizia sovvenzionata, che hanno introdotto l'aspetto sociale e occupazionale (Italia).

Caratteristica comune è l'idea di integrare le politiche abitative con altre politiche che riguardano la sanità, l'istruzione e l'occupazione, secondo gli obiettivi di:

- qualità fisica degli interventi, ossia conferimento ai quartieri di edilizia popolare di caratteri identitari in cui i residenti possano riconoscersi, e dotarli di attrezzature e servizi che li colleghino con il resto della città e li integrino nei pre-esistenti tessuti urbani;
- qualità sociale, ossia qualità della vita da offrire agli inquilini.

2. L'edilizia sociale in sette Paesi membri dell'UE

Le politiche abitative intraprese da sette Stati Membri dell'UE (Inghilterra, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) hanno come obiettivi prioritari dare una dimora alle persone più disagiate, alle persone appartenenti alla classe media (Italia, Olanda) e a chi ha particolari esigenze, come i disabili e gli anziani (Spagna, Portogallo).

Nei Paesi considerati lo Stato continua a definire le linee guida ma ha decentralizzato le competenze sull'edilizia sociale. I criteri di assegnazione sono basati su una lista di attesa, accessibile mediante parametri come reddito, numero dei componenti del nucleo familiare, eventuale categoria a rischio (anziani, disabili), etc.

Solitamente chi costruisce l'edilizia sociale (associazioni private o aziende pubbliche/controllate pubblicamente) gode di forme di incentivazione da parte dello Stato, come fondi o agevolazioni di natura fiscale.

Dalla Fig. 1, che mostra la suddivisione del settore edilizio nei regimi di proprietà, affitto e edilizia sociale, si evince che nei Paesi Mediterranei è privilegiata la proprietà: infatti, in Spagna, (82% del mercato), e in Italia (73%), è molto diffusa la vendita agli inquilini e la vendita degli edifici agli investitori (associazioni o cooperative). Tra i Paesi non Mediterranei si distingue l'Inghilterra (69% di alloggi in proprietà³), mentre in Germania la percentuale maggiore è data dall'affitto (51%). I Paesi Bassi invece hanno la percentuale maggiore di alloggi sociali (35%).

³ A seguito della politica *The Right to Buy* (Diritto di Acquisto) attuata dal governo Thatcher nel 1979, con cui è stata incoraggiato l'acquisto degli alloggi sociali da parte degli inquilini.

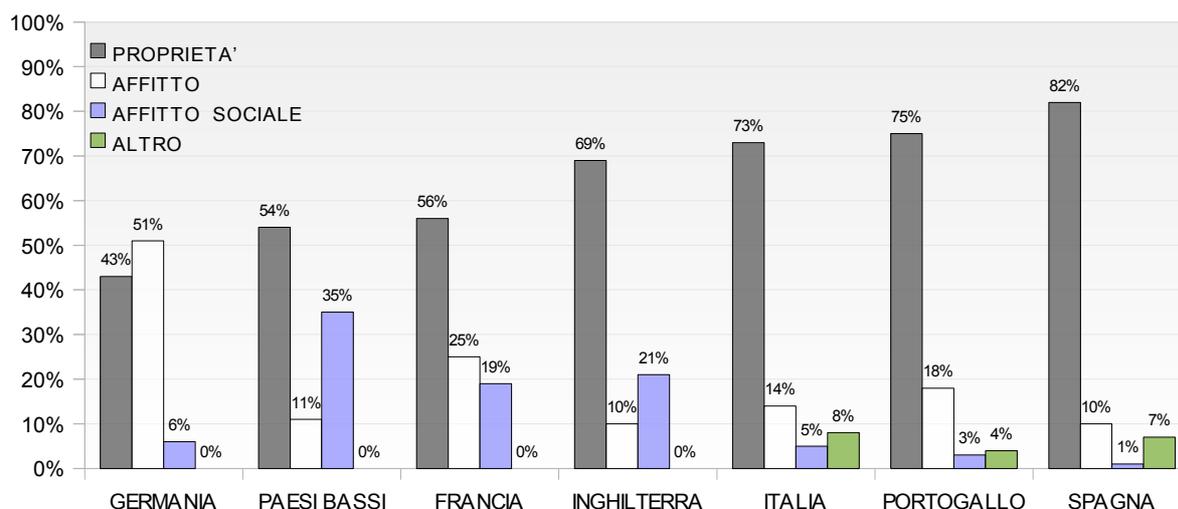


Figura 1: Suddivisione del settore edilizio in 7 Stati dell'Unione Europea (fonte: CECODHAS-USH-DEXIA Survey, 2007)

3. Edilizia sociale in Spagna: il pubblico come imprenditore

A partire dal 1978 il Governo della Spagna ha decentralizzato le competenze in materia di abitazioni e di pianificazione urbanistica verso le Regioni (Comunità Autonome) e i Comuni, continuando però a stabilire le linee guida per i programmi di edilizia sociale, per la pianificazione urbanistica e a distribuire i fondi tramite le leggi e i *Plan Estatal de Vivienda*⁴.

Le Comunità Autonome attuano le politiche sull'edilizia abitativa, predispongono la pianificazione urbanistica, gestiscono gli alloggi pubblici e emanano i propri *Plan de Vivienda*; gli Enti Locali hanno funzioni di controllo del patrimonio pubblico.

VPP	VPO	VPT
Viviendas de protección oficial de promoción pública (Abitazioni di protezione ufficiale di promozione pubblica)	Viviendas de protección oficial de promoción privada (Abitazioni di protezione ufficiale di promozione privata)	Viviendas de precio tasado (Abitazioni a prezzo tassato)
Abitazioni realizzate dai Governi regionali in suolo pubblico. Le VPP si destinano in regime di compravendita o affitto e possono avere una superficie utile massima di 90 mq.	Abitazioni realizzate da promotori privati in suolo pubblico o privato, qualificate come VPO se soddisfano requisiti di prezzo e qualità. I promotori ricevono aiuti economici dal Governo regionale per potere vendere le abitazioni a prezzi più bassi di quelli del mercato. Destinate alla vendita o all'affitto, hanno una superficie utile massima di 90 mq.	Abitazioni realizzate da promotori privati o dai Governi regionali in suoli pubblici o privati, non devono eccedere di un prezzo massimo, fissato dal Governo regionale. Destinate alla vendita o all'affitto, possono avere una superficie utile massima fino a 90 mq, 120 mq o 135 mq. Il prezzo di vendita dipende dall'area geografica dove si colloca l'abitazione.

Figura 2: Tipologie dell'edilizia sociale in Spagna

Negli ultimi dieci anni il Governo municipale di Madrid è diventato il promotore principale dell'edilizia sociale con l'*Empresa Municipal de Vivienda y Suelo* (EMVS), impegnandosi con il *Plan Integral de Vivienda y Suelo* nella costruzione tra il 2003 e il 2008 di 35.000 nuovi alloggi sociali (fig. 3).

4 A partire dal 1999 ci sono stati quattro cicli di pianificazione sull'edilizia sociale: primo (1999-2001), secondo (2002-2005), terzo (2005-2008) e quarto *Plan Estatal de Vivienda* (2009-2012). L'evoluzione di tali piani ha privilegiato la ristrutturazione e messa in vendita e l'aumento di edilizia sociale in affitto.

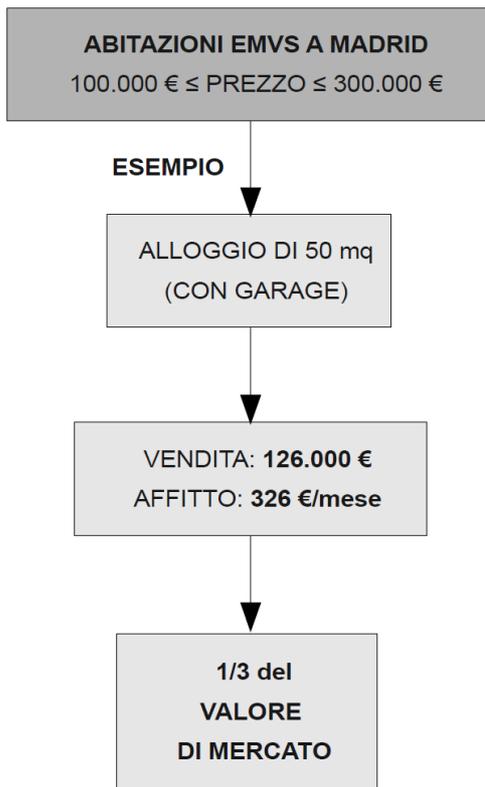


Figura 3: Esempio di alloggi EMVS a Madrid

Nel 2007 sono stati realizzati già 32.000 alloggi, di cui il 30% dato in affitto, e gli altri destinati all'acquisto per famiglie a basso reddito. Solo nel distretto di *Carabanchel*, l'EMVS ha in progetto o in fase di esecuzione 2.874 abitazioni.

Il Comune, comprando le aree a prezzo di mercato, realizzando gli alloggi e ripagandosi con la loro vendita, ha agito da imprenditore, investendo fino al 2008 circa 448 milioni di euro, ossia 142 €/ab, a fronte dei 32 €/ab investiti dallo Stato con il *Ministerio de Vivienda*.

Inoltre, l'EMVS ha introdotto il risparmio energetico e la qualità architettonica: ad esempio, nell'ampliamento di Vallecas del 2006 sono stati installati pannelli solari condominiali, per la produzione dell'acqua calda e per il riscaldamento, con un risparmio nei consumi del 40% rispetto a una caldaia individuale. Riguardo alla qualità architettonica, l'EMVS ha promosso numerosi concorsi di idee per la progettazione di edilizia sociale nella periferia di Madrid, di cui le figure seguenti mostrano alcuni esempi.



Figura 4: Carabanchel 11, Madrid. Progetto: Morphosis



*Figura 5: Aguila-Alcatel, Madrid.
Progetto: Rogelio Salmons*



*Figura 6: Carabanchel 16, Madrid.
Progetto: Foreign Office Architects*

4. Edilizia sociale nei Paesi Bassi: verso l'indipendenza dallo Stato

Nei Paesi Bassi, in seguito alla legge *Wet balansverkering geldelijke steun volkshuisvesting* (1995), lo Stato si è ritirato dal ruolo di principale finanziatore di edilizia sociale⁵, intraprendendo le seguenti azioni:

- convogliando gli investimenti per l'edilizia sociale alle *Corporaties*⁶, in modo che disponessero da subito dei finanziamenti necessari. Nel 2002 esse sono arrivate a gestire autonomamente il 99% dello *stock* di abitazioni sociali (CECODHAS, 2007);
- cancellazione dei debiti delle *Corporaties* in cambio dell'abolizione di sovvenzioni statali future.

Il BBSH⁷, il decreto sull'edilizia sociale, stabilisce che le *Corporaties* devono svolgere attività negli interessi delle famiglie con un reddito basso, tuttavia è consentito che forniscano alloggi per il libero mercato: infatti, le *Corporaties* possono definirsi "ibride" perché assolvono a doveri pubblici ma sono organizzazioni indipendenti che hanno anche obiettivi di mercato. Lo Stato mantiene comunque una posizione regolatrice.

Le *Corporaties* funzionano come un fondo di rotazione, che sussiste senza sussidi statali: le risorse attuali e future generate dall'edilizia sociale sono riutilizzate all'interno del settore stesso, per consentire alle *Corporaties* di auto-sovvenzionarsi. Ciascuna di esse deve utilizzare il fondo di rotazione senza scopo di lucro come risorsa per migliorare la qualità della vita negli alloggi esistenti e per costruirne nuovi. Inoltre, i contributi al fondo delle *Corporaties* più prospere possono essere utilizzati per equilibrare le perdite di quelle in difficili condizioni economiche.

Le *Corporaties* hanno risposto all'abolizione dei contributi diretti con le seguenti misure:

- incrementando la vendita degli alloggi: a partire dal 1990 il numero degli alloggi venduti è passato da 2000 a oltre 20.000, aumentando così il guadagno rispetto agli affitti;
- costruendo alloggi di maggiore qualità sia di edilizia sociale che rivolti al libero mercato, di cui le figure seguenti mostrano alcuni esempi.



Figura 7: *The Whale*, Amsterdam.
Progetto: Frits van Dongen

5 La maggior parte dei Paesi europei ha iniziato la privatizzazione dell'edilizia sociale negli anni Ottanta, i Paesi Bassi nel 1995, eppure sono attualmente il Paese membro dell'UE in cui si ha la più forte privatizzazione dell'edilizia sociale.

6 Le *Corporaties* sono organizzazioni private senza scopo di lucro che promuovono e realizzano tutta l'edilizia sociale nei Paesi Bassi.

7 *Besluit Beheer Sociale Huursector*.



*Figura 8: IJplein (Masterplan), Amsterdam.
Progetto: OMA*



*Figura 9: IJBurg, (Masterplan per 6 isole artificiali) Amsterdam.
Progetto: studio Palmboom & Van den Bout*

5. La situazione italiana

Le tappe che hanno portato alla situazione italiana attuale sono mostrate in figura 10.

1903	Legge 251/1903 (Legge Luzzatti)	Crea gli Istituti per le Case Popolari (IACP)
1919	RD 30 novembre 1919	Testo Unico sull'edilizia economico-popolare
1938	Testo Unico 24 marzo 1938, n. 1165	Nuovo assetto degli IACP, su base provinciale
1949	Legge 43/1949	INA casa (piano Fanfani)
1949	Legge 408/1949 (legge Tupini)	Estensione del piano Fanfani a tutti i tipi di lavoratori
1962	Legge 167/1962	Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare
1963	Legge 60/1963	Sostituzione gestione INA casa con gestione GESCAL (Istituto Gestione per Case Lavoratori)
1975/ 1977	Leggi 166/75 e 513/77	Introduzione dei programmi straordinari
1978	Legge 457/1978	Norme per l'edilizia residenziale: introduzione della programmazione pluriennale
1992	Legge 179/1992	Introduzione della riqualificazione urbana con Piani integrati di intervento, Programmi di riqualificazione urbana, Programmi di recupero urbano
1998	D. Lgs. 112 del 31.3.1998	Trasferimento alle Regioni della responsabilità sull'edilizia sociale

Figura 10: Evoluzione della normativa italiana sull'edilizia sociale

Come gli altri Paesi dell'UE, anche l'Italia negli anni Novanta ha predisposto le riforme per incoraggiare l'investimento privato e per il decentramento a favore degli enti locali⁸. Lo Stato determina principi e obiettivi generici sull'edilizia sociale e distribuisce i fondi per l'edilizia sociale; gli enti locali attuano le politiche statali e pianificano le risorse finanziarie.

Le organizzazioni coinvolte nell'edilizia sociale sono di tre tipologie:

- IACP (Istituti Autonomi per le Case Popolari): organismi pubblici che costruiscono e gestiscono l'edilizia sociale. Sono stati trasformati in Aziende per l'edilizia residenziale pubblica, e sono regolati da leggi regionali (i nomi, gli obiettivi, e lo statuto variano di regione in regione). Gli ex-IACP sono obbligati a rendicontare la spesa e i fondi sono determinati dallo Stato e dalle Regioni.
- Regioni: hanno le responsabilità sull'edilizia sociale, pianificano le risorse finanziarie e stabiliscono i criteri per l'assegnazione degli alloggi.
- Cooperative: costruiscono principalmente per i loro membri.

I fondi destinati all'edilizia sociale sono di due tipologie:

- finanziamenti pubblici, privati provenienti da banche o fondi speciali finanziati dalle associazioni. Un esempio è il Fondo Nazionale (L. 431/1998), di dotazione determinata annualmente dalla Legge Finanziaria;
- agevolazioni di natura fiscale, prestiti bancari ad interesse nullo o ridotto per cui lo Stato assume il ruolo di garante, convenzioni stipulate tra gli enti locali e i promotori.

L'edilizia sociale italiana sta attualmente sperimentando carenza di alloggi sociali, che costituiscono solo il 5% del settore edilizio, in confronto al 35% dei Paesi Bassi. Per contrastare il fenomeno, le Regioni hanno

⁸ D. Lgs. 112 del 31.3.1998.

intrapreso le seguenti iniziative:

- privatizzazione dei beni demaniali;
- vendita massiccia degli alloggi pubblici al 30% del prezzo di mercato, e finanziamento di nuove abitazioni: una Regione dovrebbe vendere 3 alloggi per finanziare la costruzione di uno nuovo;
- investimenti nella ristrutturazione delle abitazioni esistenti e in programmi di riqualificazione urbana.

Il numero di abitazioni pubbliche diminuisce, ma la domanda aumenta, anche a causa dei forti cambiamenti nella composizione della popolazione, come l'aumento del numero di immigrati e anziani. La presenza dei cittadini stranieri immigrati è cresciuta in media circa del 90% tra il 2003 ed il 2007, e il continuo aumento degli anziani comporta particolari requisiti tecnici di accessibilità degli edifici, da commisurare alle condizioni di salute e al reddito degli inquilini.

Negli ultimi anni la struttura demografica dell'Italia è stata modificata dai seguenti fenomeni⁹:

- diminuzione della fecondità;
- innalzamento della vita media;
- aumento delle migrazioni: dal 2001 al 2010 il numero dei cittadini stranieri si è più che triplicato. Attualmente l'incremento ha un ritmo meno sostenuto, a causa della crisi economica, dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE e della nuova normativa sul soggiorno dei cittadini comunitari nell'UE.

La moltitudine di provenienze (Europa dell'Est, Africa, Cina, Filippine, America centro-meridionale) comporta problematiche da considerare nella pianificazione dell'edilizia sociale, che deve rispondere al fabbisogno di abitazioni non solo quantitativamente ma anche qualitativamente, con edifici in grado di adattarsi alle diverse esigenze e alle diverse identità dei futuri cittadini.

Inoltre la fine dell'espansione delle città ha causato grandi difficoltà nel reperimento di terreni a basso costo: una recente ricerca¹⁰ ha evidenziato che i costi eccessivi delle aree edificabili incidono fortemente sui costi finali dell'edilizia pubblica.

Le recenti politiche abitative italiane prendono il nome di "Piano Casa per l'edilizia sociale"¹¹, che prevede uno stanziamento di fondi per incrementare l'offerta di alloggi sociali e in particolare di realizzare e recuperare circa 50.000 alloggi, mediante finanziamenti pubblici e forme di incentivazione agli investimenti privati (gli Accordi di programma tra Stato, Regioni, Comuni e i privati).

6. Conclusioni

Dagli studi effettuati sulle politiche abitative europee si è stilato il seguente elenco di buone pratiche per la pianificazione di interventi di edilizia sociale:

- approccio integrato, che tenga conto di variabili come la dotazione economica, la previsione dei servizi, il coinvolgimento di determinati gruppi sociali;
- maggiore coesione sociale: le problematiche di natura sociale presenti nei complessi popolari dipendono dal fatto che persone di diverse nazionalità e radici culturali condividono gli stessi spazi. E' necessario che l'edilizia sociale tenga conto delle diverse identità, e integri l'aspetto residenziale

9 Istat, 2011.

10 Housing sociale nelle aree per servizi collettivi, Censis, 2008.

11 Piano nazionale di edilizia abitativa, art. 11 DL 112/2008, convertito dalla Legge 133/2008.

con attività collaterali, culturali, ludico-sportive e religiose. In questo modo si possono coinvolgere le persone in attività da svolgere nel quartiere, ottenendo maggiore coesione sociale e la creazione di legami di vicinato;

- fornire un'elevata qualità della vita, ottenibile con il coinvolgimento dei residenti sin dalla progettazione degli alloggi fino alla gestione, con la creazione di posti di lavoro e con il miglioramento della qualità dell'ambiente costruito;
- adeguato supporto finanziario, come avviene per le *Corporaties* nei Paesi Bassi, in cui l'edilizia sociale non dipende da sovvenzioni pubbliche e produce profitti da reinvestire nel settore.

Tali strategie operative possono contribuire a rendere i complessi di edilizia sociale "comunità sostenibili" anche nel territorio italiano, sfatando il mito del degrado edilizio e sociale ad essi solitamente associato.

Bibliografia

Boelhouwer, P., *Social housing finance in the Netherlands: The road to independence*, International Union for Housing Finance, Jun 2003

CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), *Housing sociale nelle aree per servizi collettivi: l'alloggio come servizio economico di interesse generale*, 2008

Czischke, D. & Pittini, A. (CECODHAS European Social Housing Observatory), *Housing Europe 2007*, Brussels, 2007

Gobierno de España, Ministerio de Vivienda, *Presentacion del Plan 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda*, 2005

INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) - Gruppo di lavoro "Politiche e strumenti per la residenza sociale": *Edilizia Residenziale Sociale: una nuova stagione*

Istat (Istituto nazionale di statistica), *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, 2011

La frammentazione delle politiche di edilizia sociale - parte I. Dalle politiche per la casa alle politiche per l'abitare, Manuela Ricci, 2006

La grande ricostruzione: il piano INA-casa e l'Italia degli anni Cinquanta I a cura di Paola Di Biagi, Donzelli, Roma, 2001

Longo, G., *Housing policies in Italy: Urbanisation and localisation of the housing issue*, ENHR Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation, Ljubljana, 2006

Nieboer, N. & Gruis, V., *Government regulation versus market orientation in social housing management*, ENHR Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation, Ljubljana, 2006

Nieboer, N. & Gruis, V., *Social housing investment without public finance: The Dutch case*, Southern Public Administration Education Foundation, 2006

Pozzo, A. M. (FEDERCASA), *L'edilizia sociale in Italia: normative e realizzazioni*

Van der Heijden, J. J., *Enforcing Dutch building regulations*, ENHR Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation, Ljubljana, 2006