

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



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

Virgilio G. Scenari immobiliari e *housing affordability*: geografia e dimensioni del disagio abitativo

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Titolo: SCENARI IMMOBILIARI E HOUSING AFFORDABILITY: GEOGRAFIA E DIMENSIONI DEL DISAGIO ABITATIVO

Autore: GIOVANNI VIRGILIO – D.A.P.T – Università di Bologna

Atelier di riferimento: LA NUOVA QUESTIONE URBANA E IL PROBLEMA DELLA CASA;

Parole chiave: Social Housing; Domanda sociale di residenza; Housing affordability.

Il quadro generale

Dall'analisi degli attuali scenari demografici e socioeconomici, condotta sui diversi sistemi urbani e territoriali, diviene sempre più evidente la dimensione critica assunta dalla crescita di nuovi strati di povertà (non necessariamente *assoluta*) che si traduce in un insieme di bisogni emergenti, cui le amministrazioni locali sono chiamate a fornire risposte urgenti onde evitare un aumento generalizzato della conflittualità sociale. I dati relativi alle nuove forme di povertà mostrano segnali inequivocabili sull'andamento del fenomeno¹, infatti a fronte di una situazione stabile nel suo complesso si registra da un lato una riduzione della povertà assoluta (che tuttavia interessa il 4,7% delle famiglie, pari al 5,2% della popolazione), a fronte di una simultanea crescita del numero delle famiglie che si trovano in condizione di povertà relativa per cui si registra un'incidenza pari al 10,8% del totale delle famiglie (il 13,1% della popolazione)². Una lettura fine di questo dato ci porterebbe ad affermare che l'attuale contingenza economica, avrebbe provocato un allargamento delle disuguaglianze sociali che si traducono in povertà relativa, seppure a fronte di un miglioramento delle condizioni più estreme di marginalità economica rinvenibili nelle condizioni di povertà assoluta. È dunque evidente che se si vanno ad analizzare i bisogni espressi da queste fasce della popolazione, tra questi assume un ruolo di preminenza quello dell'accesso all'abitazione, specie in locazione. Se infatti si fa riferimento ai dati ufficiali³ relativi all'incidenza relativa delle diverse tipologie di titolo di godimento dell'abitazione, risulta che nel 2008, il 68,5 % del totale delle famiglie (pari a 16,9 milioni di famiglie a cui corrispondono 42 milioni di individui pari al 70,2% dei residenti) sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono, il 18,9 % (4,7 milioni di famiglie cui corrispondono 11 milioni di residenti per un'incidenza percentuale del 18,3 sul totale) vive in affitto e il 12,6 per cento (3,1 milioni di famiglie cui corrispondono 6,9 milioni di residenti per un'incidenza del 11,5 %) dispone dell'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito. Sulla base di queste semplice dato è possibile trarre una prima conclusione: l'incidenza sul totale delle famiglie affittuarie risulta decisamente più bassa rispetto alla media comunitaria (24,3 % nella EU27 e 28,9% nella EU15)⁴ dove invece circa un quarto degli abitanti paga un affitto. La ragione di questa specificità italiana è da ricercare in due concause: la prima riguarda le condizioni strutturali che caratterizzano il mercato immobiliare e che favoriscono la propensione, da parte delle famiglie, ad attribuire all'abitazione una natura di "bene rifugio" rispetto a forme di investimento dei propri risparmi in attività finanziarie alternative; la seconda è da ricercare nella scarsa propensione alla mobilità che caratterizza gli italiani, che tendono a radicarsi nel proprio contesto territoriale. I comportamenti descritti, tuttavia, presuppongono un condizione reddituale tale da poter essere supportati economicamente e non è pertanto un caso che sono principalmente le famiglie a basso reddito che ricorrono all'affitto dell'abitazione, come si evince da un recente documento della Camera dei Deputati⁵: "[...]In uno studio del Nomisma del dicembre 2009 è stato rilevato che, nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità economiche

¹ Istat, *La povertà in Italia nel 2009*, luglio 2010

² Una analoga ricerca condotta dalla Fondazione Zancan per conto della Caritas, stima in 8 milioni e 370 mila le persone in condizione di povertà relativa nel 2009 (con un aumento del +3,7%), cui deve sommarsi un ulteriore 10% di popolazione che si considera impoverita, cioè che, pur non potendo essere considerata povera sulla base degli indici di povertà prefissati, avverte una situazione di forte disagio economico causato dalla crisi in atto. Tale situazione ha inciso profondamente sul tenore di vita di queste persone causandone la privazione di beni ritenuti necessari (Caritas Italiana – Fondazione Zancan - *Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*).

³ Istat, *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia - Anno 2008*, febbraio 2010, Roma

⁴ Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics>

⁵ Parlamento Italiano- Camera dei Deputati (2010); *Le politiche abitative; informazioni aggiornate a lunedì, 14 giugno 2010*; Roma

familiari del 18%, l'incremento dei canoni di locazione in regime di libero mercato nelle aree urbane è stato pari al 105%. [...]Il dato è ancora più significativo se si considera che accedono al mercato dell'affitto prevalentemente le famiglie meno abbienti: le famiglie in affitto si concentrano (nel 58,1%) nelle due fasce più basse di reddito, mentre l'incidenza degli affitti nella fascia più alta raggiunge solo l'8,2%". Quest'ultimo dato assume maggiore rilievo se si pensa che la quota delle famiglie in affitto che presenta un reddito inferiore ai 24.000 euro risulta essere pari al 69,8% (circa 3,2 milioni di famiglie), il 26% delle famiglie in affitto presenta un reddito minore di 12.800 euro con un'incidenza delle canone di circa il 30% sul reddito totale percepito (1,3 milioni di famiglie)⁶. Se al canone si sommano i costi dell'abitazione si scopre che il 30,4% delle famiglie in affitto (pari a 1,4 milioni di famiglie) spende oltre il 40% del proprio reddito per la casa, superando in tal modo la soglia di sostenibilità della quota di reddito familiare destinata all'abitazione ritenuta generalmente accettabile (pari al 30%)⁷.

Il quadro si compone ulteriormente se si tiene conto di alcuni attributi qualificanti le famiglie in affitto che presentano le seguenti caratteristiche: circa un terzo delle famiglie si concentra nei comuni capoluogo delle aree metropolitane (il 28,9%); circa la metà delle famiglie è composta da nuclei composti da un solo componente (22,4% delle famiglie) e da famiglie numerose composte da 5 o più componenti (24%); il 28,2% delle famiglie in affitto vive in condizioni di sovraffollamento, cioè non dispone di un numero di stanze adeguato alla loro composizione in base ai requisiti previsti dalla nostra legislazione⁸.

Se la situazione appena illustrata con riferimento alle famiglie in affitto evidenzia un allarmante livello di criticità, sarebbe illusoriamente consolante pensare che il tutto viene compensato dalla rilevante numerosità delle famiglie che si trovano in condizione di proprietà. In fatti anche in questo caso emergono dei segnali che sono tutt'altro che incoraggianti, poiché il 13,4 del totale delle famiglie è gravato da un mutuo sull'abitazione e tale situazione riguarda per lo più giovani coppie senza figli (36,6 %), le coppie con figli minori (23,2 %) e persone sole con meno di 35 anni (19,0 %). Inoltre quantunque sia vero che solo una quota piuttosto bassa (il 5,7%) appartiene al quintile più basso di reddito è allo stesso tempo vero che si sta parlando di circa 1,4 milioni di famiglie. Inoltre sono circa un milione le famiglie che dichiarano di spendere oltre il 40% del proprio reddito per l'abitazione, in totale analogia con quanto avviene per le famiglie in affitto.

I dati fin qui riportati mostrano, dunque, in modo inequivocabile il grado pericolosamente emergenziale del fenomeno. A fronte di questo stato di cose emerge con una certa evidenza la cronica assenza di efficacia delle scelte operate a livello politico nel tentativo di fornire (anche se in alcuni casi sarebbe meglio dire con "la scusa di fornire") delle risposte adeguate alle modalità strutturanti con cui si è andato storicamente configurando il problema. Sotto questo profilo lo sviluppo del corpo normativo in materia costituisce un esempio emblematico, infatti, la legislazione sulla casa negli anni ha strutturato l'intervento pubblico in due diverse direzioni: il sostegno all'accesso alla casa in proprietà, attraverso l'edilizia convenzionata, e la produzione di un patrimonio pubblico per l'affitto, cioè dell'edilizia sovvenzionata. Già a partire dalla seconda metà degli anni '80, il primo tipo di intervento è divenuto, di fatto, la pratica principale, causando una fortissima riduzione della quota di produzione edilizia destinata all'affitto. Negli ultimi decenni, nonostante si sia assistito ad una costante crescita della quota di cittadini che abitano una casa in proprietà unitamente ad una sostanziale rarefazione del mercato delle locazioni, l'investimento pubblico ha continuato sistematicamente a sostenere l'edilizia convenzionata. Questo fatto ci permette oggi di sostenere, senza timore di smentite che, di fatto, la legge 167/62 è stata utilizzata, tranne che in rari casi, come una legge di sostegno al settore edilizio, al fine di abbatterne i costi e ciò indipendentemente dalla perdita di valore

⁶ *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*. 2° Rapporto Nomisma 2010.

⁷ Non esiste un valore dell'indice riconosciuto come livello standard a livello internazionale, tuttavia nei documenti della Banca d'Italia, analogamente a quanto avviene in numerosi programmi governativi di assistenza degli Stati Uniti e del Regno Unito, nonché in molti dei bandi promossi dalle pubbliche amministrazioni italiane, si fa riferimento a un'unica soglia del 30 per cento del reddito sia per il costo dell'affitto sia per quello di acquisto, ritenendo che una spesa eccedente tale limite prefigura una situazione di difficoltà economica nell'accesso all'abitazione.

⁸ Nomisma 2010, *ibidem*.

sociale insita in tale scelta dovuta all'incapacità di rispondere efficacemente a quel complesso di bisogni cui il mercato si è dimostrato incapace di dare risposte (Virgilio et al, 2008).

Un'ulteriore riflessione che diviene necessario introdurre attiene alla presa d'atto che le dinamiche dei fenomeni considerati pongono la questione relativa alla scala territoriale cui le politiche abitative trovano maggiore efficacia. Le risposte fornite sono difficilmente incisive se date solo attraverso la pianificazione comunale, poiché lo squilibrio del sistema insediativo assume una dimensione territoriale di area vasta. È, infatti, a questa scala che si manifestano in tutta la loro evidenza gli impatti derivanti dall'assenza di efficaci politiche di social housing. In tal senso, gli strumenti di pianificazione possono individuare le quote di offerta abitativa necessarie a soddisfare i bisogni delle diverse fasce sociali e verificare quali di esse non possono ragionevolmente trovare in maniera spontanea risposta alle condizioni offerte dal mercato locale. Il raffronto di tale stima con le condizioni offerte dal mercato locale consente di individuare le fasce sociali non in grado di trovare risposta in esso o da queste significativamente discriminate. Sulla base di queste premesse può risultare utile la definizione di scenari in grado di disegnare le modalità con cui si conformerà la geografia della domanda sociale di residenza, affinché si possa disporre di uno strumento di analisi per approntare le politiche pubbliche adeguate ed è sostanzialmente questo che si cerca di fare, scegliendo come riferimento il caso di studio della provincia di Bologna.

Geografia e dimensioni del disagio abitativo a livello territoriale: il caso della provincia di Bologna

È necessario premettere che la situazione della provincia di Bologna (così come in generale quella dell'Emilia Romagna) si distingue nel quadro nazionale, in quanto non presenta i livelli di criticità rinvenibili in altri contesti territoriali, tuttavia esiste un diffuso disagio abitativo che si manifesta in tutta l'area metropolitana, in cui le dinamiche di espulsione dal centro verso la periferia hanno assunto ormai natura strutturale. Le condizioni di generale insostenibilità che genera questa situazione sia sotto il profilo della qualità urbana degli insediamenti sia (cosa ancora più preoccupante) sotto il profilo della qualità della vita, sono ben note a chi si occupa di politiche territoriali ed hanno costituito un ulteriore filone d'analisi, che per ragioni di trattazione non saranno affrontati in questa sede. Inoltre, al contrario di quello che avviene per l'offerta di abitazioni che è solitamente localizzata, la domanda, adattandosi a quest'ultima, è disposta a spostarsi sul territorio, pertanto, individuando i meccanismi di distribuzione spaziale dell'offerta abitativa è possibile identificare come si distribuirà la domanda su base territoriale. Si è tentato in questa fase di cominciare, seppure con le molte necessarie approssimazioni, a ragionare sull'importante e stretto rapporto tra la capacità di reddito e la solvibilità degli affitti, nonché l'accesso alla proprietà attraverso finanziamenti bancari. Con l'analisi effettuata si possono ottenere informazioni e spunti interessanti sulla situazione attuale, utili per "fotografare" la condizione di coloro i quali si immettessero oggi sul libero mercato immobiliare dei comuni della provincia, in proprietà o in locazione. Inoltre questa elaborazione permette una prima, sommaria misura della "sofferenza" della famosa "fascia grigia", ovvero la parte bassa del ceto medio non compresa nella tradizionale fascia sociale, ma ipotetica destinataria proprio dell'edilizia residenziale sociale che si vuole introdurre a livello regionale. Il primo problema che si è incontrato riguarda la quantificazione del reddito familiare, questo dato non è disponibile se non a livelli di aggregazione (di solito regionali) che ne rendono l'applicazione a livello comunale poco significativa. Tuttavia a livello provinciale esistono alcuni dati che se utilizzati opportunamente permettono di fare alcune importanti considerazioni. Il primo dato riguarda la fascia più debole solitamente obiettivo delle politiche di ERP. Questo dato permette di valutare quella che possiamo definire la condizione emergenziale e può essere ricavata dai dati relativi all'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente). Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel Rapporto ISEE 2009 rileva, nella Provincia di Bologna, 56.112 famiglie in condizioni di disagio socio-economico con un'incidenza del 12% sul totale delle famiglie con una distribuzione per fasce di reddito riportata in Tabella 1. Con riferimento al titolo di godimento della dimora principale risulta la seguente distribuzione: Proprietà 25,1 %; Affitto Registrato 34,6%; Altro 40,3% .

Un altro elemento significativo è ottenibile dai dati ACER⁹ da cui risulta che al 21/10/2010 il patrimonio attualmente in dotazione dell'istituto nella Provincia di Bologna è pari a 16.542 alloggi di cui risulta assegnato il 9,92% (1641 abitazioni). Negli ultimi 3 anni (2007-2010) sono stati assegnati 949 alloggi di cui 622 (pari al 65,5%) a nuclei italiani. Attualmente nelle graduatorie risultano in attesa 8.485 domande, di cui 4.528 (53,4%) sono di famiglie italiane con un reddito medio lordo di circa 1.000 euro al mese, che si traduce mediamente in 790 euro mensili per gli italiani e 795 euro per i nuclei familiari stranieri.

La prima considerazione che è possibile fare è che dato l'attuale patrimonio di edilizia pubblica e dato il numero delle famiglie potenzialmente ascrivibili alle graduatorie esiste un deficit minimo di abitazioni stimabile tra le 20.500 e 27.400 unità¹⁰. Si è pertanto sicuri di avere individuato seppure con una certa approssimazione quello che può essere indicato come "fabbisogno abitativo assoluto", ma questo dato da solo non permette di afferrare pienamente il quadro, poiché sottostima la potenziale portata del fenomeno. Per migliorare il livello di analisi è possibile condurre alcune simulazioni completando il quadro assumendo che le famiglie si rivolgano al mercato immobiliare facendo alcune ipotesi di scenario:

- la suddivisione degli immobili in quattro tipologie dimensionali calcolate sulla base degli standard anti-affollamento: 38 mq, 50mq, 80 mq e 100mq. Delle diverse taglie di abitazioni sono stati calcolati a livello comunale i prezzi medi a metro quadro relativi sia alla compravendita sia alla locazione¹¹;
- solvibilità del nucleo familiare pari al 30% del reddito, soglia ritenuta valida sia per l'affitto che per la rata del mutuo (anche se da un'indagine da noi condotta sul campo risulta che tale limite è spesso superato e si attesta nell'ordine del 35-40%);
- infine si è assunto come riferimento un mutuo trentennale al tasso fisso del 4,5% (ISC al 31/10/2010) per la copertura del costo totale dell'abitazione.

Sulla base di elaborazioni condotte su rilevazioni campionarie si è arrivati ad individuare una stima delle classi di reddito e dei nuclei in affitto. Il dato evidenzia che il numero di famiglie al di sotto dei 24.000 euro, a livello provinciale, risulta essere pari a 174.876 (il 37% sul totale), dato che assume una certa significatività per l'analisi. I dati raccolti hanno permesso di individuare, per ogni comune della provincia, rispettivamente l'accessibilità nei confronti delle soglie di sostenibilità rispetto alla proprietà (Grafico 1) e rispetto all'affitto (Grafico 2), da cui emerge immediatamente lo stato di difficoltà delle famiglie. Il passo successivo è stato quello di costruire un *gradiente territoriale dell'accessibilità*¹² alla proprietà (Tavola 1) e alla locazione (Tavola 2). Anche in questo caso si dispone di una potenziale base per poter condurre una serie di riflessioni sugli impatti (ad esempio in termini di traffico e mobilità, consumo di suolo etc.) che tale situazione è in grado di generare a livello di area vasta. Pertanto, diviene la dimensione provinciale quella più idonea a coordinare coerentemente le diverse scelte che se effettuate solo nell'ottica degli interessi comunali non possono che rivelarsi limitate. Questo fatto sembra confermato dall'analisi ricognitiva effettuata sui piani strutturali comunali attualmente adottati, da cui risulta che su una potenzialità edificatoria di più di 60.000 nuovi alloggi previsti per l'intero orizzonte temporale di durata dei piani, solo 9.500 (15,8%) sono destinati ad ERS e quindi ben al di sotto degli obiettivi previsti dalla legislazione regionale vigente.

Riferimenti bibliografici

Istat (2010); *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia - Anno 2008*, febbraio 2010, Roma

Istat (2010); *La povertà in Italia nel 2009*, luglio 2010, Roma.

Caritas Italiana, Fondazione Zancan (2010); *Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma

⁹ La legge regionale Emilia-Romagna n. 24 dell'8 agosto 2001, riguardante la "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", entrata in vigore il 24 agosto 2001, ha trasformato Lo IACP in Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Bologna (Acer).

¹⁰ L'oscillazione all'interno di questo range dipende dalle potenziali variazioni che potrebbe subire la quota di famiglie proprietarie.

¹¹ Il calcolo è stato effettuato sulla base dei dati dell'Agenzia del Territorio, cui sono stati applicati opportuni parametri correttivi.

¹² Qui a titolo puramente esemplificativo si è scelto di riportare quello riferito ad un'unità immobiliare di 50 mq.

Parlamento Italiano- Camera dei Deputati (2010); *Le politiche abitative*; informazioni aggiornate a lunedì, 14 giugno 2010; Roma

Nomisma (2010); *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*. 2° Rapporto 2010, Bologna.

Virgilio G., Angelelli G., Ballotta V., (2008); “Una proposta metodologica per la valutazione e l’analisi del fabbisogno abitativo sociale alla scala sovra comunale”; Atti della XXIX Conferenza Scientifica Annuale dell’ AISRe, *Conoscenza, Sviluppo Umano e Territorio*, AISRe, Bari 24-26 settembre 2008.

Moroni S., (2000); “Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo”, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67.

Tosi A. (2003), “Introduzione” in Tosi. A, (a cura di), *Verso l’edilizia sociale. Le nuove politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell’azione pubblica*. Edizioni Guerrini e Associati, Milano.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2009); *Rapporto ISEE 2009. Implementazione, popolazione e selettività dell’Indicatore della Situazione Economica*; 31 dicembre 2009, Roma.

TABELLA 1 – Distribuzione dei nuclei familiari per fasce di ISEE e incidenza relativa – Provincia di Bologna.

CLASSI ISEE (MIGLIAIA DI EURO ANNUI)	INCIDENZA TOTALE	NUMERO NUCLEI
NULLO	6,50	3.640
0-3	6,20	3.472
3-6	17,90	10.024
6-10	22,90	12.824
10-15	24,70	13.832
15-20	11,60	6.496
>20	10,40	5.824

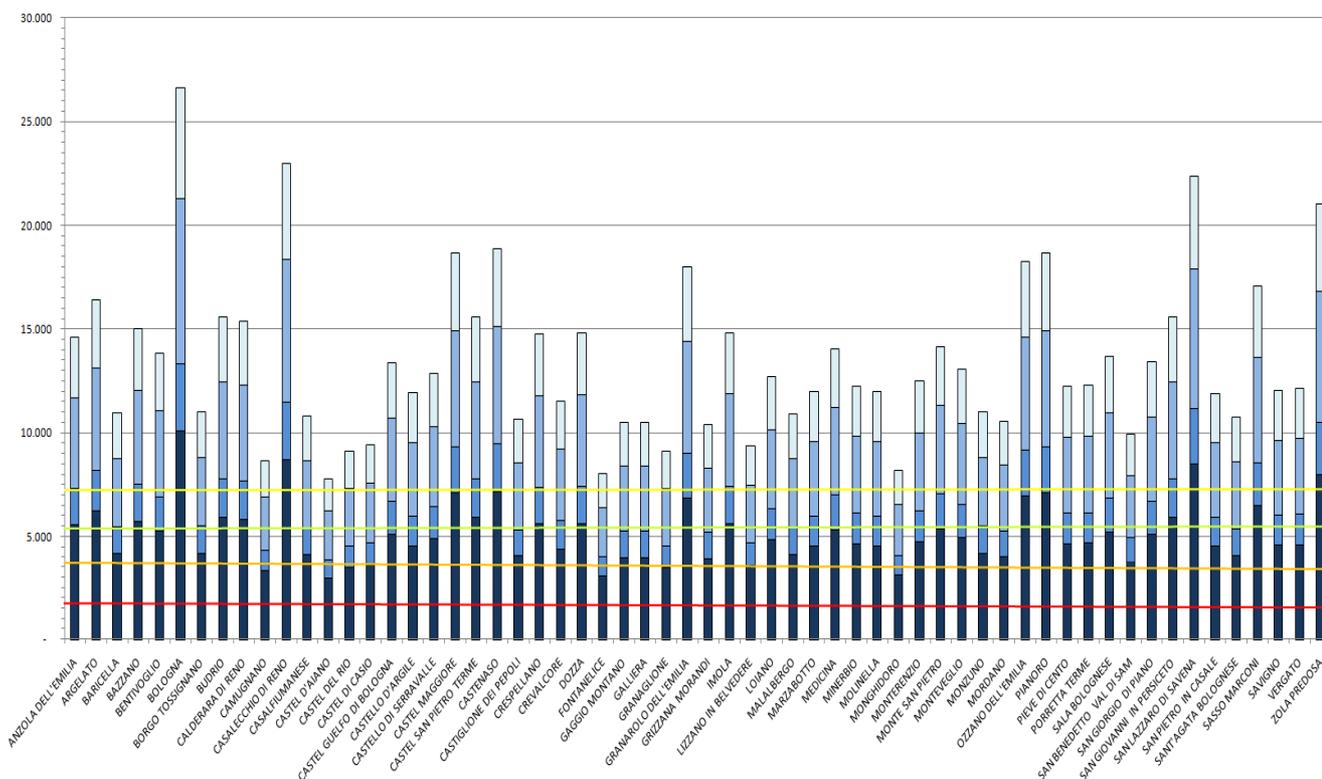
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Anno 2009

TABELLA 2 – Distribuzione del reddito per fasce fino al reddito mediano annuo provinciale – Anno 2010

FASCE DI REDDITO(MIGLIAIA DI EURO ANNUI)	TOTALE FAMIGLIE	AFFITTO
min di 6	11.449	7.101
6_12	27.885	12.188
12_18	59.498	22.084
18_24	76.044	23.209
24_32,655	59.093	11.510
Totale	233.969	76.091
Totale min.di 24	174.876	64.581

Fonte: Stima su dati campionari.

GRAFICO 1 – Accesso alla proprietà confronto tra soglia di sostenibilità per singola fascia di reddito e rata annua del mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto degli immobili di diversa taglia. Dati comunali



LEGENDA

- soglia di sostenibilità per fascia di reddito compresa tra 18000 e 24000 euro
- soglia di sostenibilità per fascia di reddito compresa tra 12000 e 18000 euro
- soglia di sostenibilità per fascia di reddito compresa tra 6000 e 12000 euro
- soglia di sostenibilità per fascia di reddito minore di 6000 euro
- valore della rata annuale di un mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto di un'abitazione di 100 mq
- valore della rata annuale di un mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto di un'abitazione di 80 mq
- valore della rata annuale di un mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto di un'abitazione di 50 mq
- valore della rata annuale di un mutuo trentennale a tasso fisso necessario per l'acquisto di un'abitazione di 34 mq

TAVOLA 2 – “GEOGRAFIA DEL FABBISOGNO”: Esempio di Gradiente di accessibilità alla locazione per singola fascia di reddito riferito ad un’unità abitativa di 50 mq.

