

2012

# ALLOGGIO SOCIALE EUROPEO

gli ingranaggi del settore





# **Alloggio sociale europeo 2012**

## **Gli ingranaggi del settore**

Edito da CECODHAS Housing Europe's Observatory, Bruxelles (Belgique)

Ottobre 2011



# Indice

<i>Premessa</i>	9
<i>Introduzione</i>	11
<b>1. Il contesto europeo</b>	<b>17</b>
<i>The European context</i>	
I. Disponibilità di alloggi e proprietà <i>Housing availability and tenures</i>	17
II. L'inaccessibilità al bene casa <i>Housing (un)affordability?</i>	21
III. Qualità delle abitazioni e delle condizioni abitative <i>Quality of dwellings and housing conditions</i>	24
IV. Trend demografici e housing <i>Population trends and housing</i>	27
V. Esclusione abitativa in Europa <i>Housing exclusion in Europe</i>	28
VI. <i>Abstract</i>	29
<b>2. Il Social Housing nei Paesi dell'Unione europea</b>	<b>31</b>
<i>Social Housing in the European Union</i>	
I. Definizioni <i>What is Social Housing?</i>	31
II. L'estensione del settore del social housing nei vari Paesi <i>How big is the sector?</i>	35
III. I fornitori di social housing <i>Who provides social housing?</i>	37
IV. Modalità di finanziamento del social housing <i>How is social housing financed?</i>	40
V. Chi ha accesso al social housing <i>Who can access social housing?</i>	52

VI.	Alloggi sociali all'interno di obblighi di programmazione	57
	<i>Social housing in planning obligations</i>	
VII.	<i>Abstract</i>	59
<b>3.</b>	<b>Profilo dei Paesi dell'Unione Europea</b>	<b>61</b>
	<i>Country profiles</i>	
	Austria	61
	Belgio	65
	Bulgaria	69
	Cipro	72
	Danimarca	74
	Estonia	77
	Finlandia	79
	Germania	82
	Grecia	85
	Irlanda	87
	Italia	90
	Lettonia	97
	Lituania	99
	Lussemburgo	101
	Malta	103
	Olanda	106
	Polonia	109
	Portogallo	113
	Regno Unito	117
	Repubblica Ceca	122
	Romania	126
	Slovacchia	129
	Slovenia	132
	Svezia	135
	Ungheria	139
	<i>Abstract</i>	141

<b>4. Social housing in Francia</b>	<b>143</b>
<i>Social housing in France</i>	
I.    Introduzione	143
<i>Introduction</i>	
II.   Aspetti demografici	147
<i>Demographic aspects</i>	
III.  Analisi del social housing in Francia	151
<i>Analysis of social housing in France</i>	
IV.   I casi selezionati	155
<i>Case studies</i>	
Gli alloggi sociali Herold a Parigi	161
<i>Paris Herold Social Housing</i>	
Zac Massèna a Parigi	175
<i>Zac Massena, Paris</i>	
Le Hameau de Plantoun - OPHLM De Bayonne	193
<i>Plantoun Burg, OPHLM Bayonne</i>	
64 Rue Dupaty, Bordeaux	207
<i>Dupaty Street, 64, Bordeaux</i>	
Le Clos Des Sablières	217
<i>The "Sand Cave" Apartments</i>	
L'arc en Ciel di Bernard Bühler a Bordeaux	229
<i>The Rainbow" by Bernard Bühler, Bordeaux</i>	
<b>5. Social housing in Spagna</b>	<b>241</b>
<i>Social housing in Spain</i>	
I.    Introduzione	241
<i>Introduction</i>	
II.   Breve inquadramento delle politiche abitative	243
<i>Brief framework of housing policies</i>	
III.  Analisi del social housing in Spagna	247
<i>Analysis of social housing in Spain</i>	
IV.   I casi selezionati	250
<i>Case studies</i>	

Housing sociale nel Quartiere Caraban-Chel a Madrid <i>Social housing in Carabanchel Suburb, Madrid</i>	255
Social housing a Terrassa, Barcellona <i>Social housing in Terrassa, Barcelona</i>	269
Alloggi sociali Ramon Y Cajal a Siviglia <i>Social apartments Ramon Y Cajal in Seville</i>	293
Alloggi sociali nel quartiere di La Sang ad Alcoi <i>Social dwellings in La Sangs suburb, Alcoi</i>	307
Abitare sociale a Rota, Cadice <i>Social housing in Rota, Cadiz</i>	325
100 alloggi di tipo “Viviendas de Proteccion Oficial” <i>100 “Vivienda de Proteccion Oficial” dwellings</i>	339
<i>Bibliografia</i>	359

# 1. Il contesto europeo<sup>1</sup>

## *The European context*

### **I. Disponibilità di alloggi e proprietà**

I mercati immobiliari dell'Unione europea (EU) sono caratterizzati dall'elevata percentuale di case di proprietà, dato ampiamente condiviso nella maggior parte degli Stati. Secondo dati più recenti, la percentuale di abitazioni di proprietà varia da oltre il 90% in alcuni Paesi europei orientali, come ad esempio l'Estonia, la Romania e la Bulgaria, decrescendo fino al 40% in Germania, l'unico paese nell'Unione europea in cui la percentuale di abitazioni in locazione è maggiore di quella delle abitazioni di proprietà.

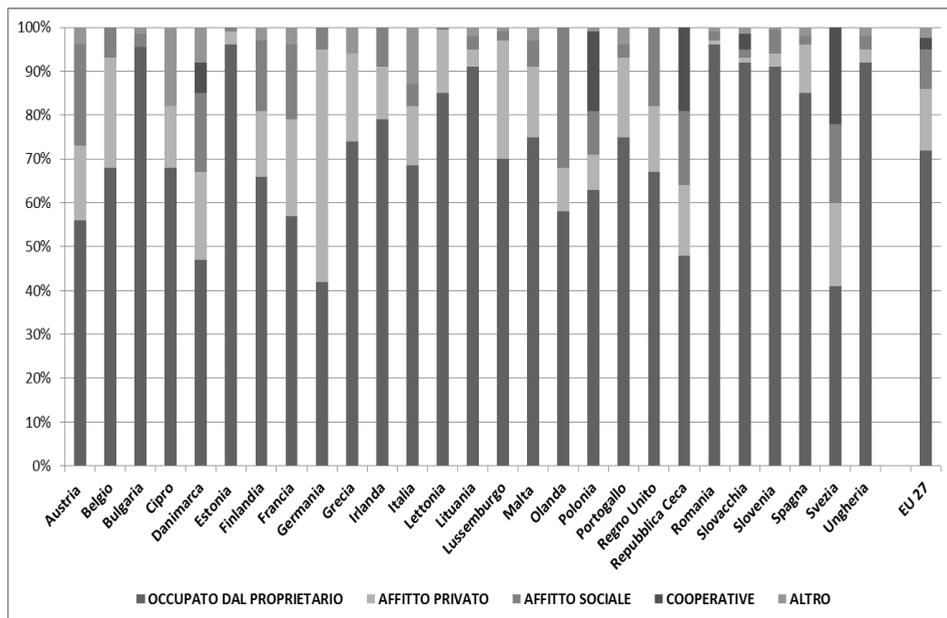
La percentuale di case di proprietà è particolarmente elevata nei Paesi del sud Europa, come ad esempio la Spagna, l'Italia, la Grecia, Malta, Cipro, e risulta piuttosto elevata anche in Irlanda, come illustrato in Figura 1.

Il settore degli affitti varia in modo significativo all'interno dell'area europea: è esiguo in Europa orientale e in alcuni Paesi del sud Europa, come la Spagna, la Grecia e l'Italia. All'interno del medesimo settore è importante sottolineare la differenza che riveste il mercato degli affitti privati (private rental housing) rispetto agli immobili locati a canone sociale (social rental housing).

In alcuni Paesi gli alloggi sociali in locazione rappresentano più del 50% del mercato complessivo degli affitti: ciò accade in Olanda, in Austria, nel Regno Unito e nei Paesi dell'Europa orientale in cui il settore degli affitti non è sviluppato. In altri Paesi invece il settore degli alloggi sociali in locazione è piuttosto marginale nell'ambito del mercato immobiliare. In alcuni Paesi le società cooperative svolgono un importante ruolo nella fornitura di alloggi a prezzi accessibili.

---

<sup>1</sup> Il presente capitolo è una trasposizione integrale in lingua italiana del Rapporto Cecodhas Housing Europe, "2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems", autorizzata da Cecodhas Housing Europe.



Fonte: Housing statistics in European Union 2010, aggiornamenti forniti dai referenti nazionali di Cecodhas Housing Europe.

**Figura 1** – *Suddivisione della proprietà nei 27 Stati Membri EU rispetto allo stock abitativo totale*

Tuttavia il dato statistico in relazione alla definizione delle società cooperative rappresenta una grande varietà di situazioni: in alcuni Paesi i dati relativi alle cooperative sono inclusi nel settore delle case di proprietà; in altri Paesi sono inclusi nel settore dell'edilizia residenziale sociale; mentre in altri Paesi ancora sono raggruppati in una categoria separata dal settore sociale e da quello privato<sup>2</sup>. Nonostante le grandi differenze nella tipologia di alloggi di proprietà, la tendenza generale che si registra nella maggior parte dei Paesi europei è un aumento del tasso di abitazioni di proprietà.

L'aumento generale riflette in parte gli sviluppi demografici e la situazione socio-economica<sup>3</sup>. Questo trend è stato notevolmente potenziato dalle politiche

<sup>2</sup> CECODHAS Housing Europe (2011), Third General Survey.

<sup>3</sup> Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>.

di incoraggiamento all'acquisto della casa, non solo attraverso incentivi fiscali per gli acquirenti, ma soprattutto attraverso politiche che favoriscono la realizzazione e la vendita di alloggi sociali, come ad esempio l'introduzione nel Regno Unito nel 1980 del "Right to Buy". Il trend inoltre è stato sostenuto dai bassi tassi di interesse degli anni più recenti così come da un sempre più competitivo mercato dei mutui.

Tra i vecchi Stati membri della EU, i Paesi con il più veloce tasso di crescita relativo all'acquisto della casa sono stati, a partire dal 1980, l'Olanda e il Regno Unito<sup>4</sup>. L'aumento delle case di proprietà è andato di pari passo con l'aumento dei livelli di indebitamento delle famiglie, che hanno recentemente raggiunto una percentuale sul PIL di oltre il 100% in Olanda e in Danimarca.

Nei Paesi dell'Europa centrale e orientale<sup>5</sup> la massiccia privatizzazione del patrimonio edilizio di proprietà dello Stato avvenuta in seguito alla caduta del comunismo è stata l'origine del rapido aumento del fenomeno della casa di proprietà<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda la disponibilità di alloggi, attualmente il numero di alloggi per abitante è relativamente elevato in molti Paesi europei e soprattutto nei Paesi dell'Europa Meridionale, come Portogallo e Spagna, mentre è inferiore in alcuni Paesi dell'Europa Orientale, come Repubblica Slovacca e Polonia, come illustrato nella Tabella 1.

---

<sup>4</sup> Dol, K. and Haffner, M. (2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University.

<sup>5</sup> Pittini, A. and Czischke, D. (2009), *Housing issues in Eastern European countries*. CECODHAS Housing Europe Observatory Research Briefing Year 2/Issue 3.

<sup>6</sup> Il processo di privatizzazione in Europa orientale: la privatizzazione implica la cessione agli inquilini dei diritti di proprietà dello Stato e della società proprietaria delle abitazioni, unitamente alla possibilità di acquistare le abitazioni a prezzi scontati. In alcuni Paesi la privatizzazione degli alloggi di proprietà dello Stato è stata accompagnata dal trasferimento delle abitazioni in società cooperative. Una piccola quota del patrimonio edilizio di proprietà dello Stato, rimasta inalienata dopo le operazioni di privatizzazione, è stata trasferita ai Comuni. Questo fenomeno non si è verificato nella Repubblica Ceca e si è verificato in Polonia in misura minore rispetto agli altri Paesi dell'est Europa. Allo stesso tempo, in tutti i Paesi ad eccezione di Polonia e Ungheria, gli edifici e le abitazioni che sono state confiscate, nazionalizzate o in altro modo espropriate dopo la seconda guerra mondiale sono state privatizzate a favore dei precedenti proprietari o dei loro eredi. Il risultato di questo processo è stato un rapido aumento della diffusione della proprietà delle abitazioni, ad eccezione di Bulgaria e Romania, Paesi in cui la casa di proprietà era già molto diffusa prima del fenomeno della privatizzazione.

<b>DISPONIBILITÀ DI ALLOGGI NELLA EU</b>			
<b>PAESE</b>	<b>ANNO</b>	<b>STOCK TOTALE DI ALLOGGI</b>	<b>NUMERO DI ALLOGGI PER 1000 ABITANTI</b>
Austria	2009	na	436*
Belgio	2009	5.043.000	457
Bulgaria	2011	3.859.460	na
Cipro	2002	293.000	na
Danimarca	2009	2.680.000	500
Estonia	2009	651.000	485
Finlandia	2009	2.784.000	531
Francia	2009	31.264.000	509
Germania	2011	39.268.000	490
Grecia	2004	5.465.000	na
Irlanda	2004	1.554.000	371
Italia	2001	na	479*
Lettonia	2009	1.042.000	461
Lituania	2009	1.308.000	390
Lussemburgo	2009	188.000	389
Malta	2009	139.000	349
Olanda	2009	7.107.000	431
Polonia	2009	13.302.000	348
Portogallo	2011	5.880.000	557
Regno Unito	2009	27.108.000	443
Repubblica Ceca	2004	4.336.000	na
Romania	2009	8.329.000	390
Slovacchia	2009	1.767.000	326
Slovenia	2004	798.000	na
Spagna	2009	25.129.000	544
Svezia	2009	4.508.000	479
Ungheria	2009	4.303.000	429

\* Lo stock totale di alloggi è costituito da: case principali di residenza + seconde case + alloggi liberi.

Fonte: Housing statistics in European Union 2010, aggiornamenti forniti dai referenti nazionali di Cecodhas Housing Europe.

**Tabella 1** – *Disponibilità di alloggi nella EU*

Alcuni Paesi europei, come la Francia, stanno vivendo nell'ultimo decennio una situazione di carenza cronica di alloggi.

Va notato però che queste cifre non riflettono necessariamente il bisogno di nuove realizzazioni di alloggi ed in particolare non sono in grado di indicare la necessità di alloggi sociali. Infatti non prendono in considerazione il numero effettivo di proprietari di alloggi rispetto al numero dei futuri richiedenti, ossia non considerano quei dati la cui proiezione darebbe una migliore indicazione dell'offerta rispetto alla domanda nel prossimo futuro.

Oggi sono presenti segnali di ripresa in quasi tutti i Paesi che hanno avuto un crollo del mercato immobiliare, ma a differenza di precedenti fasi di ripresa dello stesso mercato, gli aumenti dei prezzi riguardano altri indicatori di mercato: la tendenza al rialzo dei prezzi non corrisponde ad una ripresa delle costruzioni e ad un concreto recupero delle transazioni in edilizia. In generale l'edilizia è in crisi in tutta Europa. Questo potrebbe significare che nei prossimi due o tre anni, fino al 2014, si potrebbe verificare una forte carenza di abitazioni a fronte di un aumento della domanda dovuto a fenomeni demografici in atto, come ad esempio i fenomeni migratori o di invecchiamento della popolazione<sup>7</sup>.

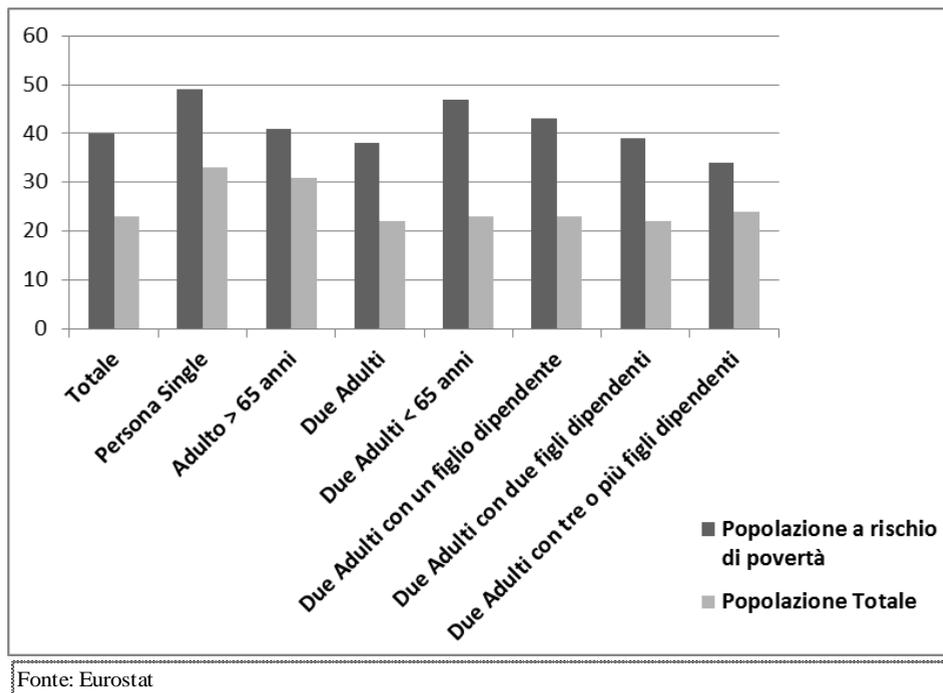
## II. L'inaccessibilità al bene casa

I cittadini Europei spendono in media più di un quinto del loro reddito (22,9%) per l'edilizia residenziale. La quota dei costi degli alloggi per reddito disponibile dei soggetti a rischio di povertà è quasi il doppio della media globale (40,4%). Le persone a rischio di povertà che vivono da sole sono quelle che mediamente spendono per le abitazioni una quota maggiore rispetto al loro reddito, mentre le famiglie numerose sono quelle che spendono relativamente meno, come mostrato in Figura 2.

La situazione varia notevolmente da paese a paese. Se, per i 27 Paesi che compongono l'Unione europea (EU 27) ci si sofferma a considerare la media del rapporto dei costi degli alloggi rispetto al reddito disponibile nella EU 27, riportata nell'ultima colonna della Figura 3, è possibile approssimativamente individuare 3 gruppi di Paesi. In primo luogo, i Paesi al di sopra della media europea:

---

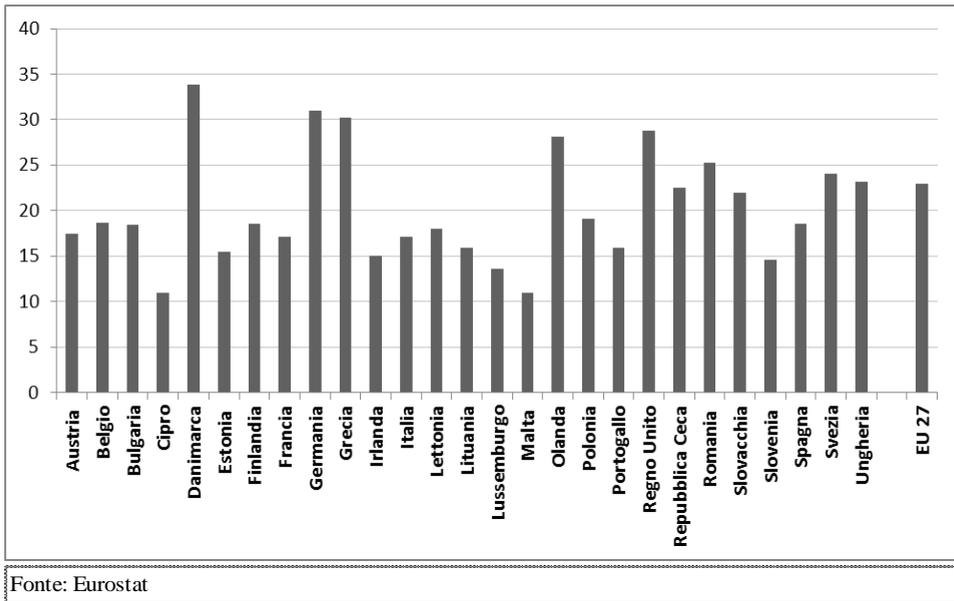
<sup>7</sup> Ball, M. (2011), RICS European Housing review 2011. RICS, London.



**Figura 2** – Costo medio delle abitazioni in percentuale ai redditi disponibili nella EU, per tipo di famiglia, per popolazione totale e a rischio di povertà (2009)

Danimarca, Germania, Grecia, Regno Unito, Olanda, Romania, Svezia e Ungheria. In secondo luogo, un altro gruppo tra il 17% e la media europea (circa il 23%), che va dalla Repubblica Ceca alla Francia e all'Italia. Infine, esiste un gruppo di Paesi in cui l'alloggio, in media, non sembra essere molto costoso, come Cipro, Malta, Lussemburgo, Slovenia, Irlanda, Estonia, Lituania e Portogallo.

Nel complesso, il 12,2% delle famiglie europee, ma il 39,1% di quelle con un reddito inferiore al 60% del reddito mediano equalizzato, spendono più del 40% del reddito disponibile nell'alloggio: tali nuclei famigliari sono considerati sovraccaricati dal costo dell'abitazione, ovvero il costo che devono corrispondere per l'acquisto dell'alloggio è superiore rispetto a quello che possono permettersi.

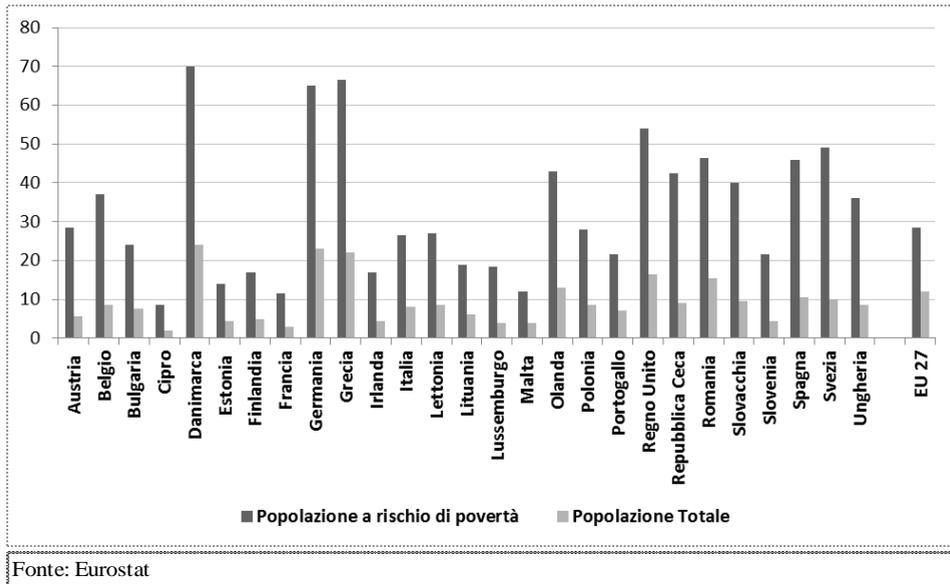


**Figura 3** – *Suddivisione percentuale dei costi per l'abitazione rispetto al reddito disponibile nei 27 Paesi EU (2009)*

Come mostrato nella Figura 4, le differenze tra gli Stati membri appaiono significative.

I dati disponibili mostrano un peggioramento nell'accesso al bene casa in tutta Europa. Per esempio i consumi relativi all'abitazione (affitto, acqua, elettricità e gas) come quota del consumo totale sono aumentati drammaticamente dal 1980 nella maggior parte dei Paesi in cui il dato è stato reso disponibile<sup>8</sup>. La deregolamentazione finanziaria e il concomitante calo dei tassi d'interesse reali ha reso il prestito più facile e meno costoso e ha portato ad un aumento della domanda di abitazioni occupate dai proprietari.

<sup>8</sup> Dol, K. and Haffner, M. (2010), Housing Statistics in the European Union 2010. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University.

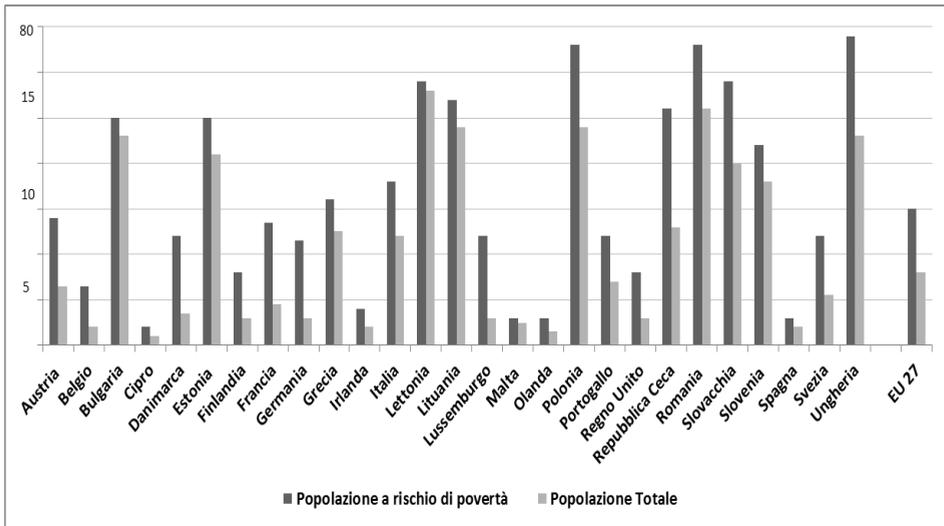


**Figura 4** – Costo abitativo in eccesso rispetto alle possibilità di spesa nei 27 Paesi EU, popolazione totale e popolazione a rischio di povertà (2009)

### III. Qualità delle abitazioni e delle condizioni abitative

Uno degli elementi determinanti per la valutazione della qualità delle condizioni abitative è rappresentato dallo spazio di alloggio a disposizione per le persone che vi risiedono.

Nel 2009 in media il 17,8% della popolazione europea viveva in abitazioni sovraffollate. In Lettonia e Romania il tasso di sovraffollamento supera il 50% (rispettivamente 57,7% e 55,3%) e nella maggior parte dei Paesi dell'Est la percentuale di popolazione che soffre di mancanza di spazio rappresenta più di un quinto della popolazione. Dall'altro canto, le percentuali più basse sono state registrate a Cipro (1%) e in Olanda (1,7%). Come mostrato nella Figura 5 la popolazione a rischio di povertà ha più probabilità di vivere in condizione di sovraffollamento, con un tasso medio di sovraffollamento del 30%, cioè quasi il doppio rispetto al tasso della popolazione complessiva.



Fonte: Eurostat

**Figura 5** – *Tasso di sovraffollamento sulla % di popolazione (2009)*

Un altro elemento per valutare la qualità e l'adeguatezza dell'alloggio, rispetto a condizioni di vita e di abitabilità adeguate, è costituito dalla presenza di strutture di base come il servizio igienico o la doccia, l'acqua calda corrente e il riscaldamento centralizzato. Persone che vivono in alloggi senza questi servizi di base sono considerati soggetti colpiti da disagio abitativo. La Tabella 2 mostra la percentuale di abitazioni dotate delle relative strutture di base nei Paesi europei. In media oltre l'80% delle abitazioni europee hanno sia il servizio igienico sia la doccia e l'acqua calda corrente; quasi il 70% delle abitazioni sono munite di sistema di riscaldamento. In questo raffronto i Paesi dell'Europa orientale sono di gran lunga quelli che denotano una qualità delle abitazioni inferiore allo standard europeo.

PERCENTUALE DI ALLOGGI CON DOTAZIONI DI BASE SUL TOTALE STOCK DI ALLOGGI			
PAESE	PERCENTUALE SULLO STOCK DI ALLOGGI		
	BAGNO/DOCCIA	ACQUA CALDA CORRENTE	RISCALDAMENTO CENTRALIZZATO
Austria	99,2	na	92
Belgio	96,8	na	83,1
Bulgaria	82,1	na	na
Cipro	99	na	27,3
Danimarca	96	na	98
Estonia	67,1	68	59
Finlandia	99,1	97,1	93,4
Francia	98,5	98,5	93
Germania	na	na	92,3
Grecia	97,8	na	62
Irlanda	94	na	59
Italia	99,4	99,6	94,7
Lettonia	60,3	61,6	61,2
Lituania	71,1	61,6	73,5
Lussemburgo	99	99,7	72,8
Malta	98,2	97,1	1,2
Olanda	100	100	94
Polonia	86,9	83	78
Portogallo	65,6	na	3,8
Regno Unito	99	100	94
Repubblica Ceca	95,5	95,1	81,7
Romania	58,9	57,2	51,9
Slovacchia	92,8	90,5	74,3
Slovenia	92,3	na	79,1
Spagna	na	99,5	63,8
Svezia	100	100	100
Ungheria	91,3	91,5	94

Note: per dotazioni di base si intendono i servizi igienici/doccia, l'acqua calda corrente e il riscaldamento centralizzato.

Fonte: Housing statistics in European Union 2010, aggiornamenti forniti dai referenti nazionali di Cecodhas Housing Europe.

**Tabella 2** – Percentuale di alloggi con dotazioni di base sullo stock totale di alloggi

#### IV. Trend demografici e housing<sup>9</sup>

La relazione che intercorre tra l'alloggio ed i suoi fruitori è un problema biunivoco: da un lato i cambiamenti demografici hanno un impatto sulla domanda degli alloggi; dall'altro l'offerta di alloggi può essa stessa influenzare la possibilità di un aumento della popolazione. Ad esempio, l'offerta di alloggi adeguati in grado di attrarre persone extracomunitarie, unitamente alla disponibilità e all'accessibilità economica delle soluzioni abitative, può avere un impatto sulle scelte di larghe fasce di popolazione<sup>10</sup>.

In Europa la popolazione sta crescendo lentamente rispetto ad altri Continenti ed è anche la più anziana del mondo, con il 17,4% delle persone che hanno più di 65 anni. Tuttavia la domanda di abitazioni non è determinata dal numero di persone, ma dal numero di famiglie.

A causa della diminuzione della dimensione media delle famiglie, fenomeno legato ad una serie di fattori diversi, quali l'aspettativa di vita, il tasso di fertilità, il tasso di divorzio e separazione, il numero di famiglie è aumentato molto più rapidamente rispetto alla popolazione nella maggior parte dei Paesi europei nei decenni passati. Il numero totale delle famiglie in Europa è aumentato da circa 193 milioni nel 2005 a 202,8 milioni nel 2009.

La Figura 6 mostra l'evoluzione della composizione del nucleo familiare tra il 2005 ed il 2009. Le due più grandi componenti della struttura del nucleo familiare in Europa sono rappresentate da adulti singoli e da coppie senza figli; inoltre queste due categorie negli ultimi anni sono cresciute più rapidamente rispetto alle altre. Adulti soli o coppie senza figli sono le due categorie riservate alla grande quota di giovani e anziani. Queste sono anche le categorie di proprietari di case più colpite dall'instabilità economica e da una situazione precaria: hanno infatti la necessità di soluzioni abitative adeguate in termini di prezzi accessibili, di standard spaziali e di servizi.

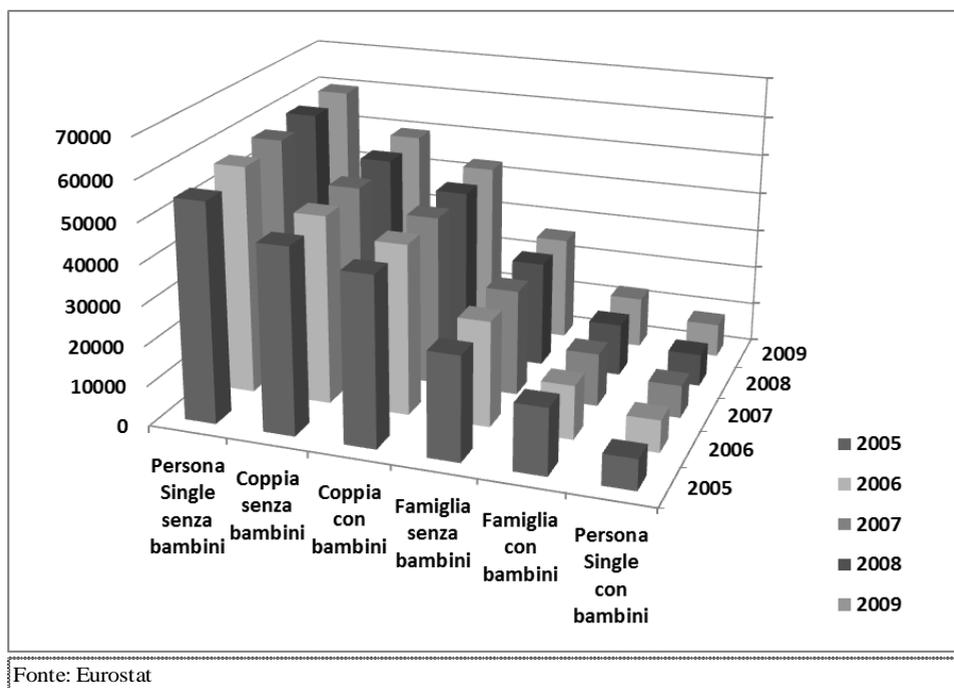
Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, in particolare, si prevede che avrà un significativo impatto sul settore immobiliare in termini di adattamento delle abitazioni alle esigenze degli anziani, così come influenzerà la for-

---

<sup>9</sup> L'argomento è stato ampiamente trattato dall'autrice nel testo "Metodi per la riqualificazione funzionale spaziale di edifici di edilizia residenziale pubblica", Libreria CLUP, Milano, novembre 2007.

<sup>10</sup> UNECE (2010), The relationship between population and housing. United Nation, Geneva.

nitura di una gamma di servizi a domicilio, in modo da consentire alle persone di rimanere nelle proprie case il più a lungo possibile.



**Figura 6** – Proprietari di alloggi rispetto alla composizione del nucleo familiare (\*1000), periodo 2005 - 2009

## V. Esclusione abitativa in Europa

Come affermato dalla Commissione europea, nella società attuale le persone senza fissa dimora o colpite da disagio abitativo rappresentano le situazioni estreme di povertà e di esclusione sociale.

L'importanza di avere accesso all'abitare a prezzi convenienti è considerato uno dei fattori fondamentali per prevenire e combattere l'esclusione sociale in Europa e rappresenta uno degli obiettivi della nuova Agenda 2020<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> L'Agenda 2020 (Europe 2020) definisce la strategia di crescita della EU per il prossimo decennio, per il raggiungimento di un'economia "smart, sustainable and inclusive". L'Unione europea

Con il rapporto Europa 2020 l'Unione europea nel marzo 2010 ha presentato la strategia di crescita per il prossimo decennio, prefigurando una crescita che affondi le basi su un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, e impostando una serie di obiettivi, da raggiungere entro il 2020, che siano coerenti con le basi prescelte per la crescita. La strategia ha l'intento di alleviare almeno 20 milioni di persone da povertà ed esclusione. In questo contesto Eurostat ha implementato nuovi indicatori al fine di monitorare il processo e facilitare la valutazione dei risultati. In particolare le statistiche dell'Unione europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) rappresentano la fonte di riferimento dell'EU per l'elaborazione di statistiche comparative sulla distribuzione del reddito, sulla povertà, sull'inclusione sociale e sulle condizioni di vita della popolazione europea.

Tra gli indicatori EU-SILC, il tasso di grave disagio abitativo corrisponde alla quota della popolazione che vive in una dimora che è considerata sovraffollata o affetta da carenze strutturali o da mancanza di dotazione di servizi igienici, senza doccia, o con elementi di copertura non isolati dagli agenti atmosferici o con insufficienti aperture verso l'esterno. In media nel 2009 il 6% della popolazione europea ha sofferto di disagio abitativo grave. Tra questi, i Paesi più colpiti sono la Romania (28,6%), la Lettonia (22,7%) e la Bulgaria (18,8%). Nei Paesi dell'Est la percentuale di popolazione che dimora in abitazioni carenti supera il 6%, tranne in Slovacchia dove la percentuale si attesta sul 4,2%. Le migliori performance in termini di contenimento del degrado abitativo sono state registrate nei Paesi del Nord Europa dove meno del 2% della popolazione è affetto da questo triste fenomeno (Finlandia 0,7%, Norvegia 0,9%, Svezia 0,2%, Danimarca 1,3%).

## ***VI. Abstract***

*This chapter presents a short overview of the context in which the social housing sector is embedded, namely the characteristics and the recent developments in the housing markets, in terms of housing tenures and availability, affordability, quality and demographic trends impacting the housing demand.*

---

ha fissato 5 obiettivi concreti da raggiungere entro il 2020 relativamente a: occupazione, innovazione, istruzione, inclusione sociale, clima/energia.

*For the English version please refer to the full text of Chapter 1 of the Cecodhas Housing Europe Review, “2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems”.*

### 3. Profilo dei Paesi dell'Unione europea<sup>1</sup>

#### *Country profiles*

## AUSTRIA



#### **Significato del social housing in Austria**

In Austria non esiste una definizione ufficiale di social housing, ma esistono varie forme di accesso al bene casa oltre al libero mercato immobiliare.

Gli alloggi denominati “municipal housing” o “public housing” rappresentano uno stock di abitazioni fornite in locazione dai Comuni.

Gli alloggi denominati “limited profit housing”, in cui gli inquilini-proprietari<sup>2</sup> corrispondono un canone di locazione, sono forniti su base non-profit da parte di alcuni investitori che operano sotto la cornice regolamentare della “Non-Profit-Housing-Act” e hanno accesso a sovvenzioni pubbliche (“Limited Profit Housing Associations”).

Le Province federali offrono finanziamenti attraverso iniziative di housing promotion, in cui sono definite la tipologia dei providers che possono accedere ai finanziamenti, le tipologie di alloggio, i limiti dei canoni di locazione e le soglie di reddito per i (futuri) residenti.

Lo stock di alloggi sociali in Austria rappresenta attualmente circa il 23% del patrimonio abitativo totale del Paese.

---

<sup>1</sup> Il presente capitolo è una trasposizione integrale in lingua italiana del Rapporto Cecodhas Housing Europe, “2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems”, autorizzata da Cecodhas Housing Europe.

<sup>2</sup> Nelle nuove costruzioni sovvenzionate, la possibilità di acquistare gli alloggi è stata in parte sostituita con l’offerta di alloggi in locazione con opzione di acquisto dopo un periodo di 10 anni.

### **Gli operatori del social housing in Austria**

In Austria, sul totale degli alloggi sociali disponibili, il 60% è di proprietà dei Comuni e di aziende pubbliche; tuttavia negli ultimi dieci anni i Comuni si sono sempre meno impegnati nella realizzazione di nuovi edifici (il loro contributo nella costruzione di nuovi alloggi sociali è stato solo del 12% nel periodo 2001-2009). Il settore principale nella realizzazione e fornitura di alloggi sociali è attualmente quello del “limited profit housing”, che comprende le cooperative e le società a responsabilità limitata. Una parte più piccola degli alloggi sovvenzionati è fornita da società a scopo di lucro.

### **Come viene finanziato il social housing in Austria**

L'Austria ha un sistema molto ben strutturato per l'erogazione dei finanziamenti per il social housing. Il sistema combina prestiti pubblici a lungo termine a condizioni favorevoli e sovvenzioni definite a livello di Province federali, con prestiti commerciali raccolti attraverso HCC Bonds e la parte in liquidità fornita dallo sviluppatore immobiliare sociale e dall'inquilino<sup>3</sup>. La promozione dell'edilizia sociale è anche supportata da politiche territoriali comunali. Gli affitti sono calcolati in base ai costi combinati con soglie di affitto definite dai regimi delle sovvenzioni. Un progetto tipo di sviluppo di alloggi sociali comprende i seguenti elementi finanziari:

- 20-60%: sussidi condizionati (sovvenzioni, prestiti a basso tasso di interesse), con limiti per mantenere bassi i costi di costruzione e di finanziamento.
- 5-15%: di equity dello sviluppatore.
- 0-15%: equity dei futuri inquilini (con diritto di acquisto in alcune circostanze).
- 50-70%: prestiti commerciali, oggi finanziati attraverso obbligazioni e tramite le Housing Banks, che rifinanziano attraverso obbligazioni convertibili im-

---

<sup>3</sup> È un circuito di capitale particolare che comporta la vendita di obbligazioni, attraverso le Housing Banks, da incanalare nell'investimento in nuovi alloggi a prezzi accessibili, a tassi favorevoli. Questo modello, introdotto nel 1993, offre degli incentivi fiscali (esenzione parziale dalle tasse sul capital gain, dalle tasse sul reddito) per coloro che acquistano questo tipo di obbligazioni immobiliari convertibili (Housing Construction Convertible Bonds - HCCB). Gli investimenti così raccolti devono essere utilizzati per finanziare nuovi progetti di housing entro 3 anni. Molte delle maggiori banche hanno creato delle società denominate Housing Banks che operano con criteri preferenziali di sottoscrizione che permettono loro di operare con dei costi di transizione minori.

mobiliari (Housing Construction Convertible Bonds - HCCB) a condizioni molto favorevoli.

### **Chi ha accesso al social housing in Austria**

Tutti i fornitori devono applicare le soglie di reddito definite dalle Province federali nelle diverse iniziative di housing promotion. I fornitori "limited profit" devono anche applicare ulteriori criteri sociali per determinare le priorità nell'assegnazione degli alloggi. Inoltre, le Province della Confederazione e le autorità pubbliche proprietarie di società immobiliari possono trattenere un certo numero di abitazioni da assegnare direttamente.

### **Sviluppi recenti**

La promozione dell'edilizia pubblica ha subito una sostanziale riforma negli ultimi tre anni.

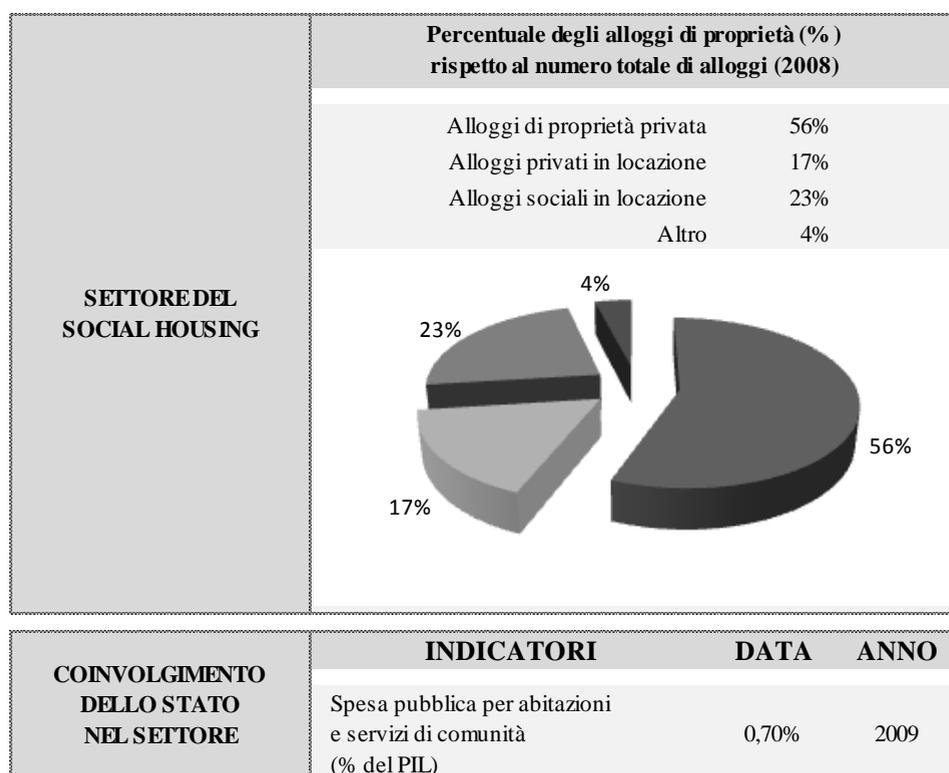
Fino al 2008 era lo Stato centrale che distribuiva alle Province federali fondi al di fuori del bilancio federale, con la finalità di promuovere interventi di edilizia sociale.

Dal 2009 lo Stato ha ritirato il finanziamento. I fondi di bilancio destinati allo sviluppo di edilizia sociale sono stati integrati nel bilancio complessivo delle Province e spetta ad esse decidere in maniera autonoma quanto investire in questo settore. In seguito alla crisi economica e finanziaria le Province federali devono affrontare restrizioni che si ripercuotono anche sulla realizzazione di alloggi sociali: il numero di unità abitative che ha ricevuto contributi pubblici è diminuito del 25% solo nel 2010.

Anche il sistema di obbligazioni bancarie garantite, che godevano di un trattamento fiscale preferenziale, è stato colpito dalla crisi dei mercati finanziari. Investitori privati e istituzionali sono riluttanti a comprare questi titoli, anche se in Austria non era in atto la crisi immobiliare.

A causa di un'alta domanda di abitazioni causata principalmente da un alto livello di immigrazione verso l'Austria, in particolare verso i grandi centri urbani, si può dubitare che l'offerta di alloggi a prezzi accessibili sarà sufficiente nei prossimi anni a far fronte alla domanda. "Senza alcun dubbio in Austria il sistema in futuro richiederà qualche adattamento. Sarà necessario conciliare una forte domanda di abitazioni con requisiti di alta qualità da un lato e con ridotti mezzi pubblici dall'altro.

Tutti gli attori e le parti interessate dovranno contribuire a questa sfida. I fornitori di abitazioni non-profit hanno bisogno di più spazio per l'accumulo di patrimonio netto; le iniziative di promozione dell'edilizia sociale devono adeguare i modelli delle sovvenzioni e il mercato dei capitali deve anche cercare nuove soluzioni a lungo termine per reperire i finanziamenti. Queste soluzioni saranno rimodellate, tuttavia si dovrebbe tener presente che le caratteristiche di base del sistema (alta percentuale di alloggi in locazione, sovvenzioni legate alle abitazioni, fornitori non-profit) devono essere mantenute in quanto hanno dimostrato di essere piuttosto resistenti contro la crisi del settore immobiliare".<sup>4</sup>



**Figura 1** – Austria: dati riassuntivi

<sup>4</sup> Intervista a Eva Bauer, Federazione austriaca delle Associazioni di Limited-Profit Housing, 2011.

## BELGIO



### Significato del social housing in Belgio

In Belgio l'edilizia sociale è di competenza regionale dal 1980. Ognuna delle tre Regioni (Regione Bruxelles-Capitale, Vallonia e Fiandre) ha istituito un proprio Codice, l'Housing Code<sup>5</sup>, che stabilisce il diritto alla casa e definisce gli aspetti concettuali e la misura della

fornitura di alloggi sociali.

Il numero di alloggi di edilizia sociale rappresenta circa il 7% del totale dell'edilizia abitativa, con delle differenze tra le varie regioni (circa il 6% nelle Fiandre e in Vallonia, l'8% a Bruxelles).

Gli alloggi sociali sono forniti sia in affitto sia in vendita per quanto riguarda la Vallonia e le Fiandre, mentre nella regione di Bruxelles sono previste solo abitazioni in locazione.

### Gli operatori del social housing in Belgio

In Belgio è presente una grande varietà di soggetti coinvolti nella fornitura di alloggi sociali: ogni Regione ha istituito una società regionale per l'edilizia residenziale pubblica, la "Regional Public Housing Company", che risulta responsabile sia della supervisione sia del finanziamento degli alloggi sociali e che agisce fundamentalmente come intermediario tra il governo regionale e le organizzazioni locali per l'housing.

I rapporti tra il governo regionale e l'azienda regionale per l'edilizia residenziale pubblica da un lato, e tra quest'ultima e i fornitori di alloggi sociali dall'altro, sono strettamente regolamentati, specialmente nella Regione di Bruxelles, dai "Contratti di gestione".

La Figura 2 mostra in sintesi i principali soggetti istituzionali che operano nella fornitura e nella gestione degli alloggi sociali nelle tre Regioni.

Anche il Fondo costituito in Vallonia per il social housing, denominato Fond du Logement de la Wallonie - FLW, è preposto alla fornitura di alloggi sociali,

<sup>5</sup> In Belgio le Regioni sono gli organi competenti in materia di edilizia residenziale: ad esempio il "Walloon Housing Code" rappresenta il testo unico di tutte le disposizioni vigenti in materia di alloggi in Vallonia rispetto ai temi di salute e sicurezza, attrezzature, sussidi per la casa.

con lo scopo principale di fornire prestiti per l'accesso alla proprietà della casa a famiglie vulnerabili e di acquistare o ristrutturare le abitazioni di proprietà privata che possono essere successivamente introdotte nel circuito della locazione in qualità di alloggi sociali.

<b>Regioni</b>	<b>Regional Public Housing Company</b>	<b>Local social housing Companies</b>
Bruxelles Capitale	Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale - SLRB	Societes Immobilières de service Public - SISP
Fiandre	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen - VMSW	Sociale Huisvestings Maatschappijen - SHM
Vallonia	Société Wallonne du Logement - SWL	Societes de Logement de Service Public - SLSP

**Figura 2** – Fornitori istituzionali di social housing in Belgio

Inoltre il Fondo coordina un numero di associazioni non-profit che operano nel settore dei servizi alla residenza. Strutture finanziarie con obiettivi analoghi esistono anche nelle altre Regioni.

Infine occorre sottolineare che il social housing è integrato all'interno del sistema locale di welfare e quindi le aziende che operano in questo settore, lavorano in stretta collaborazione con i Comuni e gli enti pubblici locali, quali per esempio i Centri pubblici d'azione sociale, “Centres Publics d’Action Sociale”; i Centri per i servizi sociali, “Social Action Public Service - CPAS”; i Centri pubblici per l'assistenza sociale, “Public Centre For Social Welfare” - OCMW Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, nelle Fiandre.

### **Come viene finanziato il social housing in Belgio**

A differenza di quanto avviene nella maggior parte degli Stati membri dell’Unione europea, in cui i canoni di locazione degli alloggi sociali sono calcolati per coprire i costi degli interventi, il livello dei canoni in Belgio è legato

al reddito degli inquilini o delle famiglie. La fornitura degli alloggi sociali è in gran parte finanziata attraverso i fondi regionali.

Le Regioni assegnano sussidi e prestiti, che a loro volta vengono gestiti rispettivamente:

- dalla Società per gli alloggi della Regione di Bruxelles, “Société du Logement de La Région Bruxelloise - SLRB”;
- dalla Società per gli alloggi della Regione della Vallonia, “Société Wallonne du Logement - SWL”;
- dalla “Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen - VMSW” nella Regione delle Fiandre.

I sussidi sono distribuiti alle organizzazioni per l'edilizia sociale sulla base di programmi annuali. Di fronte alla necessità di aumentare lo stock di alloggi a prezzi accessibili, in Belgio attualmente si stanno sperimentando nuove modalità con la finalità di coinvolgere risorse private nello sviluppo dell'edilizia sociale al fine di potenziare la produzione di alloggi sociali in risposta alla domanda crescente.

A tale riguardo si segnala che sono stati portati avanti con successo alcuni progetti sperimentali nati dalla collaborazione pubblico-privato in progetti di recupero urbano e di nuove costruzioni. Recentemente nelle Fiandre è stata introdotta una nuova legislazione che favorisce l'intervento di sviluppatori privati nella realizzazione di alloggi sociali e che prevede, per ogni nuovo intervento di sviluppo immobiliare composto da almeno 10 edifici o 50 alloggi, che il 20% (soglia minima) delle abitazioni sia destinato a edilizia sociale. Questo meccanismo è denominato housing sociale certificato, “certified social housing”<sup>6</sup>. Analoghe soluzioni sono al vaglio anche presso le altre Regioni, in particolare a Bruxelles, che è una Regione soggetta ad una cronica carenza di alloggi. Esistono già da alcuni anni in tutte e tre le Regioni alcune Agenzie che si occupano

---

<sup>6</sup> In ogni nuovo intervento edilizio che abbia una consistenza di almeno 10 edifici o 50 alloggi, una percentuale proporzionale di alloggi, che parte da una soglia minima del 20%, deve essere destinato ad edilizia residenziale sociale. La percentuale sale fino al 40% se l'area è di proprietà pubblica. Gli sviluppatori privati devono soddisfare gli stessi standard di qualità dell'edilizia libera. Solo le abitazioni che soddisfano i requisiti tecnici e rispondono alla normativa possono essere certificati dal VMSW e considerati alloggi sociali. Una volta che gli alloggi hanno conseguito la certificazione, vengono acquistati dalle Autorità Pubbliche e gestiti dalle Società locali di edilizia sociale, le “Sociale Huisvestings Maatschappijen - SHM”, o “social housing Companies”, che forniscono abitazioni a canone sociale.

della gestione dei canoni degli alloggi sociali: sono strutture intermedie che mettono in relazione i proprietari privati di alloggi e coloro che necessitano di alloggi sociali in locazione. Tali Agenzie si occupano di procurare in affitto abitazioni provenienti dal libero mercato alle persone che presentano la necessità urgente di una casa.

### Chi ha accesso al social housing in Belgio

Le condizioni per l'accesso agli alloggi sociali variano da una Regione all'altra. In generale in Belgio le politiche di accesso alle liste di richiesta degli alloggi sociali si basano principalmente sulle soglie di reddito, combinate con la dimensione del nucleo familiare; inoltre è possibile effettuare la richiesta di un alloggio sociale solo a condizione che il richiedente non possieda alcuna proprietà. Le priorità che determinano il carattere di urgenza della domanda possono influenzare l'ordine di assegnazione degli alloggi.

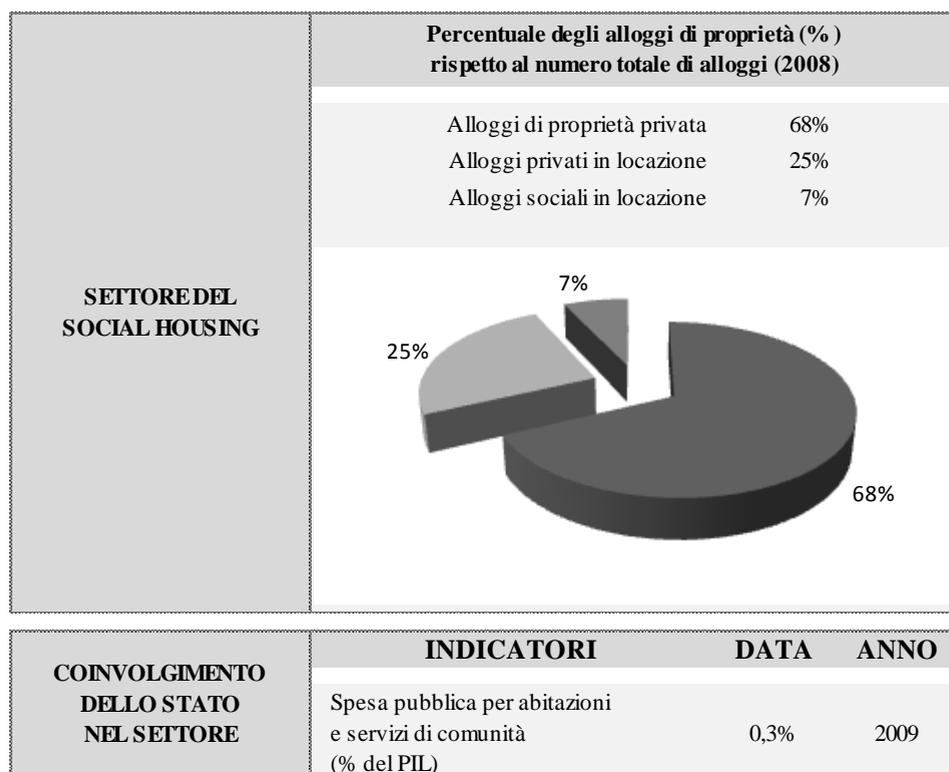


Figura 3 – Belgio: dati riassuntivi

## BULGARIA



### Significato del social housing in Bulgaria

Il social housing in Bulgaria è rappresentato da alloggi di proprietà comunale dati in locazione a persone particolarmente bisognose e rappresenta circa il 3% del patrimonio abitativo totale del Paese.

Le politiche abitative prevedono misure di sostegno alle famiglie attraverso sussidi statali per il pagamento delle “utilities”, sia per gli alloggi in affitto sia per gli alloggi di proprietà, nonché forme di assistenza e sovvenzioni erogate per l'acquisto e la ristrutturazione delle abitazioni private.

### Gli operatori del social housing in Bulgaria

In Bulgaria il Ministero per lo Sviluppo Regionale e dei Lavori Pubblici, “Ministry of Regional Development and Public Works”, è responsabile a livello nazionale della politica della casa. I Comuni sono proprietari e gestori dello stock di alloggi pubblici in locazione. Lo stock di alloggi di edilizia residenziale pubblica sta diminuendo progressivamente.

Il “National Housing Strategy”, adottato nel 2005 dal Consiglio dei Ministri, è il documento quadro che regola la politica degli alloggi in Bulgaria.

In linea rispetto alle strategie contenute nel documento quadro “National Housing Strategy”, il Governo sta lavorando ad un progetto di legge denominato “Housing Association Law” che dovrebbe regolamentare la creazione ed il funzionamento di organizzazioni non-profit per la costruzione e la gestione di alloggi ad affitto sociale. Al momento il testo di legge, predisposto dal Ministero per lo Sviluppo Regionale e dei Lavori Pubblici, esiste solo in forma di stesura preliminare.

### Come viene finanziato il social housing in Bulgaria

Lo Stato ha bloccato l'erogazione dei finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica, trasferendo la responsabilità ai Comuni, pur essendo questi ultimi soggetti ad una carenza di fondi che nel tempo è divenuta cronica.

In questo contesto, le municipalità hanno difficoltà oggettive a mantenere lo stock esistente in condizioni adeguate e non hanno avuto la possibilità di effettuare alcun investimento nella costruzione di nuovi alloggi pubblici per quasi due decenni.

Tendenzialmente negli ultimi anni i Comuni hanno progressivamente alienato lo stock esistente di alloggi, attraverso la vendita agli inquilini residenti, secondo determinati procedimenti amministrativi.

### **Chi ha accesso al social housing in Bulgaria**

Nel caso dell'edilizia residenziale pubblica, i Comuni destinano le abitazioni disponibili sulla base di liste di attesa.

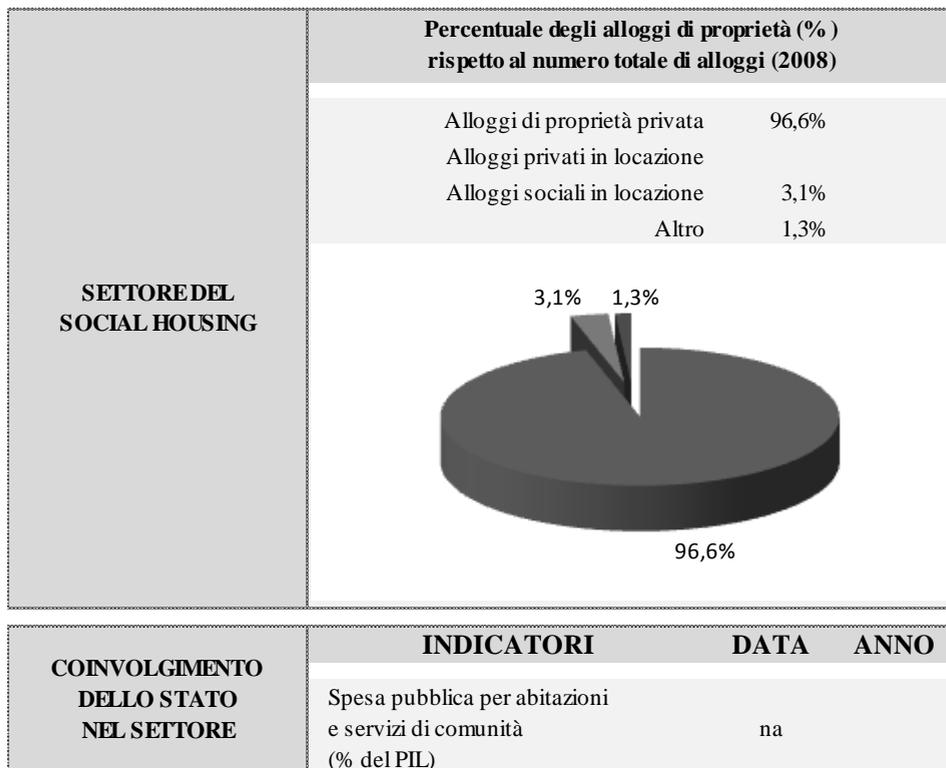
I criteri definiti per poter effettuare la domanda di un alloggio pubblico prevedono in primo luogo che i richiedenti non siano proprietari di immobili; che non abbiano fatto transazioni immobiliari; che registrino una permanenza di almeno cinque anni nelle liste; che non abbiano depositi bancari e altre proprietà e che il 25% del loro reddito annuale non possa coprire il canone d'affitto da libero mercato.

Il processo per l'assegnazione si rivolge in primo luogo a famiglie con bisogni "speciali": orfani, disabili, malati cronici, genitori anziani o single. Gli inquilini che alloggiano in alloggi soggetti a sfratto hanno la priorità più alta nelle liste.

### **Sviluppi Recenti**

Nel giugno 2011 il Governo ha annunciato la disponibilità di fondi dell'Unione europea, "EU Structural Funds", provenienti dal programma agevolato per la ristrutturazione ad alta efficienza energetica di edifici residenziali multipiano. In base a tale programma i proprietari di alloggi che decidono di aderirvi potrebbero beneficiare fino al 50% dei costi di ristrutturazione.

È previsto che questo programma venga avviato operativamente dal prossimo anno.



**Figura 4** – *Bulgaria: dati riassuntivi*

## CIPRO



### Significato del social housing a Cipro

Non ci sono alloggi sociali in affitto a Cipro. Il Governo ha saltuariamente implementato una serie di operazioni di edilizia sociale con lo scopo di assistere diversi gruppi sociali, ma fino ad oggi non c'è stata una strategia definita in maniera globale.

In particolare, la divisione dell'isola in due zone distinte, una greco-cipriota e l'altra turco-cipriota in seguito all'intervento militare turco del 1974, ha portato l'isola ad essere caratterizzata da una varietà singolare di categorie di popolazione, come per esempio i profughi o i membri della comunità turco-cipriota, o i gruppi spontanei sorti in aiuto dei rifugiati.

La popolazione che non è stata colpita dalla divisione forzata e dallo spostamento in altre aree risiede principalmente in alloggi provenienti dal settore privato, ma a partire dal 1980, sono stati immessi sul mercato un certo numero di alloggi a basso costo, rivolti principalmente a sostegno dell'acquisto della casa per le famiglie a basso e medio reddito.

### Gli operatori del social housing a Cipro

Nel 1982 il Governo ha introdotto la "Cyprus Land Development Corporation - CLDC" e la "Housing Finance Corporation - HFC", al fine di sostenere e integrare il settore privato nella produzione di alloggi. Gli obiettivi delle due Società sono rispettivamente la fornitura di terreni edificabili o di case a prezzi agevolati e l'erogazione di prestiti a lungo termine per l'acquisto della casa, attraverso l'applicazione di tassi di interesse minori per i gruppi di popolazione a basso reddito. Inoltre, ancora oggi 13.500 famiglie di rifugiati abitano gratuitamente in complessi residenziali costruiti e gestiti dal Governo.

### Come viene finanziato il social housing a Cipro

L'assistenza per l'acquisto di una casa può avvenire sotto forma di un prestito a lungo-termine e basso tasso d'interesse, oppure attraverso un contributo o un sussidio all'affitto, così come attraverso benefici fiscali.

### Chi ha accesso al social housing a Cipro

I gruppi di famiglie degli sfollati e dei rifugiati, che vivono in aree svantaggiate e mediamente presentano un basso reddito pro-capite, sono stati i principali destinatari dei più recenti interventi di edilizia sociale.

Tuttavia sono stati introdotti piani di sviluppo di nuove abitazioni sociali da rivolgere ad una gamma più ampia di gruppi di popolazione, come per esempio le famiglie numerose, le famiglie a basso reddito, coloro che necessitano di assistenza pubblica e le persone disabili.

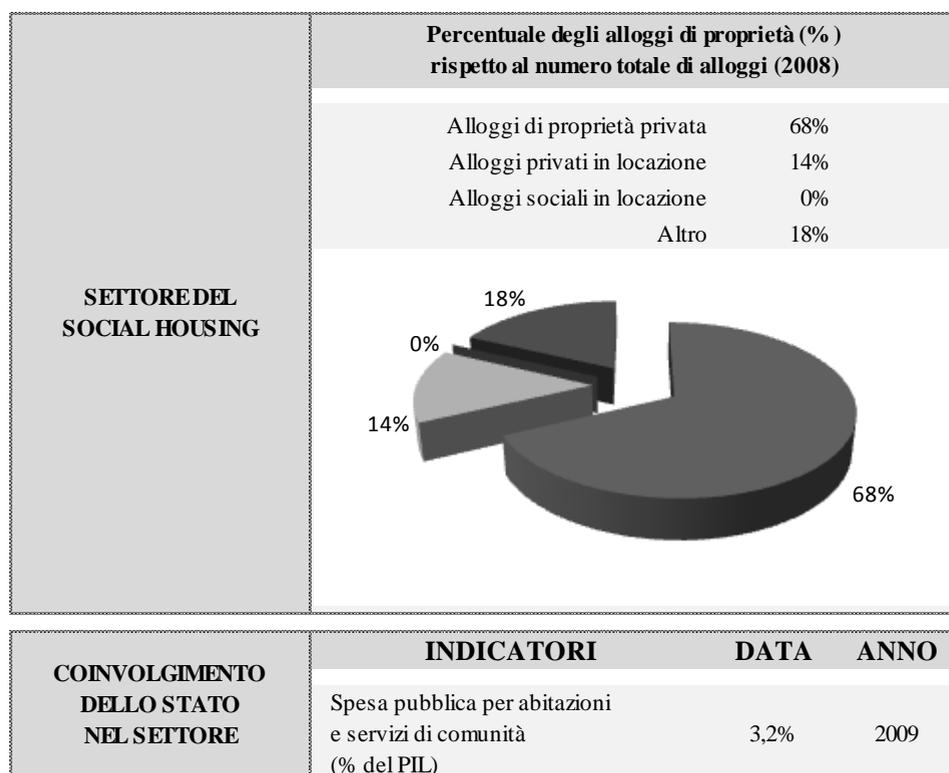


Figura 5 – Cipro: dati riassuntivi

## DANIMARCA



### Significato del social housing in Danimarca

In Danimarca l'edilizia residenziale sociale, o più specificamente “not for profit housing”, è un settore costituito da alloggi in affitto forniti a “prezzi di costo” da associazioni edilizie non-profit.

Una caratteristica specifica del modello di social housing danese è il principio della democrazia dell'inquilino, che influisce profondamente sulla metodologia di organizzazione e gestione dei complessi residenziali perché si basa sul ruolo centrale che svolgono i residenti nell'intero processo.

Attualmente l'edilizia residenziale non-profit costituisce circa il 20% del totale del patrimonio del Paese.

### Gli operatori del social housing in Danimarca

La Danimarca ha una tradizione storica nel settore dell'edilizia residenziale sociale perché le cooperative edilizie non-profit operano in questo Paese fin dall'inizio del XX secolo.

Attualmente esistono circa 700 cooperative edilizie che possiedono circa 8.000 edifici, definiti anche come “sections”: sono regolamentati dalla legge dello Stato, ma sono di proprietà collettiva e vengono gestiti dai membri stessi delle Associazioni.

### Come viene finanziato il social housing in Danimarca

In Danimarca un progetto di social housing solitamente viene finanziato con le seguenti modalità: il 91% del capitale totale è erogato dalle banche in forma di prestito a favore delle Associazioni non-profit; il Comune finanzia il 7% del costo totale dell'intervento come anticipo di capitale, che viene stanziato sotto forma di prestito a tasso zero e partecipa anche come soggetto garante verso le banche per il mutuo globale.

Il restante 2% è coperto dai depositi dei singoli inquilini. Inoltre a intervento completato, il Comune rende disponibili degli assegni per i canoni degli alloggi

di quegli inquilini che hanno bisogno di sussidio per arrivare a coprire le spese di affitto.

Il modello di finanziamento dell'edilizia sociale in Danimarca comprende anche un fondo rotativo: secondo la legge, l'alloggio sociale deve essere offerto ad un canone di locazione il cui valore si basa sui "costi storici".

Pertanto gli affitti non si riducono quando i prestiti ipotecari vengono restituiti. Il ricavato eccedente viene convogliato nelle risorse del Fondo Nazionale per l'Edilizia, fondato nel 1966, che è usato dalle "non-profit housing association" per svolgere i lavori di manutenzione o di ristrutturazione degli alloggi.

Recentemente le risorse che ricadono nel Fondo Nazionale per l'Edilizia sono state utilizzate anche per finanziare le nuove costruzioni.

### **Chi ha accesso al social housing in Danimarca**

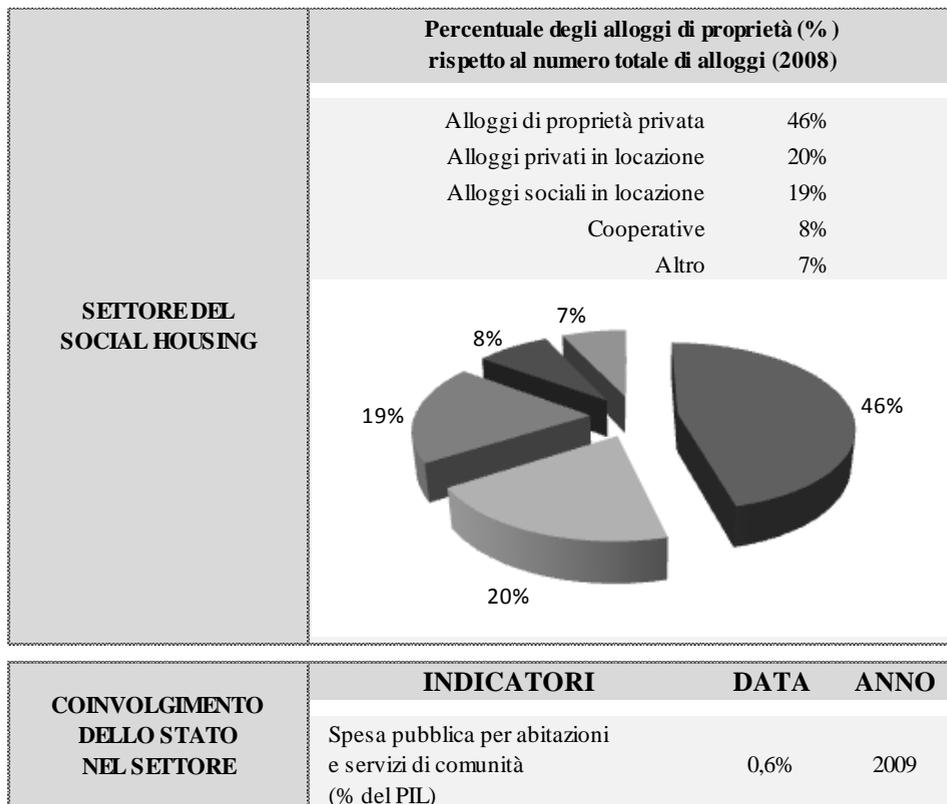
Le liste di attesa sono aperte a tutti a partire da un'età minima di 15 anni. La maggior parte delle unità abitative vacanti sono assegnate dalle diverse Associazioni sulla base del tempo di permanenza nelle liste di attesa e in base alle dimensioni del nucleo familiare.

Anche se non sono previste soglie di reddito per i beneficiari, esistono dei limiti per quanto riguarda i costi di costruzione (e di conseguenza degli affitti) e per quanto riguarda gli standard dimensionali degli alloggi.

Inoltre sussistono criteri di priorità per la assegnazione delle abitazioni, definiti sulla base delle condizioni locali; a titolo di esempio una maggiore priorità può essere assegnata alle famiglie con bambini o con soggetti disabili, ai profughi, agli anziani, agli studenti, ai divorziati, a persone che hanno bisogno di avvicinarsi alla sede di lavoro.

Nelle aree svantaggiate in cui risiedono molti abitanti disoccupati, la priorità può essere stabilita in base al tipo di ruolo che ricoprono gli abitanti, ad esempio può essere considerato prioritario destinare alloggi alle persone con un lavoro oppure agli studenti.

Infine, i Comuni hanno il diritto di assegnare direttamente agli inquilini almeno il 25% delle unità abitative libere delle Associazioni e in alcuni casi, in accordo con le Associazioni che gestiscono gli alloggi, hanno un diritto riservato di approvazione di tutte le assegnazioni che vengono effettuate. In caso di assegnazione diretta da parte del Comune i beneficiari non devono essere iscritti nella lista di attesa dell'Associazione.



**Figura 6** – Danimarca: dati riassuntivi

## ESTONIA



### Significato del social housing in Estonia

Secondo il piano nazionale di sviluppo “Housing 2008-2013”, in Estonia l’edilizia residenziale sociale è costituita da abitazioni in locazione offerte dai Comuni alle persone che si trovano in difficoltà economiche o in situazione difficili e che pertanto non sono in grado di assicurare un alloggio alle loro famiglie.

Dovrebbe essere precisato comunque che nei programmi nazionali di sostegno alla casa, il termine “housing sociale” è utilizzato spesso con un più ampio significato che include anche gli edifici residenziali e le associazioni edilizie. A causa dell’alto tasso di privatizzazione, gran parte dei gruppi sociali meno avvantaggiati sono proprietari delle abitazioni in cui risiedono e vivono in condomini organizzati come vere e proprie cooperative edilizie (circa il 60% per cento della popolazione è membro di tali cooperative)<sup>7</sup>.

Gli alloggi sociali in affitto in Estonia rappresentano attualmente solo circa l’1% del patrimonio abitativo totale del Paese e in generale il settore dell’affitto è davvero esiguo. Circa il 96% del parco immobiliare infatti attualmente è di proprietà privata.

### Gli operatori del social housing in Estonia

Gli enti locali hanno la responsabilità di valutare la necessità di alloggi sociali e dare una casa a chi ne ha bisogno. L’affitto degli alloggi sociali è attualmente previsto solo dai Comuni, nonostante il quadro giuridico ammetta anche altre tipologie di fornitori.

### Come viene finanziato il social housing in Estonia

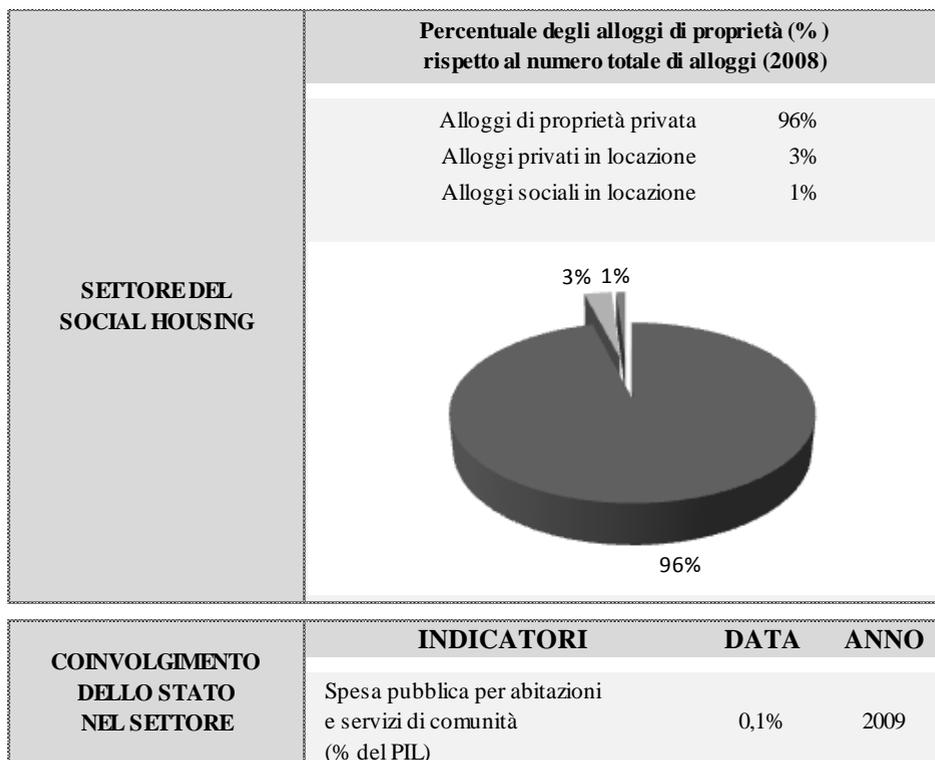
Il social housing in Estonia è finanziato dai Comuni attraverso trasferimenti di fondi da parte del Governo centrale o tramite sovvenzioni fornite dall’Estonian Credit e dal fondo di garanzia di esportazione, “Export Guarantee Fund - kredEx”, una Società per Azioni che può finanziare fino al 50% del costo globale dell’intervento. Nel 2006 l’81% dei finanziamenti per servizi abitativi

<sup>7</sup> CECODHAS Observatory Research Briefing, year 2 issue 3.

sono pervenuti dai bilanci degli enti locali, il 18% è stato autofinanziato dai beneficiari e l'1% è derivato dal budget dello Stato<sup>8</sup>. Inoltre lo Stato interviene nell'assegnazione di alloggi ai disoccupati e alle famiglie numerose. Le persone con un reddito molto basso possono ottenere un sostegno per il pagamento delle utenze, come luce e acqua.

### Chi ha accesso al social housing in Estonia

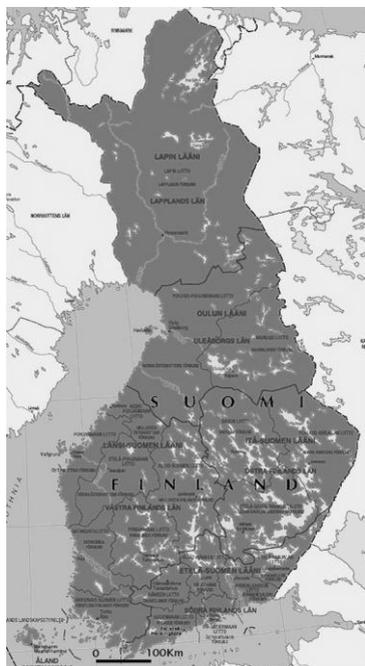
L'accesso al servizio è organizzato tramite reparti di assistenza sociale presenti nei distretti locali della pubblica amministrazione, dislocati in tutta l'Estonia. Nel 2006 il numero di abitanti risidenti in abitazioni sociali è stato di 4.020 unità, 1.394 delle quali collocate a Tallinn.



**Figura 7** – Estonia: dati riassuntivi

<sup>8</sup> Dol, K. and Haffner, M. (2010). Housing statistics in the European Union. Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague.

## FINLANDIA



### Significato del social housing in Finlandia

Il social housing in Finlandia è caratterizzato da alloggi sovvenzionati attraverso prestiti con interessi agevolati erogati dalla Cassa Finlandese per lo sviluppo dell'edilizia residenziale, "Housing Finance and Development Centre of Finland - ARA".

Tali alloggi vengono affittati a canone sociale e offerti ad inquilini selezionati in base ai loro deficit sociali e finanziari.

Il diritto alla casa è stabilito dalla Costituzione e lo scopo del social housing è quello di facilitare a tutti i cittadini l'accesso ad una abitazione sicura e di alta qualità.

Gli enti locali hanno la responsabilità di facilitare l'accesso alla casa nel territorio che amministrano e di fornire alloggi per i gruppi sociali più vulnerabili.

Lo stock di edilizia sociale nel Paese corrisponde a circa il 16% delle abitazioni totali.

### Gli operatori del social housing in Finlandia

Attualmente, circa il 60% di tutti gli alloggi sovvenzionati attraverso l'ARA sono di proprietà dei Comuni e vengono gestiti attraverso Aziende municipalizzate, oppure, in misura minore, direttamente dall'amministrazione locale.

Le Società immobiliari a profitto limitato, "Limited profit housing companies", svolgono un ruolo complementare a quello della pubblica amministrazione.

Nel passato, soprattutto negli anni '70 e '80, le compagnie di assicurazione e alcune imprese industriali erano orientate a promuovere la realizzazione di alloggi in affitto, ma questa tendenza non è aumentata nel tempo, anzi nell'arco degli ultimi anni queste società hanno venduto la maggior parte del loro patrimonio immobiliare.

### **Come viene finanziato il social housing in Finlandia**

La Finlandia ha avuto istituti finanziari dedicati allo sviluppo di edilizia residenziale a partire dai primi anni del dopoguerra, ma il ruolo di questi istituti è cambiato passando dalla concessione di prestiti preferenziali alla cartolarizzazione di prestiti agevolati.

Oggi giorno le risorse finanziarie sono ottenute attraverso prestiti dalle banche e attraverso finanziamenti provenienti da speciali istituzioni, per le quali la cassa per lo sviluppo dell'edilizia residenziale della Finlandia, "Housing Finance and Development Centre of Finland - ARA", fornisce le condizioni di garanzia e corrisponde un abbuono di interessi.

Dal 2003 ARA si finanzia interamente attraverso i fondi provenienti dai rimborsi (fondo di rotazione). Le abitazioni in locazione sovvenzionate da ARA sono a canone sociale e vengono consegnate ad inquilini selezionati sulla base di esigenze sociali e finanziarie.

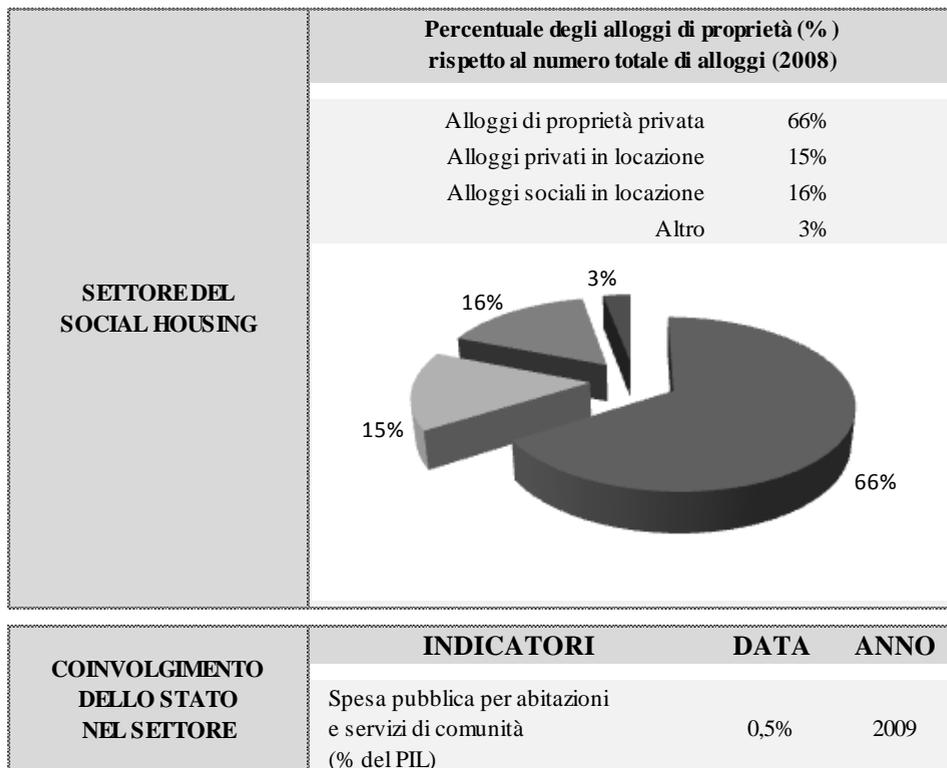
Le abitazioni vengono liberate dal regime normativo che regola gli alloggi sociali, dopo un periodo che varia tra i 10 e i 45 anni. Inoltre esistono in Finlandia altre forme di assistenza, come per esempio i sussidi forniti agli inquilini per il pagamento dell'affitto, degli interventi di manutenzione, il riscaldamento e la fornitura dell'acqua.

### **Chi ha accesso al social housing in Finlandia**

La priorità nelle assegnazioni di alloggi sociali è attribuita in base ai bisogni e alle urgenze della società<sup>9</sup>. Il reddito è un fattore importante, ma non ci sono soglie fisse di reddito per accedere all'housing sociale.

---

<sup>9</sup> Senza casa, rifugiati, studenti, pazienti con disturbi mentali, persone giovani che richiedono un supporto particolare, disabili.



**Figura 8** – Finlandia: dati riassuntivi

## GERMANIA



### Significato del social housing in Germania

In Germania il termine social housing è utilizzato raramente e i testi giuridici generalmente fanno riferimento ai termini alloggi sovvenzionati<sup>10</sup> o edilizia agevolata<sup>11</sup>, categorie che rappresentano circa il 5% dello stock nazionale delle abitazioni.

Attualmente l'intervento pubblico nelle politiche abitative in Germania non è collegato a fornitori specifici, ma comporta sovvenzioni pubbliche indirizzate a qualsiasi tipo di fornitore in cambio della disponibilità ad utilizzare parte degli alloggi a scopo sociale (introducendo soglie di reddito e applicando canoni di locazione più bassi) su base temporanea.

Va evidenziato che dal 2006 il social housing è interamente di competenza delle Province (Länder), le quali hanno attuato diversi programmi e piani di finanziamento.

In Germania gli enti locali hanno il compito di garantire alloggi a prezzi accessibili a coloro che non sono nelle condizioni di potersi assicurare un alloggio adeguato, mentre lo Stato federale è responsabile dell'erogazione dei sussidi alle famiglie e della definizione della normativa di riferimento riguardo ai contratti di locazione.

### Gli operatori del social housing in Germania

Il settore non-profit istituzionale è stato sciolto nel 1989 e contemporaneamente il patrimonio di proprietà dei Comuni è stato trasferito a proprietari privati orientati al mercato immobiliare.

Attualmente i fornitori di alloggi pubblici sovvenzionati sono costituiti dalle società immobiliari partecipate dai Comuni e dalle cooperative (che tradizionalmente rappresentano il settore non-profit), così come dai proprietari privati, dagli sviluppatori commerciali e dagli investitori raggruppati in vari azionisti.

<sup>10</sup> Publicly subsidized housing.

<sup>11</sup> Housing promotion.

Da un punto di vista giuridico tutte le società immobiliari sono considerate operatori del mercato, anche se effettivamente le società immobiliari municipali agiscono in accordo con le politiche locali e in relazione alle necessità abitative della popolazione.

### **Come viene finanziato il social housing in Germania**

È molto difficile rappresentare un quadro completo dei meccanismi di finanziamento finalizzati alla fornitura di alloggi sociali: i Comuni e le Province hanno una grande responsabilità nella politica della casa, non ci sono banche dati centralizzate e i programmi di finanziamento si sono evoluti nel tempo.

In generale le sovvenzioni pubbliche, sotto forma di sussidi o sgravi fiscali, colmano il gap tra il canone percepito e il reale costo dell'affitto.

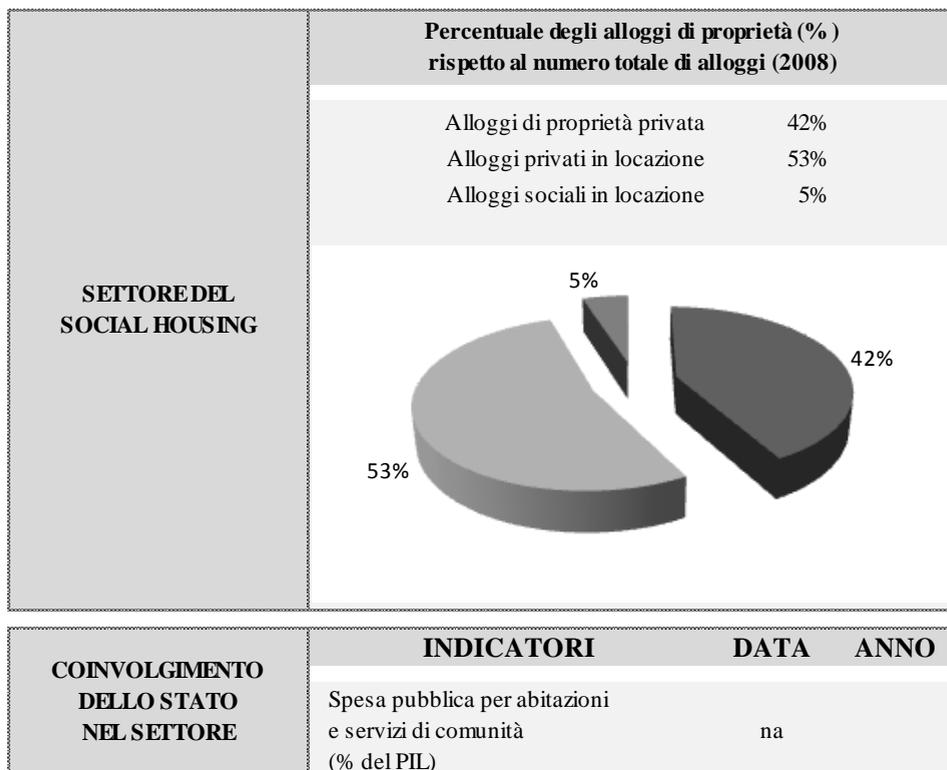
Le sovvenzioni pubbliche diminuiscono progressivamente nel tempo e di conseguenza il costo dell'affitto aumenta. Alla fine del periodo di ammortamento (tipicamente 20 o 40 anni per le abitazioni di nuova costruzione con sovvenzioni pubbliche e 12-20 anni per le abitazioni ristrutturate) l'abitazione può essere affittata o venduta a prezzi di mercato.

In pratica le aziende municipalizzate spesso continuano a gestire gli alloggi sociali in termini di affitti e di assegnazioni. Sono disponibili anche agevolazioni per persone al di sotto di determinate soglie di reddito, sia che siano in affitto o che la casa sia di loro proprietà.

### **Chi ha accesso al social housing in Germania**

I destinatari di social housing sono definiti dalla normativa come quelle famiglie che non possono accedere ad un alloggio adeguato, ma per farlo hanno bisogno di un sostegno.

Nel settore sociale la politica supporta in particolare le famiglie a basso reddito, le famiglie con figli a carico, le famiglie monoparentali, le donne in maternità, gli anziani e i senza tetto.



**Figura 9:** – Germania: dati riassuntivi

## GRECIA



### Significato del social housing in Grecia

A differenza del resto dei Paesi dell'Unione europea, in Grecia non è prevista alcuna forma di locazione di alloggi sociali. Il settore dell'edilizia sociale è costituito da abitazioni fornite a basso costo dall'Organizzazione Immobiliare dei Lavoratori, la "Workers Housing Organisation - OEK", che ha la finalità di agevolare l'acquisto di una casa di proprietà ad operai ed

impiegati.

La OEK fornisce inoltre svariate forme di sostegno, come per esempio i prestiti per l'acquisto, la costruzione di nuovi alloggi, la ristrutturazione degli alloggi esistenti, l'eventuale ampliamento degli alloggi flessibili e programmi pilota per fornire alloggi ai gruppi sociali vulnerabili. In media circa 1.500 unità abitative<sup>12</sup> vengono consegnate annualmente dall'OEK, pari a circa il 95% dell'attività edilizia totale annuale del settore pubblico.

### Gli operatori del social housing in Grecia

Attualmente l'unica organizzazione che fornisce alloggi sociali in tutta la Grecia è l'OEK, organizzazione che opera sotto il controllo del Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale, con proprie risorse finanziarie.

### Come viene finanziato il social housing in Grecia

L'OEK è finanziata attraverso i contributi degli operai e degli impiegati del settore privato, attraverso un prelievo pari al 1% dello stipendio, e attraverso i contributi dei datori di lavoro, pari allo 0,75% del loro imponibile. Le abitazioni costruite dall'OEK sono cedute ai beneficiari al costo di costruzione, che rappresenta circa la metà del loro valore commerciale sul libero mercato immobiliare.

---

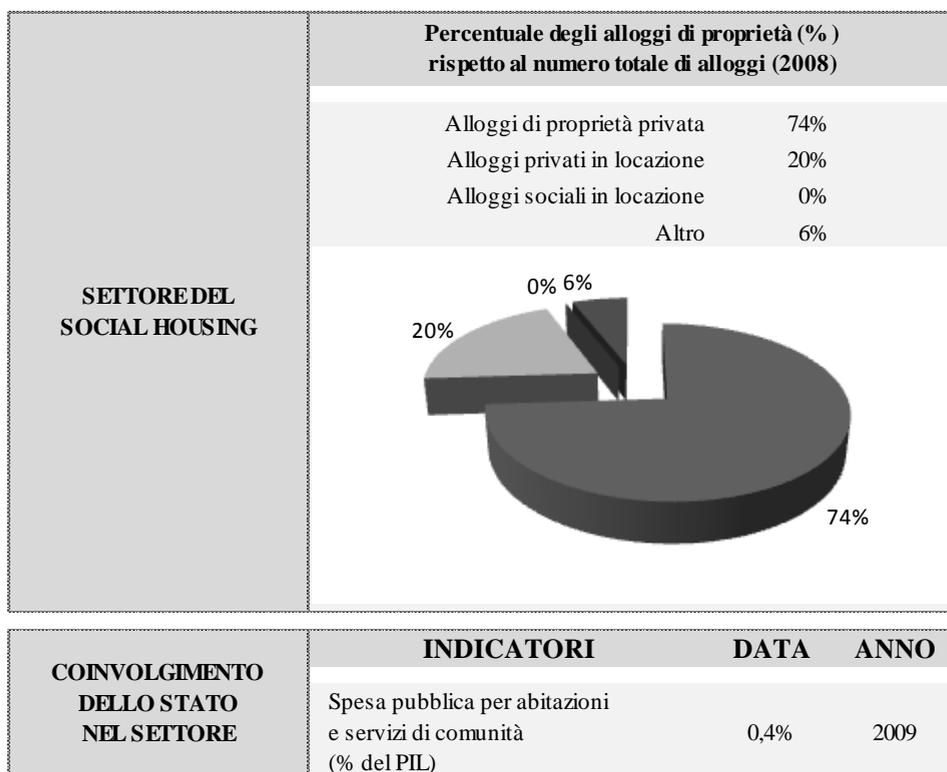
<sup>12</sup> Fino al 2009 gli acquirenti erano principalmente costituiti da fondi di investimento privati che potevano beneficiare di prezzi scontati fino alla metà dei prezzi di mercato.

### Chi ha accesso al social housing in Grecia

I beneficiari dell'OEK sono operai ed impiegati del settore pubblico o privato che sono assicurati in una principale organizzazione di previdenza sociale e che versano i contributi in OEK, così come i pensionati di tutte queste categorie.

### Sviluppi Recenti

A causa della crisi economica che ha colpito particolarmente la Grecia, dal 2010 tutti i programmi dell'OEK sono stati sospesi.



**Figura 10:** – Grecia: dati riassuntivi

## IRLANDA



### Significato del social housing in Irlanda

Anche se in Irlanda non esiste una definizione ufficiale di social housing, con riferimento ai diversi atti normativi, adottati a riguardo dal 1966 al 2009, è possibile affermare che lo scopo principale dell'edilizia residenziale sociale è quello di fornire alloggi adeguati e dignitosi ai gruppi di popolazione con bassi redditi o particolarmente svantaggiati, attraverso operatori specializzati.

Secondo i provvedimenti normativi gli alloggi sociali devono essere proposti ad un costo conveniente, con standard dimensionali, architettonici e costruttivi adeguati anche per garantire una maggiore equità nel rapporto tra i proprietari e gli inquilini.

Il settore comprende anche altri servizi sociali a sostegno del welfare, sia nei casi in cui si presentano specifiche esigenze, sia nei casi in cui si intendano valorizzare le comunità e i quartieri. Dal 2010 il concetto di social housing è stato esteso ai servizi di supporto all'abitazione. In Irlanda attualmente le abitazioni che rientrano nell'ambito del social housing rappresentano circa l'8,7% del patrimonio abitativo totale.

### Gli operatori del social housing in Irlanda

Il Dipartimento Nazionale per l'Ambiente<sup>13</sup>, il Patrimonio & Enti Locali<sup>14</sup> e il Ministero per la Casa<sup>15</sup>, sono responsabili dello sviluppo dei regolamenti per la produzione di alloggi. I principali fornitori di social housing sono rappresentati dagli enti locali (Quartieri, Provincie e Comuni), mentre sta crescendo progressivamente l'importanza ed il ruolo delle associazioni senza fini di lucro (not-for-profit) riconosciute, come le cooperative edilizie e le associazioni volontarie per l'housing, che attualmente possiedono circa il 18% del totale delle abitazioni sociali.

<sup>13</sup> National government department of the Environment.

<sup>14</sup> Heritage & Local Government.

<sup>15</sup> Housing Ministry.

### **Come viene finanziato il social housing in Irlanda**

Gli enti locali sono finanziati principalmente attraverso il trasferimento di capitale erogato dal Governo destinato a sostenere i programmi di social housing approvati annualmente.

Altri organi certificati che operano nell'ambito dell'edilizia residenziale possono fare riferimento agli enti locali per finanziare quasi totalmente, attraverso prestiti di capitale, i progetti di edilizia residenziale. I canoni di affitto applicati per il social housing, colloquialmente denominati "differential rents", sono legati al reddito degli inquilini e, a causa della residualità del settore, gli affitti sono relativamente bassi. Una forma di finanziamento alternativa attualmente in esame si basa su finanziamenti privati erogati da parte di organi certificati che operano nell'ambito dell'edilizia residenziale, i quali rendono disponibile il proprio patrimonio immobiliare per i servizi di social housing, in cambio di un pagamento annuale erogato dallo Stato relativo a una percentuale del valore locativo delle abitazioni e ad alcune altre indennità. Una nuova forma di finanziamento conosciuto come il leasing è attualmente in fase di espansione per fornire nuovi strumenti a supporto del social housing.

In questo scenario, il ricavo proveniente da un pagamento definito come "accordo di pagamento e di disponibilità" viene utilizzato dallo Stato, attraverso gli enti locali, per garantire la disponibilità di alloggi sociali offerti dal settore privato, dalle associazioni di volontariato e dalle cooperative. In questo modo si crea una compartecipazione con alcuni fondi a capitale limitato per cercare leve finanziarie non provenienti dal settore pubblico.

### **Chi ha accesso al social housing in Irlanda**

In Irlanda il social housing si rivolge direttamente alla famiglie più povere.

Sotto alcune soglie minime di reddito, vengono utilizzati alcuni criteri per assegnare la priorità a gruppi particolarmente svantaggiati.

Tali criteri sono definiti in base alla seguente casistica:

- famiglie che vivono in abitazioni non adeguate, o in condizioni di sovraffollamento;
- persone disabili;
- senzatetto o giovani che lasciano un istituto minorile;
- anziani;
- persone o famiglie di nomadi.

La domanda di alloggi sociali è sensibilmente aumentata, passando da 56.000 famiglie in difficoltà nel 2008 a 98.000 nel 2011.

### Sviluppi Recenti

In futuro, con i finanziamenti di capitale significativamente ridotti per i nuovi progetti di social housing, verrà data maggiore importanza ai piani abitativi già approvati e che hanno la possibilità di ottenere più facilmente l'accesso al credito sia attraverso l'Agenzia per il Finanziamento della Casa, la "Housing Finance Agency", sia attraverso istituzioni private. Un modello di finanziamento misto sarà ampliato attraverso il programma di leasing. Inoltre il Governo sta introducendo un nuovo quadro normativo, che è attualmente in corso di definizione, da riferire agli enti certificati che si occupano di edilizia residenziale. Esistono inoltre progetti approvati dal Governo che hanno l'obiettivo di fornire un miglioramento nel rapporto contrattuale tra inquilino e locatore.

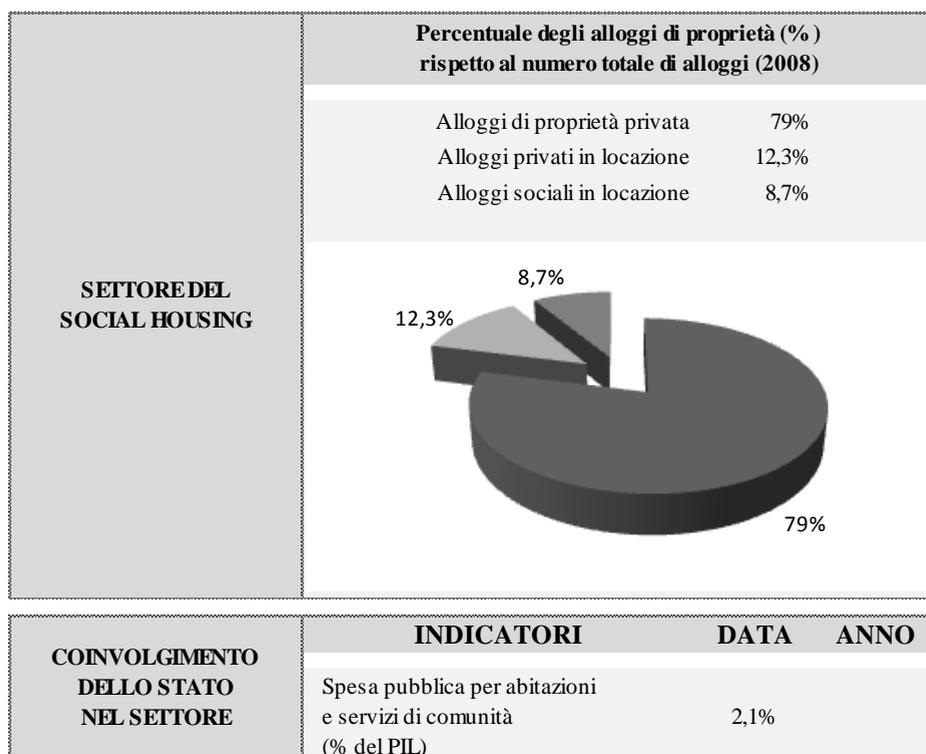


Figura 11: – Irlanda: dati riassuntivi

## ITALIA



### Significato del social housing in Italia

In Italia la definizione di alloggio sociale è stata introdotta per la prima volta con il Decreto Legge del 22 aprile 2008, “Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”, Pubblicato sulla GU n. 24 del 24 giugno 2008.

Art. 1 “... omissis... 2) è definito “alloggio sociale” l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

3) Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

4) Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.

5) L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali”.

Dunque in Italia si tende a identificare il settore del social housing principalmente con alloggi dati in locazione su base permanente, ma rientrano nella tipologia anche gli alloggi costruiti o ristrutturati attraverso partecipazioni pubbliche e private o attraverso l'utilizzo di fondi pubblici, che vengono affittati per un periodo di almeno 8 anni, oppure venduti ad un prezzo calmierato, con l'obiettivo di creare mix sociale nel contesto di riferimento.

Gli alloggi sociali in affitto rappresentano circa il 4% del patrimonio abitativo nazionale.

Prima dell'introduzione del concetto di **alloggio sociale**, in Italia si faceva riferimento alla definizione di Edilizia residenziale pubblica, ERP. Per **edilizia residenziale pubblica** (così le norme più recenti, dalla L. 865/1971 in poi, hanno ridenominato la precedente **edilizia economica e popolare**) si intende il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario dello Stato, o di altri enti pubblici, per la costruzione di abitazioni a costo contenuto per i cittadini meno abbienti.

In senso strettamente giuridico, l'edilizia pubblica è soltanto quella a totale carico o con il concorso o con il contributo dello Stato, realizzata dallo Stato stesso o dagli enti pubblici (Regioni, Comuni, Iacp), denominata **edilizia sovvenzionata**.

Costituendo effettiva opera pubblica, ad essa possono essere applicate le norme espressamente previste per le opere dello Stato e degli enti pubblici (semplificazione delle procedure per l'occupazione delle aree e l'esecuzione delle opere).

**L'edilizia agevolata-convenzionata** è, invece, quella realizzata con il concorso pubblico e privato e la corresponsione di contributi è volta principalmente all'abbattimento dei tassi d'interesse dei mutui.

Gli interventi possono essere realizzati da cooperative edilizie, da imprese di costruzioni, da enti e dai privati proprietari delle aree preventivamente espropriate e cedute in diritto di proprietà o concesse in diritto di superficie agli assegnatari.

### **Gli operatori del social housing in Italia**

Sono opportune alcune considerazioni preliminari in ordine ai principali soggetti attuatori (anche in forma indiretta) degli interventi di edilizia residenziale pubblica, ossia gli **Iacp** e le **cooperative edilizie**. Anche le **municipalità** sono proprietarie di alloggi sociali in affitto e in alcuni casi limitati li gestiscono di-

rettamente. Tuttavia il settore pubblico in Italia è rappresentato principalmente dall'ex Iacp per la sua lunga tradizione storica. Creato nel 1903, l'Istituto Autonomo Case Popolari è un ente pubblico, non economico, istituzionalmente preposto al soddisfacimento della necessità di edilizia residenziale per le classi meno agiate (R.D. 1165/1938), successivamente trasformato in **agenzie pubbliche autonome** con differenti statuti legali.

In termini di estensione, il settore pubblico di alloggi in locazione, sebbene nel dopoguerra siano stati costruiti più di un milione di alloggi, non è mai cresciuto in modo significativo perché molte abitazioni appartenenti al patrimonio pubblico sono state vendute con continuità nel corso degli anni.

**Cooperative edilizie** ed altri **operatori privati** sono stati coinvolti nella fornitura di alloggi sociali sin dal 1978. Le cooperative edilizie consistono nell'associazione di più persone (almeno nove) che, in forma d'impresa, perseguono "la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" come sancito all'art. 45 Cost., allo scopo di soddisfare le esigenze abitative dei propri membri.

Possono essere costituite quali società di fatto, di persone o per capitali; possono essere a "proprietà divisa" o "indivisa", a seconda dell'individuazione o meno delle porzioni immobiliari di esclusiva proprietà. Il codice civile ne disciplina la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento agli artt. da 2511 a 2545 e da 2636 a 2639.

Alcuni **nuovi operatori** recentemente sono entrati in scena nel settore dell'edilizia residenziale sociale: sono principalmente **fondazioni** per lo sviluppo del social housing, create dalle fondazioni bancarie in partnership con le regioni, le municipalità ed altri investitori privati.

L'edilizia sovvenzionata è di competenza del settore pubblico (municipalità ed agenzie pubbliche per l'edilizia); l'edilizia agevolata è fornita quasi esclusivamente dalle cooperative, mentre l'edilizia convenzionata racchiude sia operatori pubblici che privati, tra i quali i più attivi sono le imprese di costruzione e le cooperative edili.

### **Come viene finanziato il social housing in Italia**

I finanziamenti vengono erogati dalle Regioni. Le municipalità insieme alle regioni co-finanziano sussidi rivolti alla persona, finalizzati alla locazione e forniscono le aree ai costruttori.

Il Governo centrale è responsabile della macro programmazione e del co-finanziamento dei progetti attraverso le indennità di alloggio, il cofinanziamento di programmi per il rinnovo urbano e di programmi per sostenere la spesa per il canone degli alloggi sociali.

Di recente il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, DPCM 16 luglio 2009, “Piano nazionale di edilizia abitativa”<sup>16</sup> ha posto le basi per la definizione di una nuova forma di partecipazione pubblico-privato, attraverso la funzione di Cassa depositi e prestiti<sup>17</sup> Investimenti Sgr, con la costituzione del Fondo Investimenti per l’Abitare<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Introdotta dall’art. 11 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2008 - Suppl. Ordinario n.152/L.

<sup>17</sup> Cassa depositi e prestiti, Cdp, è una società per azioni a controllo pubblico: lo Stato detiene il 70% del capitale, il restante 30% è posseduto da un nutrito gruppo di Fondazioni di origine bancaria.

<sup>18</sup> “Nel 2009 Cassa depositi e prestiti, unitamente all’Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e all’Associazione Bancaria italiana (ABI), ha costituito “CDP Investimenti SGR Spa”, società di gestione del risparmio che promuove e gestisce il “Fondo Investimenti per l’Abitare” (FIA). Il FIA è un fondo immobiliare riservato ad investitori qualificati operante nel settore dell’edilizia privata sociale (social housing) con la finalità di incrementare sul territorio italiano l’offerta di alloggi sociali a supporto ed integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali. Il capitale di CDP Investimenti SGR, pari a 2 milioni di euro, è detenuto da Cassa depositi e prestiti per una quota di maggioranza del 70% e dall’ACRI e dall’ABI per una quota del 15% ciascuna.

CDP Investimenti SGR, con provvedimento di aggiudicazione provvisoria del 8 settembre 2010, è stata individuata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti quale società di gestione del Fondo Nazionale previsto nell’ambito del Sistema Integrato di Fondi, di cui all’art. 11 del DL 112/2008, il cosiddetto Piano Casa nazionale.

L’ammontare obiettivo del FIA è di circa 2 miliardi di euro, di cui 1,67 miliardi già sottoscritti. Il FIA opera su tutto il territorio nazionale investendo in iniziative locali per realizzare case a costi accessibili, destinate alle famiglie non in grado di soddisfare sul mercato le proprie esigenze abitative, ma con redditi superiori a quelli che danno diritto alle assegnazioni dell’edilizia residenziale pubblica. Il FIA è uno strumento innovativo volto ad incrementare l’offerta di edilizia privata sociale con modalità di attuazione proprie del mercato immobiliare privato, ossia mediante investimenti e non mediante contributi a fondo perduto. Il FIA investe principalmente il proprio patrimonio in quote di fondi comuni d’investimento immobiliari gestiti da altre società di gestione del risparmio o in società di progetto operanti a livello locale, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40%. Tale limite è volto a sollecitare sul territorio l’investimento di risorse che

Ad oggi è stato costituito un numero limitato di fondi di questo genere, ma la modalità di finanziamento introdotta dai nuovi provvedimenti normativi rappresenta in Italia una reale rivoluzione ed una sfida soprattutto per il settore pubblico.

L'ammontare dei fondi pubblici varia in base alla tipologia di schema di finanziamento adottato come rappresentato nella Tabella 1.

SCHEMI DI EDILIZIA SOCIALE	DEFINIZIONE	MECCANISMI FINANZIARI
<b>EDILIZIA SOVVENZIONATA</b>	Affitto di alloggi di proprietà pubblica. E' rivolta alle fasce con il reddito più basso.	I sussidi coprono tra il 60% ed il 100% del costo e l'affitto è proporzionale al reddito dell'inquilino. Gli affitti nel settore pubblico sono molto bassi, mediamente corrispondono ad un quarto del valore di mercato.
<b>EDILIZIA AGEVOLATA</b>	Abitazioni sia in affitto che in vendita, indirizzate a famiglie con redditi bassi e medi.	I sussidi per l'edilizia agevolata variano tra il 20% ed il 60% del costo. L'affitto è limitato al prezzo minimo di mercato o al 4,5% del costo di costruzione. I sussidi nell'edilizia agevolata per la vendita variano tra il 10% ed il 30% ed il prezzo dell'alloggio non può essere superiore a quello dell'edilizia sovvenzionata.
<b>EDILIZIA CONVENZIONATA</b>	Abitazioni private fornite per affitto o vendita, i cui costi di trasferimento sono regolati da uno specifico accordo sottoscritto tra la municipalità ed il proprietario dell'abitazione.	I fornitori beneficiano di uno sconto sulle tasse locali per l'ottenimento dei permessi per la costruzione e di una concessione del terreno per 99 anni.

**Tabella 1** – *Schemi di edilizia residenziale pubblica in Italia*

---

provengano da soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al Fondo di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative”.

Fonte: Cdp in <http://www.cassaddpp.it/cdp/index.htm>

### **Chi ha accesso al social housing in Italia**

In Italia il social housing rappresenta un obiettivo di interesse generale che mira alla salvaguardia della coesione sociale, con la finalità di contenere i problemi abitativi di persone e di famiglie svantaggiate che non possono accedere all'abitazione nel libero mercato. Le Regioni hanno la responsabilità di definire i requisiti per l'accesso al social housing così come le regole per la determinazione dei canoni di affitto.

Per quanto riguarda gli alloggi sociali pubblici, in tutte le Regioni italiane i requisiti per accedere all'assegnazione di alloggi sociali, attraverso la registrazione alle liste di attesa, sono definiti dai seguenti criteri: il reddito del richiedente, l'indirizzo (per verificare se esiste un collegamento diretto tra la famiglia e il Comune in cui si effettua la richiesta) e la nazionalità.

La priorità di accesso all'alloggio sociale è assegnata in base al disagio abitativo, alla numerosità del nucleo familiare, alle situazioni di coabitazione forzata.

### **Sviluppi recenti**

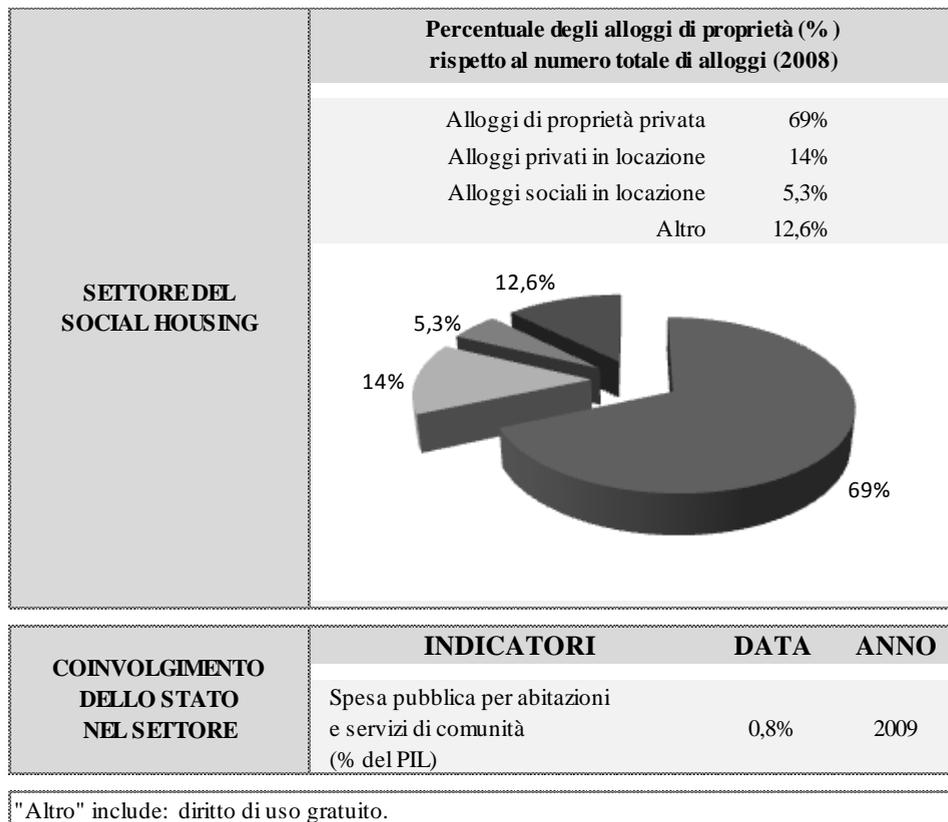
A causa della crisi economico-finanziaria e alle conseguenti riduzioni dei fondi alle amministrazioni locali e in seguito alla necessità di incrementare le leve finanziarie a livello comunale, l'esenzione dalla tassa per la proprietà della casa applicata agli alloggi con canoni sociali è in fase di eliminazione.

Allo stesso tempo, sia nel mercato pubblico che in quello privato è in crescita il fenomeno del mancato pagamento degli affitti, dovuto all'impovertimento delle famiglie italiane. Se a tutto ciò viene aggiunto il fatto che il sistema attuale di definizione del canone di affitto sociale è basato sul reddito della famiglia, risulta chiaro che il settore degli affitti pubblici dovrà sostenere un aumento dei costi, anche se le entrate relative al pagamento dei canoni diminuiranno.

Inoltre, la possibilità di recuperare fondi attraverso la vendita di edifici pubblici è attualmente molto limitata a causa della crisi finanziaria; "tutti questi elementi insieme mettono a repentaglio l'esistenza stessa del settore"<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Intervista ad Anna Pozzo – Direttore Tecnico di Federcasa (2011).



**Figura 12:** – Italia: dati riassuntivi

## LETTONIA



### Significato del social housing in Lettonia

In Lettonia il social housing si compone di “edifici sociali” e di “alloggi sociali” assegnati in locazione a prezzi accessibili dai Comuni alle famiglie vulnerabili.

Un **alloggio sociale** è un alloggio di proprietà di una municipalizzata che viene affittato ad una famiglia alla quale è riconosciuto il diritto risiedervi in affitto. I contratti vengono conclusi per un massimo di 6 mesi e possono essere rinnovati se la famiglia è ancora conforme alle condizioni stabilite dal Comune.

Inoltre gli **edifici sociali** sono edifici di proprietà comunale in cui tutti gli appartamenti sono alloggi sociali. Gli alloggi sociali rappresentano una piccola parte del patrimonio comunale e solo lo 0,4% del patrimonio abitativo nazionale e sono concentrati nelle grandi città.

### Gli operatori del social housing in Lettonia

Il social housing in Lettonia è fornito esclusivamente dai Comuni. Tuttavia alcuni Comuni con un maggior numero di abitanti hanno creato specifiche aziende per effettuare la gestione e la manutenzione del patrimonio edilizio pubblico. Esiste solo un esempio di organizzazione non governativa che ha ricevuto in appalto dalla città di Riga la gestione di una parte del patrimonio pubblico di social housing.

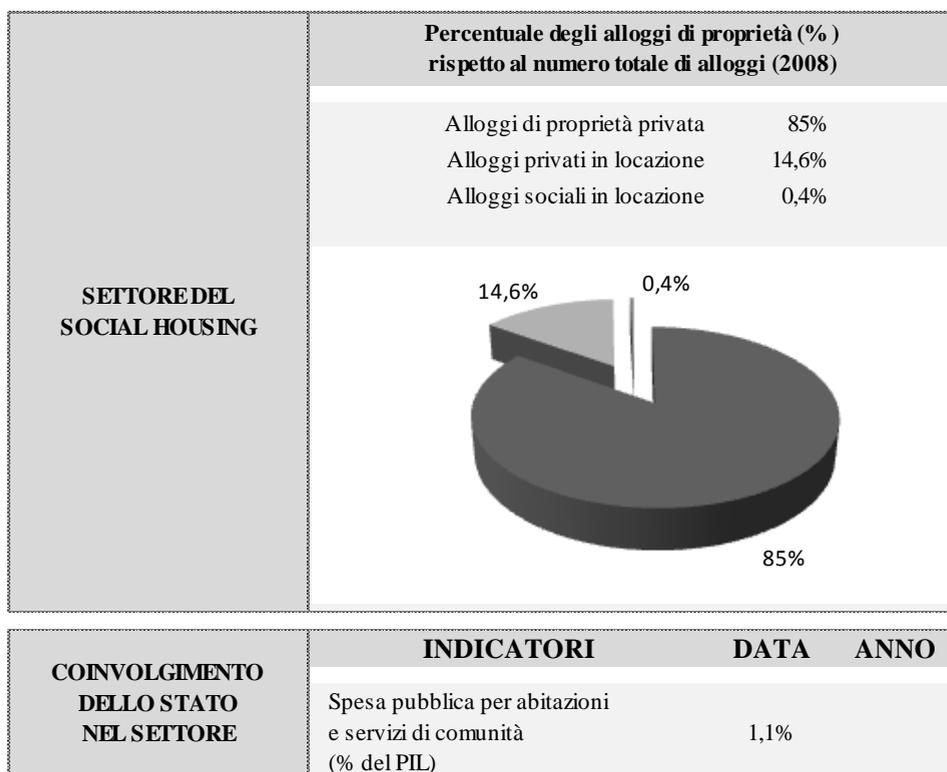
### Come viene finanziato il social housing in Lettonia

Gli enti locali sono responsabili del finanziamento dell'edilizia sociale che costituisce una voce di bilancio. Dal 2006 i nuovi piani di sviluppo di edilizia residenziale sociale sono co-finanziati dal governo centrale attraverso fondi speciali. Il programma di sovvenzioni incoraggia anche il partenariato pubblico-privato per la costruzione e la ristrutturazione di alloggi sociali, tuttavia fino ad ora non ci sono esempi di operatori privati coinvolti in progetti di sviluppo di questo tipo.

Gli inquilini di alloggi sociali pagano un affitto mensile che è molto basso. Spesso il Comune sovvenziona alle famiglie a basso reddito anche le spese relative alle utenze.

### Chi ha accesso al social housing in Lettonia

In Lettonia, i criteri di accesso agli alloggi sociali sono specificati nei regolamenti locali definiti dai Comuni e la popolazione a cui si riferisce il servizio è rappresentata dalle famiglie a basso reddito.



**Figura 13:** – Lettonia: dati riassuntivi

## LITUANIA



### Significato del social housing in Lituania

In Lituania il social housing è rappresentato dagli alloggi comunali offerti a canone fissato dallo Stato.

Dopo la privatizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, solo il 3% dello stock è rimasto destinato ad edilizia sociale pubblica, attualmente viene locato a gruppi di popolazione particolarmente svantaggiati.

Oltre agli alloggi sociali in affitto, vengono forniti dallo Stato anche alcuni sussidi alle famiglie con disabili, agli orfani, alle famiglie con più di 3 figli e alle giovani coppie per ottenere prestiti ipotecari.

### Gli operatori del social housing in Lituania

Le municipalità sono gli unici fornitori di social housing in Lituania.

### Come viene finanziato il social housing in Lituania

La costruzione e la gestione degli alloggi di proprietà pubblica è interamente finanziata con fondi pubblici. In passato il 90% del costo è stato finanziato dallo Stato e il 10% dai Comuni, ma ora il rapporto è cambiato e la quota comunale è sempre più elevata rispetto al passato. Gli affitti negli alloggi comunali destinati al social housing variano a seconda della posizione, ma in media sono inferiori rispetto ai canoni di mercato di circa dieci volte.

### Chi ha accesso al social housing in Lituania

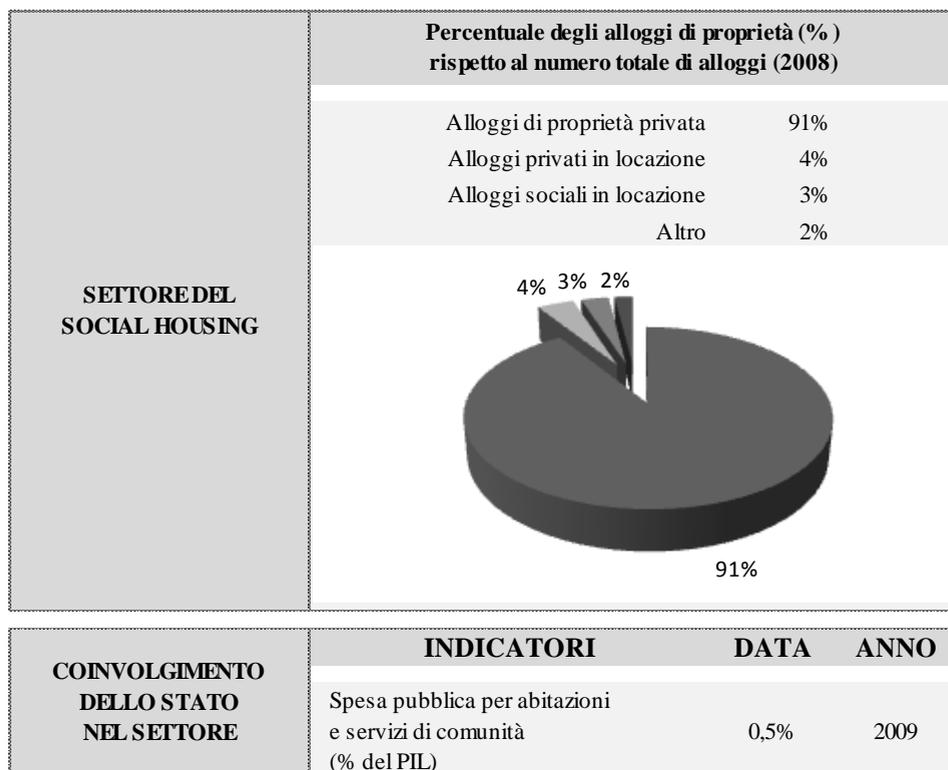
Gli inquilini degli alloggi sociali sono rappresentati da gruppi sociali svantaggiati come gli orfani, i disabili, le famiglie con figli invalidi, le coppie di pensionati, le giovani coppie e le famiglie numerose.

### Sviluppi Recenti

Lo sviluppo del patrimonio residenziale sociale attraverso fondi governativi pubblici e locali è stato definito come una priorità e il Governo attualmente si pone come obiettivo per il 2020 di implementare la quota degli alloggi sociali da

destinare alla locazione fino al 18% dello stock totale (nel 2003 si registrava una quota di alloggi sociali in locazione del 10% rispetto allo stock totale).

In questo modo l'edilizia residenziale sociale si attesterebbe al 4-5% rispetto al totale del patrimonio abitativo del Paese. Per raggiungere tale obiettivo, si sta procedendo sia con l'acquisto di abitazioni che presentano un basso livello di richiesta sul mercato libero, per poi riadattarli alle esigenze sociali, sia attraverso nuove costruzioni.



**Figura 14:** – *Lituania: dati riassuntivi*

## LUSSEMBURGO



### Significato del social housing in Lussemburgo

In Lussemburgo il social housing è rappresentato da abitazioni a basso costo fornite sia in affitto sia in vendita a persone con basso reddito.

Le abitazioni di social housing in affitto rappresentano il 2% del patrimonio edilizio residenziale totale del Paese.

### Gli operatori del social housing in Lussemburgo

I fornitori del social housing in Lussemburgo sono rappresentati da sviluppatori pubblici.

Il maggiore operatore pubblico per lo sviluppo immobiliare dell'edilizia residenziale sociale è costituito dal "Fonds pour le developpement du logement et l'habitat", comunemente indicato come il **Fonds du Logement**, che gestisce la maggior quantità di alloggi sociali in affitto in Lussemburgo. Il Fondo è un organismo autonomo pubblico istituito da una legge formulata per il sostegno dell'edilizia residenziale, introdotta il 25 febbraio 1979.

Agisce sotto il controllo del Ministero della Casa e le sue competenze comprendono la costruzione di abitazioni a basso costo, lo sviluppo di cantieri e la ristrutturazione di edifici residenziali.

Il secondo fornitore di alloggi sociali in ordine di importanza è rappresentato dalla **Société Nationale des Habitations à Bon Marché - SNHBM**, una Società anonima nata nel 1919 i cui azionisti sono lo Stato, alcuni Comuni e alcune istituzioni pubbliche.

Le sue attività comprendono l'acquisto di terreni, la costruzione degli edifici di edilizia sociale, l'elaborazione di piani di sviluppo e l'elaborazione e la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo del territorio.

La SNHBM Fornisce soprattutto alloggi a prezzi accessibili per la casa di proprietà.

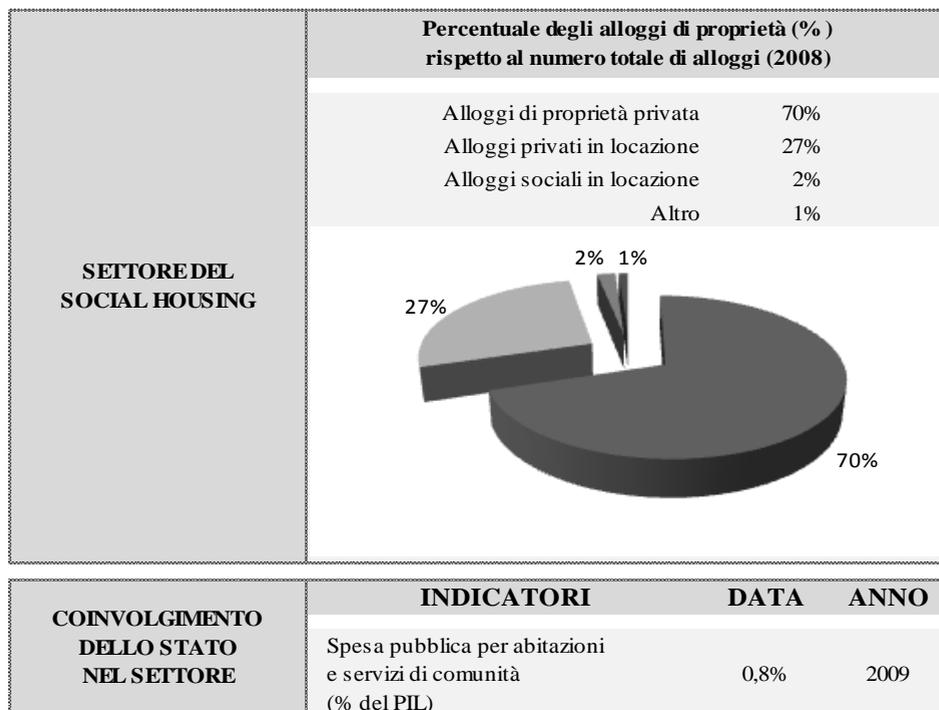
Il terzo attore è rappresentato dalle municipalità dei principali Comuni e delle città, che forniscono aree per lo sviluppo dei nuovi cantieri di edilizia residenziale sociale e alloggi sia in affitto sia in vendita a prezzo moderato.

### Come viene finanziato il social housing in Lussemburgo

Per gli alloggi in affitto, i sussidi statali finanziano fino al 70% dei costi della costruzione. Gli affitti sono definiti e regolarmente aggiornati sulla base del reddito del nucleo familiare dell'inquilino. Nel caso della realizzazione di alloggi destinati alla vendita a prezzi inferiori rispetto a quelli del libero mercato, è possibile ottenere un finanziamento pubblico a condizione che almeno il 60% degli acquirenti degli alloggi siano persone abilitate ad ottenere una sovvenzione sulla base del loro reddito. Inoltre, per garantire un mix sociale, in ogni nuovo intervento sovvenzionato di housing almeno il 10% delle abitazioni deve essere destinato alla locazione.

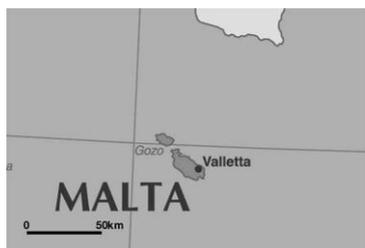
### Chi ha accesso al social housing in Lussemburgo

Le famiglie che non possiedono, non utilizzano o non hanno il diritto di occupare un'abitazione, il cui reddito è inferiore a determinati soglie definite dalla legge, possono accedere al social housing.



**Figura 15:** – Lussemburgo: dati riassuntivi

## MALTA



### **Significato del social housing a Malta**

La politica della casa a Malta incoraggia fortemente la proprietà, quindi la tendenza è quella di distinguere tra alloggi a prezzi accessibili (generalmente in acquisto, più di recente in acquisto con condivisione della proprietà) per le famiglie a reddito medio e gli alloggi sociali (in affitto) per le famiglie più povere.

Il social housing è dunque costituito dalla fornitura di alloggi in vendita a prezzo calmierato e dalle forme di assistenza verso le famiglie che possono occupare un alloggio sociale in affitto e non acquistarlo poiché sono in difficoltà economiche.

L'affitto di alloggi sociali è rappresentato da abitazioni di proprietà del Governo e costituisce il 6% delle abitazioni totali.

In virtù della norma del Diritto all'Acquisto, la "Right-to-Buy Scheme", gli inquilini degli alloggi pubblici hanno la possibilità di diventare proprietari della casa in cui vivono. Dal 2005 esiste anche una normativa per la proprietà condivisa.

### **Gli operatori del social housing a Malta**

Nell'isola di Malta l'istituzione della Housing Authority nel 1976 ha rappresentato il cardine delle politiche di sostegno alla casa e ha introdotto procedimenti finalizzati sia a migliorare le condizioni abitative delle persone le cui fasce di reddito erano molto basse, sia a promuovere l'acquisto della casa.

Il Dipartimento di social housing del Ministero per la Famiglia e la Solidarietà Sociale gestisce alcune proprietà appartenenti ai privati ai quali sono state confiscate e vengono affittate secondo un regolamento risalente al 1939. Lo stesso Dipartimento fornisce in affitto sociale anche le abitazioni realizzate attraverso la Housing Authority.

### **Come viene finanziato il social housing a Malta**

La costruzione di abitazioni di social housing è direttamente finanziata da fondi pubblici attraverso la Housing Authority.

### **Chi ha accesso al social housing a Malta**

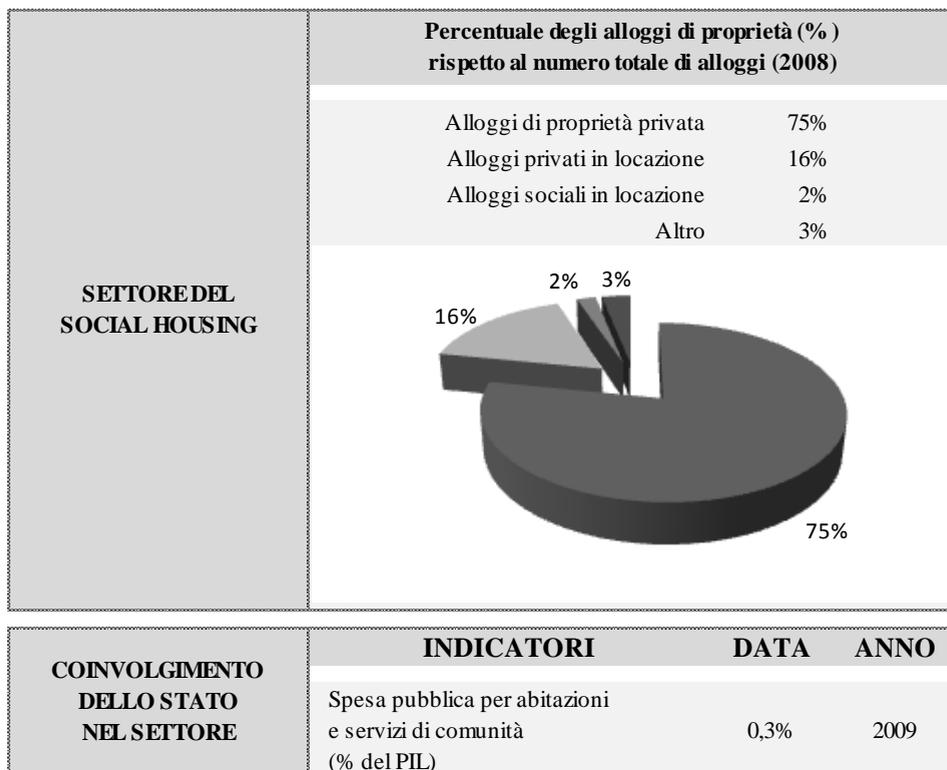
L'iscrizione nelle liste d'attesa (gestite dal Dipartimento del social housing) si basa essenzialmente sui massimali di reddito. La priorità di assegnazione è a favore di particolari gruppi sociali in funzione delle loro condizioni abitative.

In passato le unità in affitto erano riservate solo per le persone inserite nella lista d'attesa del Dipartimento di social housing. La Housing Authority sta attualmente definendo alcuni criteri per favorire il mix sociale in sede di assegnazione delle unità stesse.

Con la finalità del mix sociale alcune unità sono vendute in proprietà condivisa, altre sono assegnate in affitto dal Dipartimento e altre sono riservate agli anziani e ad altri gruppi sociali con esigenze particolari. In questo modo la Housing Authority impedisce che si vengano a creare delle situazioni di concentrazione di popolazione disagiata.

Recentemente sono state attuate delle procedure per meglio identificare la composizione dei gruppi sociali vulnerabili, come le giovani coppie o le persone anziane che hanno determinato un incremento di offerta di alloggi provvisori di piccole dimensioni, per intercettare i bisogni di queste particolari tipologie di utenza.

Un'attenzione particolare viene posta verso i giovani che lasciano istituti di accoglienza e devono inserirsi nella società.



**Figura 16:** – *Malta: dati riassuntivi*

## OLANDA



### Significato del social housing in Olanda

In tutta l'Unione europea, l'Olanda è il Paese che presenta la quota maggiore di edilizia residenziale sociale, che rappresenta infatti circa il 32% del parco abitativo totale e circa il 75% della quantità di alloggi in locazione in tutto il Paese.

In Olanda non esiste una definizione univoca di social housing, anche se la Costituzione olandese, all'art. 22, stabilisce che la promozione di abitazioni adeguate deve essere oggetto

di attenzione da parte delle autorità pubbliche e il Dutch Housing Act (1901) rappresenta il quadro giuridico che disciplina la modalità in cui debbano essere offerti gli alloggi sociali.

In un provvedimento del 2010 da parte della Commissione europea sul sistema olandese di edilizia sociale, è stata introdotta la seguente definizione: l'edilizia residenziale sociale rappresenta la fornitura di alloggi al di sotto del prezzo di mercato a favore di un target di popolazione svantaggiata economicamente e socialmente e a favore di alcune categorie di lavoratori chiave.

Le pubbliche autorità individuano il gruppo a cui è rivolto il servizio così come le esatte modalità in cui viene erogato il servizio. I fornitori di social housing possono fornire anche altri servizi di supporto alla abitazione.

### Gli operatori del social housing in Olanda

In Olanda le strutture ufficialmente riconosciute che operano nell'ambito del social housing, denominate Woning Corporaties, sono organizzazioni non-profit, come le associazioni e le fondazioni, costituite con lo scopo di realizzare alloggi da assegnare con priorità alle famiglie con i redditi più bassi.

Le Woning Corporaties operano in base ad una autorizzazione ottenuta dagli organi istituzionali preposti e sono supervisionate dal Governo nazionale.

Sebbene le associazioni che si occupano di abitazioni operino all'interno di un perimetro legale definito dalle leggi dello Stato olandese, esse sono comunque organizzazioni indipendenti che definiscono i propri obiettivi e sono respon-

sabili del proprio patrimonio finanziario. Le organizzazioni che si occupano di social housing sono gli operatori più importanti del mercato immobiliare olandese ed il principale obiettivo non è solo quello di costruire, gestire, vendere e affittare gli alloggi destinati al social housing, ma anche quello di offrire agli inquilini altri tipi di servizi direttamente collegati alla residenzialità.

Attualmente in Olanda esistono 425 organizzazioni che si occupano di social housing.

### **Come viene finanziato il social housing in Olanda**

In seguito alla firma del cosiddetto accordo Bruterling del 1993, denominato “balancing-out”, che fu sottoscritto dallo Stato olandese con la federazione nazionale olandese delle organizzazioni di social housing, le organizzazioni che in Olanda si occupano di social housing, pur mantenendo nel loro statuto lo scopo sociale per cui si sono costituite, sono soggetti indipendenti finanziariamente dal Governo centrale.

La strategia finanziaria olandese è definita in base al “Revolving Fund Model”, nel quale le associazioni immobiliari agiscono come un’entità indipendente in un ambito in cui da una parte i prestiti di capitale sono garantiti, dall’altra i prezzi degli affitti sono regolamentati.

Le organizzazioni di social housing autorizzate possono beneficiare di una struttura di sicurezza basata su 3 livelli: il primo livello è rappresentato dal Fondo Centrale per il social housing (CFV), un ente pubblico indipendente che agisce come supervisore della situazione finanziaria dell’organizzazione ed interviene per supportare l’organizzazione nel caso l’organizzazione si venga a trovare in difficoltà finanziarie.

Il secondo strumento di sicurezza è costituito dal Fondo Garantito per il social housing (WSW), un’organizzazione privata creata dalle stesse organizzazioni immobiliari che agisce come fondo di solidarietà per le organizzazioni stesse.

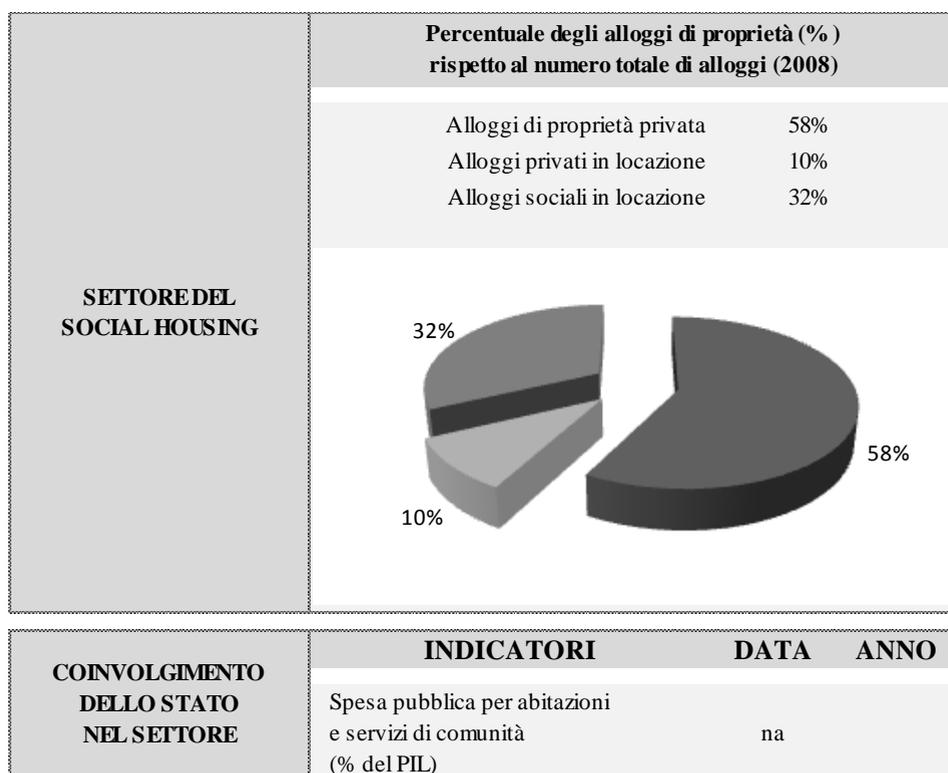
La garanzia reciproca di questo fondo permette alle organizzazioni di beneficiare di condizioni e di tassi di interesse favorevoli quando devono finanziare le loro attività attraverso il capitale proveniente dal mercato.

Nel caso questi due strumenti non siano sufficienti per risolvere eventuali problemi finanziari delle organizzazioni, lo Stato e le autorità locali possono intervenire come ultima risorsa.

### Chi ha accesso al social housing in Olanda

I criteri ed i meccanismi per l'allocazione delle abitazioni possono variare in riferimento all'autorità locale e regionale. In generale fino a poco tempo fa in Olanda l'accesso al social housing non risultava vincolato in base a criteri legati al reddito ed era virtualmente aperto a tutti i cittadini.

Il recente provvedimento della Comunità europea ha ridimensionato questo approccio universale, focalizzando l'offerta di social housing verso quella parte di popolazione che risulta economicamente e socialmente svantaggiata e verso alcune categorie di lavoratori chiave, con una caratterizzazione predefinita dei livelli di reddito.



**Figura 17:** – Olanda: dati riassuntivi

## POLONIA



### Significato del social housing in Polonia

È difficile stabilire quali alloggi costituiscono il patrimonio di edilizia residenziale sociale in Polonia.

La denominazione include alloggi in affitto e alloggi sociali di proprietà dei Comuni; abitazioni con affitti regolamentati che sono procurate da organizzazioni immobiliari non-profit denominate TBS (society for social housing); alloggi forniti da aziende statali piuttosto che quelli offerti dalla tesoreria dello Stato ai propri dipendenti.

Solitamente vengono considerati alloggi sociali anche quelli di proprietà delle cooperative che sono occupati dagli inquilini che ne hanno titolo, in contrapposizione a quelli occupati dai proprietari.

Tutti gli alloggi protetti, come quelli destinati a persone disabili o ad altri gruppi che abbiano particolari necessità, così come le strutture prefabbricate di emergenza per i senza-tetto, sono classificati come social housing.

Le abitazioni occupate dai proprietari che sono state costruite o acquistate attraverso sussidi statali (in particolare attraverso il programma “una casa per ogni famiglia”) sono classificati come social housing.

Nella definizione dell’IVA (imposta a valore aggiunto) esiste il termine “programma di social housing” come base per applicare un tasso di IVA inferiore sui materiali da costruzione e sui servizi immobiliari nell’ambito di questo settore.

### Gli operatori del social housing in Polonia

In Polonia, un’importante fonte di social housing è ancora costituita dalle abitazioni di proprietà dei Comuni, che nel 2009 costituivano circa il 9% del totale; tuttavia recentemente la costruzione di nuovi alloggi municipali si è praticamente arrestata: 3.400 sono le unità realizzate nel 2010.

Dal 1996 è stato implementato il sistema TBS, che ad oggi annovera 79.300 alloggi realizzati, di cui 3.100 nel 2010. Le TBS si configurano come società non a scopo di lucro. Sono state create nel 1995 nell’ambito di un programma

che aveva l'obiettivo di creare abitazioni a basso costo in affitto per le quali in molti casi, l'inquilino contribuisce fino ad un massimo del 30% dei costi di costruzione.

Oggi ci sono 393 aziende TBS autorizzate, che possono essere sia di proprietà pubblica che privata oppure a partecipazione mista.

In Polonia le cooperative amministrano ancora il 19,4% (dato del 2009) della quantità totale di alloggi e propongono due tipologie principali di proprietà: alloggi occupati da proprietari soci della cooperativa (83% nel 2009) e alloggi occupati da inquilini soci della cooperativa (17% nel 2009).

### **Come viene finanziato il social housing in Polonia**

La banca pubblica, Bank Gospodarstwa Krajowego - BGK, attualmente eroga crediti preferenziali alle aziende TBS e alle cooperative per la costruzione di alloggi sociali. I prestiti coprono fino al 70% del valore del progetto. Le organizzazioni TBS coprono il restante 30% attraverso risorse proprie e spesso richiedono agli inquilini di far fronte alla parte eccedente tra il costo della costruzione e il prestito pubblico.

Questo contributo viene restituito quando l'inquilino lascia l'alloggio, ma non dà diritto all'acquisto. Nell'Agosto del 2011 è stato approvato dal Parlamento un emendamento alla legge sulle aziende TBS, e sotto determinate condizioni, se l'azienda proprietaria lo desidera, alcuni alloggi delle TBS possono essere privatizzati al prezzo di mercato.

Gli affitti sono legati al costo e sono imposti per legge. Nelle abitazioni delle cooperative l'inquilino, che è membro della cooperativa, paga il 30% del costo iniziale e successivamente un affitto che copre i costi di manutenzione.

Le municipalità utilizzano il loro budget principalmente per espandere lo stock di alloggi municipali, attraverso nuove costruzioni ed acquisizioni di alloggi esistenti. I canoni degli affitti degli alloggi municipali vengono definiti a livello locale.

I proprietari delle abitazioni sono liberi dal 2004 di definire il canone dell'affitto, ma se questo supera un certo valore, l'incremento deve essere giustificato per via scritta. Le municipalità possono inoltre richiedere dei sussidi al Fondo Sussidi situato in BGK per la costruzione e la ristrutturazione di alloggi destinati ai gruppi sociali in condizioni di povertà.

Infine lo stato può sovvenzionare le municipalità e le associazioni non governative per la costruzione e la ristrutturazione di alloggi destinati ai senza-tetto e a persone con necessità particolari: i cosiddetti alloggi protetti.

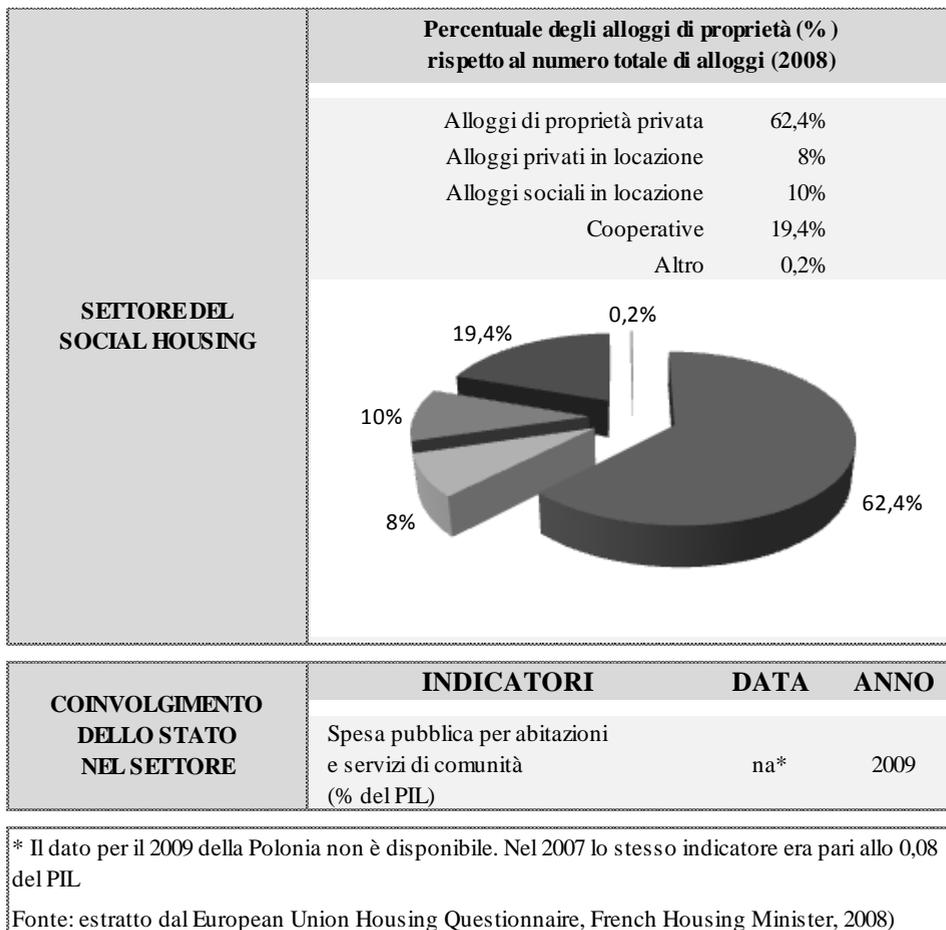
### **Chi ha accesso al social housing in Polonia**

I criteri di accesso possono variare in base ai diversi programmi di social housing e in generale sono basati su criteri di reddito.

Gli inquilini che risiedono in alloggi sociali sono famiglie con redditi moderati, che non posseggono altre proprietà immobiliari e che non possono acquistare o affittare un'abitazione nel libero mercato.

Il reddito massimo per persona per ciascuna famiglia è definito per legge e, nel caso gli alloggi siano forniti dalle TBS, si riferisce al salario medio presente nella regione in cui si effettua l'intervento oppure, nel caso gli alloggi siano forniti dai Comuni, è definito dall'amministrazione comunale.

Negli stock comunali esistono delle limitazioni sulla superficie dell'alloggio che deve essere assegnato alle famiglie in base al numero di persone e ad eventuali particolari necessità.



**Figura 18:** – Polonia: dati riassuntivi

## PORTOGALLO



### Significato del social housing in Portogallo

In Portogallo il termine social housing<sup>20</sup> è ampiamente utilizzato dalle autorità e dagli enti istituzionali, in riferimento alla norma del 1983 che definisce il social housing come le abitazioni costruite e acquistate con il supporto finanziario dello Stato, attraverso i benefici fiscali e finanziari per l'acquisto dell'area e attraverso la costruzione di nuove abitazioni e la promozione di nuovi interventi di settore.

Il termine include la fornitura di alloggi sia per vendita che per l'affitto a persone e famiglie che hanno redditi al di sotto di soglie definite, così come include misure relative a gruppi sociali specifici che sono interessati dai programmi di housing e di rinnovo urbano.

Questo obiettivo può essere realizzato da enti pubblici (Governo centrale e Comuni), da cooperative, da istituzioni pubbliche e private. Il social housing rappresenta il 3,3% dell'intero patrimonio immobiliare nazionale.

### Gli operatori del social housing in Portogallo

In Portogallo esistono promotori e gestori del social housing sia nel settore pubblico che in quello delle cooperative e del settore non profit.

Le municipalità, direttamente o attraverso la Aziende Immobiliari Municipali, sono i maggiori fornitori di social housing. All'interno del settore pubblico sono coinvolti nella fornitura di alloggi sociali anche l'Istituto per l'Abitazione ed il Rinnovo Urbano (IHRU) e gli enti regionali (come l'IHM, l'EPERAM a Madeira).

L'IHRU gestisce direttamente lo stock di alloggi sociali in affitto che sono di sua proprietà e figura anche come responsabile per l'implementazione di pro-

<sup>20</sup> L'Istituto per l'Housing ed il Rinnovo Urbano (IHRU) utilizza anche l'espressione "abitazioni a costo controllato".

grammi specifici per il supporto all'acquisizione e alla riqualificazione di alloggi esistenti.

Cooperative immobiliari, cofinanziate dallo Stato, offrono alloggi a costi controllati. Infine, nell'ambito delle istituzioni non-profit ci sono delle organizzazioni che pur non avendo nella propria missione principale la fornitura di alloggi sociali, esercitano ugualmente questa attività per ragioni storiche o per motivi intrinseci alla loro attività principale.

Di solito forniscono alloggi sociali in aree territoriali specifiche o per popolazioni vulnerabili. Tra i fornitori di alloggi sociali non figurano proprietari privati che operano a fini di lucro.

### **Come viene finanziato il social housing in Portogallo**

Il social housing è una delle responsabilità demandate ai consigli municipali, con programmi che vengono emanati dal Governo (IHRU) attraverso iniziative che supportano enti municipali o cooperative.

Il supporto che di solito viene fornito alle municipalità dal IHRU è costituito da un contributo finanziario per la costruzione, che può essere di due tipi: prestiti e sussidi al credito. I programmi possono anche supportare la ristrutturazione e l'upgrade di edifici, come nel caso del programma PROHABITA.

Le cooperative ricevono un supporto aggiuntivo dall'IHRU quando sono presenti dei protocolli di cooperazione per il supporto alle municipalità, che spesso viene effettuato attraverso il trasferimento della proprietà dell'area per la futura costruzione per un certo periodo di tempo.

L'insufficiente livello di supporto pubblico unito ai bassi canoni degli affitti che spesso non coprono i costi di costruzione, rendono quasi insostenibile l'attuale sistema di finanziamento del social housing in Portogallo.

### **Chi ha accesso al social housing in Portogallo**

In Portogallo esistono diversi programmi che contengono vari criteri per l'eligibilità e la priorità di accesso al social housing:

- il PER, Programma di rehousing, dà priorità a persone che vivono nelle baracopoli delle maggiori aree metropolitane;
- il PROHABITA, in cui la priorità è assegnata alle persone che hanno un reddito inferiore alle tre annualità salariali minime, che non posseggono nessun alloggio nel territorio nazionale e che non sono beneficiarie di alcun tipo di finanziamento pubblico per l'abitazione;

- il Porta 65 Jovem che supporta le persone giovani ad accedere ad alloggi in affitto. Uno dei criteri per accedere a questa forma di alloggio sociale è che il reddito mensile lordo della famiglia sia adeguato all'intervallo compreso tra 1 e 4 volte il canone di locazione massimo ammesso nella zona;
- i programmi di riqualificazione Urbana che riguardano il recupero di edifici e di alloggi in affitto che hanno subito dei lunghi periodi di congelamento degli affitti e che perciò hanno subito un forte degrado;
- il NRAU, New Urban Renting Regime, definisce un canone di affitto moderato che ha come beneficiari le famiglie a basso reddito con contratti di affitto sottoscritti prima del 1990, in modo da contrastare l'aggiornamento dei canoni di quegli alloggi che avevano subito un congelamento degli affitti<sup>21</sup>.

### **Sviluppi Recenti**

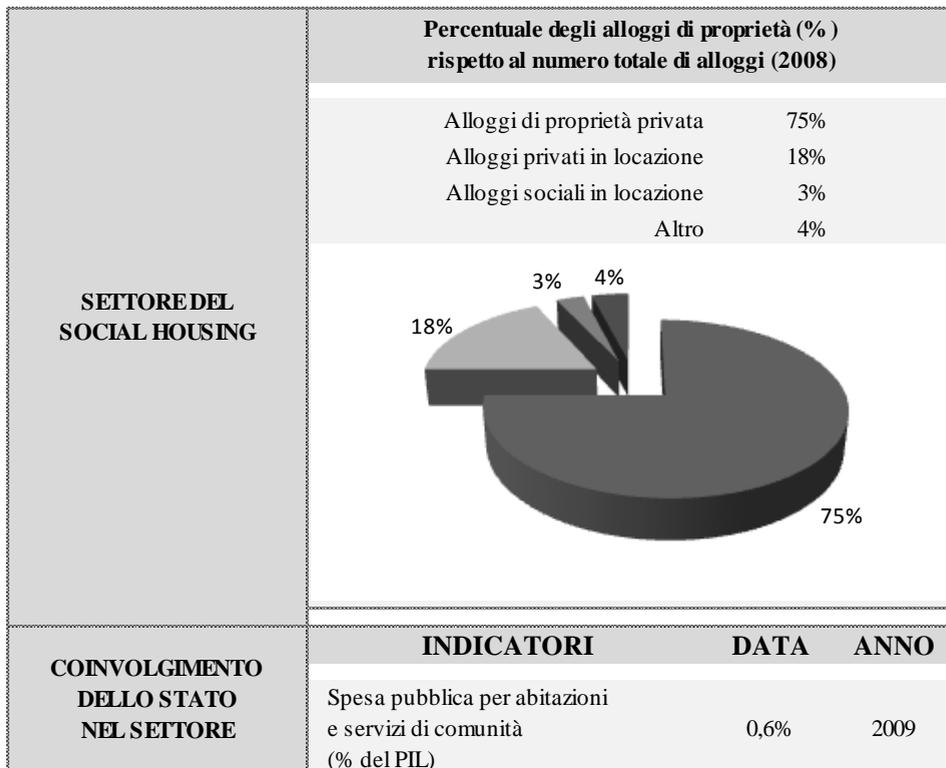
CECODHAS Portogallo, la piattaforma nazionale che rappresenta i fornitori di social housing, ha recentemente presentato al nuovo Governo un pacchetto di proposte per riformare il mercato del social housing.

Le richieste includono il rafforzamento dei servizi di social housing per migliorare il supporto verso la domanda (per esempio dei benefici sulle abitazioni per le famiglie) e introducendo una gestione innovativa e alcuni strumenti finanziari (fondi di investimento o fondi per la gestione delle abitazioni).

Le proposte includono anche la modernizzazione del quadro normativo di riferimento in modo da considerare le nuove sfide che nascono dai cambiamenti sociali e demografici.

---

<sup>21</sup> Il congelamento degli affitti entrò in vigore in tutto il Portogallo dopo la rivoluzione del 1974 ed è durato fino al 1986, anche se la limitazione all'aggiornamento dei canoni d'affitto è durata per tutti i contratti sottoscritti prima del 1990 fino a poco tempo fa.



**Figura 19:** – *Portogallo: dati riassuntivi*

## REGNO UNITO



### Significato del social housing nel Regno Unito

Social housing nel Regno Unito significa allocare a basso costo un'abitazione sulla base di un bisogno.

In tutto il Regno Unito, con l'eccezione dell'Irlanda del Nord, dove viene fornito solo in forma di affitto, il social housing include una forma di proprietà agevolata dell'abitazione, la fornitura di alloggi in affitto e sistemi di proprietà condivisa.

Generalmente il social housing è fornito dai Comuni e dalle organizzazioni non-profit come le associazioni per la casa, anche se esistono delle differenze tra le varie zone geografiche.

Il social housing in Inghilterra costituisce il 17,5% del numero totale di abitazioni, in Scozia circa il 24%, in Irlanda del Nord il 17% ed in Galles il 16,4%.

### Gli operatori del social housing nel Regno Unito

La riduzione quasi totale degli alloggi di proprietà dei Comuni dovuta alla vendita agli inquilini ed al trasferimento di più di un milione di alloggi alle associazioni immobiliari, avvenuta tra il 1988 ed il 2009, ha determinato la situazione attuale in cui le associazioni immobiliari rappresentano il veicolo principale attraverso cui è possibile accedere all'abitazione: in Inghilterra attualmente le associazioni immobiliari gestiscono il 54% del settore del social housing.

Una flessione nella produzione di alloggi pubblici è avvenuta anche in Scozia ed in Galles, sebbene in Scozia lo stock di proprietà degli enti locali continui ad essere maggiore rispetto a quello di altri fornitori autorizzati di alloggi sociali e sebbene in Galles il settore del social housing sia addirittura ripartito tra le autorità locali ed i fornitori autorizzati di alloggi sociali.

La situazione è diversa in Irlanda del Nord per il fatto che lì non è avvenuto il trasferimento su larga scala delle abitazioni pubbliche verso le associazioni immobiliari. Al contrario, le autorità locali hanno trasferito le loro abitazioni al Northern Ireland Housing Executive, l'autorità strategica per la casa dell'Irlanda del Nord, che attualmente gestisce più di due terzi degli alloggi sociali della regione.

### **Come viene finanziato il social housing nel Regno Unito**

La fornitura di nuove abitazioni ed i costi associati delle aree vengono finanziati attraverso tre canali:

- i fondi delle associazioni immobiliari,
- i prestiti governativi,
- il finanziamento privato che consiste in prestiti bancari o in operazioni di raccolta di fondi sul mercato finanziario.

Nel caso delle associazioni immobiliari inglesi, la proporzione dei progetti di sviluppo finanziati da prestiti governativi nel 2007 variava dal 35 al 45% a seconda della posizione, ma recentemente è risalita tra il 45 e il 60%.

Prima del 2007, lo sviluppo di nuove abitazioni sociali in affitto era anche sovvenzionato attraverso la fornitura di alloggi di proprietà a basso prezzo, ma in seguito alla crisi finanziaria globale le opportunità per questo tipo di attività sono diminuite.

L'entità del capitale di sussidio è coordinata dalle associazioni a cui sono devoluti:

- in Inghilterra dalla Homes and Communities Agency,
- in Scozia dallo Scottish Government's Housing and Regeneration Directorate,
- in Galles dal Welsh Assembly Government's Housing Directorate,
- in Irlanda del Nord dal Northern Ireland Housing Executive.

Inoltre, il social housing beneficia anche di sconti sull'area edificabile. Contribuisce allo sviluppo del social housing la "section 106", che richiede che una parte di abitazioni a canoni moderati venga inserita almeno nei maggiori progetti di sviluppo immobiliare.

Gli inquilini degli alloggi sociali pagano un affitto settimanale che è ben al di sotto del livello di mercato (nel 2007 gli affitti degli alloggi del social housing erano in media equivalenti a circa il 56% del prezzo degli affitti di mercato).

I canoni delle unità abitative sono definiti in base alla valutazione della singola proprietà ed in funzione della redditività dell'area, e vengono aggiornati in base ad una specifica formula.

Gli inquilini possono anche ottenere alcuni benefici relativi alla casa, una volta che siano stati accertati i requisiti per l'accesso a questo tipo di supporto. Questi vantaggi sono gestiti direttamente dalle autorità locali e possono arrivare a coprire tutto o una parte del canone settimanale. Di fatto negli ultimi decenni

l'equilibrio tra l'erogazione e la richiesta dei sussidi si è incrinato, essendo aumentata in modo significativo la domanda rispetto alla possibilità di offerta.

### **Chi ha accesso al social housing nel Regno Unito**

Nel Regno Unito da quando nel 1977 è stata implementata la Normativa sulla Casa, tutte le municipalità sono teoricamente obbligate a fornire abitazioni a chi ne ha bisogno, accertandosi che coloro che fanno richiesta di un alloggio sociale rispondano ad un certo numero di criteri oggettivi oppure rientrino nei gruppi cui è rivolta la priorità di assegnazione. Il social housing si focalizza su gruppi vulnerabili della popolazione e la priorità di accesso all'alloggio sociale è rivolta per legge alle categoria vulnerabili della popolazione, incluse le persone che sono senza casa.

Nel 2003 il parlamento scozzese ha adottato un provvedimento molto importante in relazione al diritto alla casa, denominato "Homelessness Scotland Act", una legge che supera la Normativa sulla Casa del 1977. **In seguito a tale legge, tutti i cittadini scozzesi che, non disponendo di un'abitazione adeguata, ne abbiano fatto domanda, nel caso in cui la loro richiesta di alloggio non sia stata evasa entro il 2012, potranno rivolgersi al tribunale per ottenere dalle autorità locali competenti un'abitazione permanente.**

In Inghilterra in base alla normativa denominata "Localism Bill", a fronte della quale nel 2012 verrà consegnata la maggior parte degli alloggi sociali realizzati per far fronte alla ingente domanda, le autorità locali avranno maggiore discrezione nella formulazione dei criteri per determinare i requisiti di accesso al social housing nel proprio territorio.

Tale provvedimento si basa su un orientamento normativo del 2009 che incoraggia i Comuni a far uso di criteri definiti a livello locale per dare priorità ad alcuni richiedenti. È ormai quasi del tutto chiaro che la definizione dei criteri per la qualificazione del social housing debba avvenire in base alle indicazioni delle autorità locali, sebbene il Governo centrale voglia mantenere il diritto di prescrivere le categorie di persone aventi diritto di accesso al social housing.

### **Sviluppi recenti**

Il settore del social housing in Inghilterra sta affrontando dei cambiamenti significativi in relazione al quadro normativo di riferimento. La normativa denominata "Localism Bill", che entrerà in vigore dall'aprile del 2012, abolirà il "social housing regulator", denominato "Tenant Services Authority". La funzio-

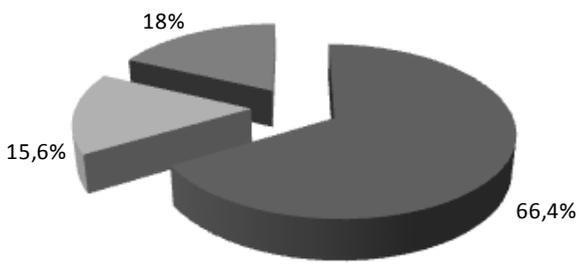
ne di regolamentazione verrà svolta dalla “Homes and Communities Agency - HCA”, attraverso un comitato dedicato che si avvarrà di statuto speciale. Questo dovrebbe servire ad evitare i problemi incontrati in passato quando, sia la funzione di investimento che la funzione di regolamentazione erano gestiti dalla Housing Corporation.

Sotto il controllo della HCA, la funzione di regolamentazione si focalizzerà maggiormente su problemi relativi alla governance e alla viabilità. Per quanto riguarda la tutela del consumatore, la HCA avrà solo un ruolo di supervisore di lungo termine ed interverrà solo in caso di violazione della normativa vigente.

Nel frattempo, il quadro normativo che regola i contratti di locazione è cambiato e quindi sarà possibile definire contratti di locazione a tempo determinato (soggetti ad una durata minima di cinque anni, che può diventare di due in circostanze particolari).

Questa nuova tipologia contrattuale sostituisce la precedente che non prevedeva una durata, in quanto l'inquilino poteva rimanere nell'abitazione per un tempo indefinito a meno che non assumesse comportamenti scorretti e tali da consentire la rescissione del contratto (come ad esempio il non pagamento dei canoni o l'assunzione di comportamenti anti sociali).

Gli affitti con durata indefinita rimangono comunque un'alternativa possibile.

<b>SETTORE DEL SOCIAL HOUSING</b>	<b>Percentuale degli alloggi di proprietà (%) rispetto al numero totale di alloggi (2008)</b>		
	Alloggi di proprietà privata	66,4%	
	Alloggi privati in locazione	15,6%	
	Alloggi sociali in locazione	18%	
			
<b>COINVOLGIMENTO DELLO STATO NEL SETTORE</b>	<b>INDICATORI</b>	<b>DATA</b>	<b>ANNO</b>
	Spesa pubblica per abitazioni e servizi di comunità (% del PIL)	na	

**Figura 20:** – *Regno Unito: dati riassuntivi*

## REPUBBLICA CECA



### Significato del social housing nella Repubblica Ceca

Non c'è nessuna definizione ufficiale di social housing in Repubblica Ceca, tranne che quella stabilita ai fini della tassazione.

Un alto livello di decentramento insieme alla mancanza di un quadro giuridico organico rendono molto difficile defini-

re l'ambito dell'edilizia residenziale sociale nel Paese. Il risultato è che esistono opinioni diverse sul fatto che il concetto di edilizia sociale in Repubblica Ceca dovrebbe includere l'intero stock di alloggi in locazione di proprietà dei Comuni o solo una parte delle azioni rivolte alle persone con redditi più bassi, che dal 2003 sono state promosse attraverso una serie di programmi.

Il settore degli alloggi comunali copre attualmente circa il 17% del mercato residenziale. Mentre nella maggior parte dei Paesi dell'Europa orientale la trasformazione politica verso la democrazia è stata accompagnata da una rapida privatizzazione del patrimonio edilizio pubblico, in Repubblica Ceca (così come in Polonia) la legge per il diritto all'acquisto non è stata approvata<sup>22</sup> e la privatizzazione dell'edilizia pubblica è rimasta per i Comuni una possibilità aperta.

Tuttavia lo Stato ha deciso di mantenere vigente la normativa pre-1990 in merito ai canoni di locazione e alla tutela della proprietà e di consentire solo una piccola e graduale crescita del canone d'affitto.

La normativa che regola i contratti di locazione è stata applicata a tutti i contratti in atto senza riguardo rispetto alla durata (sia per gli inquilini in alloggi comunali sia per gli inquilini nel settore privato), ma non viene applicata ai contratti di locazione di nuova stipula.

<sup>22</sup> Al contrario, la normativa sul diritto all'acquisto si applica alle cooperative immobiliari dal 1992 e permette al residente di chiedere il trasferimento senza oneri del titolo di proprietà dell'alloggio. La maggior parte dei residenti ha preferito mantenere l'alloggio in forma cooperativa e le cooperative immobiliari oggi possiedono circa il 19% dello stock abitativo totale.

Le norme sui contratti di affitto sono state applicate indistintamente rispetto alla condizione sociale ed economica dell'inquilino<sup>23</sup>. Solo alcuni nuovi appartamenti comunali in affitto, sovvenzionati dallo Stato e classificati come affitti non-profit, hanno una finalità sociale: i beneficiari di questo tipo di assistenza abitativa sono le famiglie con definite soglie di reddito e persone svantaggiate per motivi di salute, sociali o altro.

Quest'ultimo sistema di nuova costituzione di alloggi sociali esiste dal 2003 ed è ancora in fase di sviluppo e rappresenta soltanto lo 0,6% dello stock nazionale<sup>24</sup>. Vi è anche un piccolo numero di unità utilizzate per allocarvi i servizi sociali (centri per l'assistenza sociale, centri di accoglienza, asili, alloggi temporanei).

Inoltre nel 2009 sono stati lanciati due nuovi programmi per aumentare la disponibilità di abitazioni sociali con l'apertura di finanziamenti a tutti i tipi di sviluppatori che vogliono fornire appartamenti in affitto con canoni moderati alle famiglie a basso reddito, ma la loro attuazione è in ritardo a causa della mancanza di fondi<sup>25</sup>.

### **Gli operatori del social housing nella Repubblica Ceca**

Al momento gli unici fornitori di alloggi a canone sociale sono i Comuni. Dal 2009 anche gli operatori privati hanno acquisito il diritto di sviluppare nuovi alloggi sociali attraverso l'uso di sussidi statali. Tra questi si annoverano i promotori immobiliari, le cooperative e organizzazioni non-profit.

### **Come viene finanziato il social housing nella Repubblica Ceca**

In sostanza, la maggior parte dei finanziamenti necessari per coprire i costi di investimento per nuovi alloggi sociali proviene dalla bilancio municipale.

Il Fondo Statale per lo sviluppo dell'edilizia residenziale si occupa di fornire cofinanziamento attraverso dei contributi forniti ai soggetti che investono in questo settore all'interno di programmi specifici.

---

<sup>23</sup> Lux, Martin (2011). Le logeent social en Republique Tcheque. In Houard Noemie et al. Loger l'Europe – le logement social dans tous ses Etats. Ministère de l'Ecologie, Du Développement, des Transports et du Logement.

<sup>24</sup> Sunega, Petr. Rental housing in the Czech Republic -selected issues and future development. presentation at the International Union of Tenants XVIIIth Congress, Prague, 30.9. –3.10. 2010.

<sup>25</sup> Pittini, Alice, and Czischke, Darinka (2009). Housing issues in Eastern European countries.

Anche se il Fondo Statale per lo sviluppo dell'edilizia residenziale include programmi finalizzati a sostenere la costruzione di alloggi sociali in affitto, questi programmi non sono attualmente operativi a causa della mancanza di risorse economiche a bilancio nel Fondo.

### **Chi ha accesso al social housing nella Repubblica Ceca**

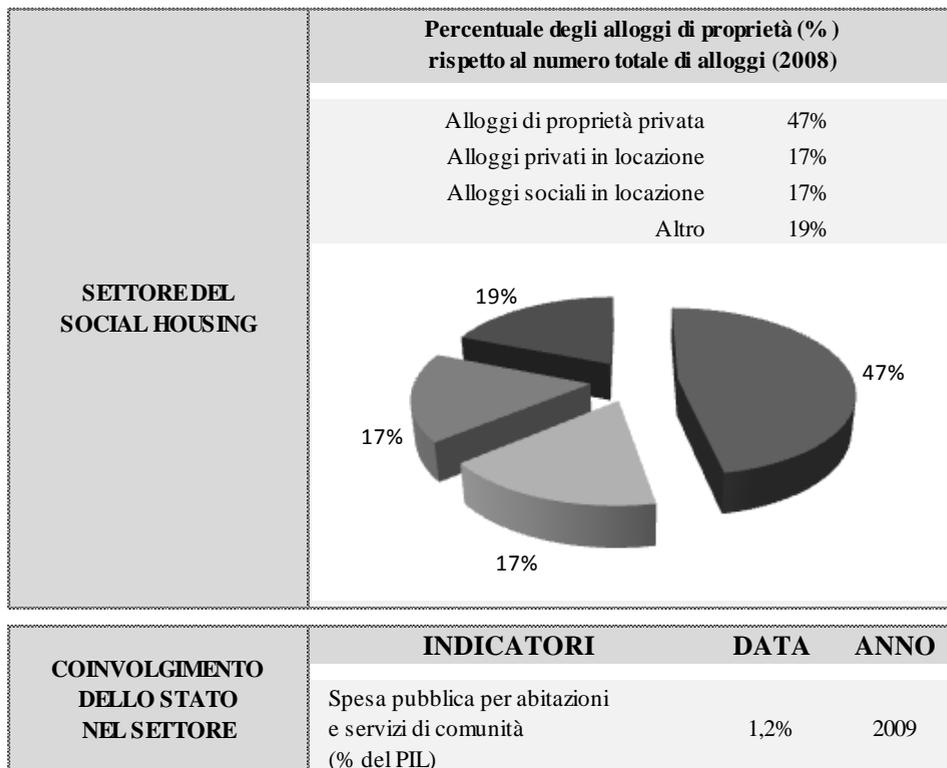
La politica di assegnazione contempla soglie di reddito (determinate dal Comune di riferimento) e priorità di assegnazione in base a programmi di sostegno a casi specifici, come per esempio famiglie con un basso reddito, anziani e persone a rischio di esclusione sociale.

### **Sviluppi Recenti**

Nel marzo 2006 una nuova legge riguardante gli alloggi in affitto è stata adottata per il periodo che va da gennaio 2007 a dicembre 2010 (a Praga si estende fino alla fine del 2012).

Lo scopo di questa legge temporanea è quello di ridurre la forbice tra i due livelli differenziati di affitti, quelli regolati rispetto ai canoni di mercato, consentendo ai proprietari di abitazioni con affitti regolati di aumentare unilateralmente il canone di locazione fino a quattro volte, con un algoritmo fisso che stabilisce una soglia limite possibile dell'aumento consentito.

La cancellazione della regolamentazione del canone di locazione significa che per circa 400.000 casi dovrà essere trovato un accordo sui nuovi canoni tra gli inquilini e i proprietari. Nel caso non si raggiungerà un accordo, la decisione finale, caso per caso, spetterà al tribunale di competenza.



**Figura 21:** – *Repubblica Ceca: dati riassuntivi*

## ROMANIA



### **Significato del social housing in Romania**

In Romania il termine social housing viene ufficialmente utilizzato per indicare quegli “alloggi pubblici con sussidio in prestito, forniti ad individui o a famiglie che finanziariamente non possono accedere ad abitazioni in affitto a prezzi di mercato”.

Esistono anche altri programmi di sviluppo di alloggi che hanno lo scopo di soddisfare alcune necessità specifiche (alloggi per persone giovani e per giovani specialisti, abitazioni per persone che a causa di rischio sismico sono state evacuate e altro), ma in base alla definizione normativa non sono considerati alloggi sociali.

Lo stock di abitazioni di social housing è interamente di proprietà pubblica e rappresenta circa il 2,3% dello stock abitativo nazionale.

### **Gli operatori del social housing in Romania**

La costruzione di alloggi sociali è una responsabilità condivisa tra le amministrazioni pubbliche locali e il Governo centrale.

Le richieste di social housing vengono sottoposte all'amministrazione pubblica locale.

Periodicamente le richieste vengono centralizzate ed inviate al Ministero per lo Sviluppo Regionale e per il Turismo in modo da stabilire il fabbisogno abitativo complessivo e pianificare gli investimenti per la costruzione di nuovi alloggi sociali, all'interno della cornice di budget a disposizione.

Le autorità delle amministrazioni pubbliche locali possono anche costruire direttamente le abitazioni per il social housing ricorrendo ai propri fondi (questo succede nelle municipalità più grandi) e possono acquistare alloggi dal mercato per trasformarli in alloggi sociali.

L'ammontare delle abitazioni pubbliche è molto contenuto, anche perché la privatizzazione di massa ha incrementato le abitazioni di proprietà privata che sono passate dal 67,3% del 1990 a più del 90% nel 1993, fino ad arrivare all'odierno 96%.

### **Come viene finanziato il social housing in Romania**

Il social housing viene solitamente finanziato dai budget delle amministrazioni locali e da sovvenzioni provenienti dal budget nazionale, attraverso i finanziamenti erogati dal Ministero per lo Sviluppo Regionale e per il Turismo.

Poiché il budget allocato per il social housing non è elevato, il numero di alloggi costruiti ogni anno è molto basso.

Aziende e privati potrebbero supportare la costruzione di abitazioni sociali attraverso donazioni o contributi economici.

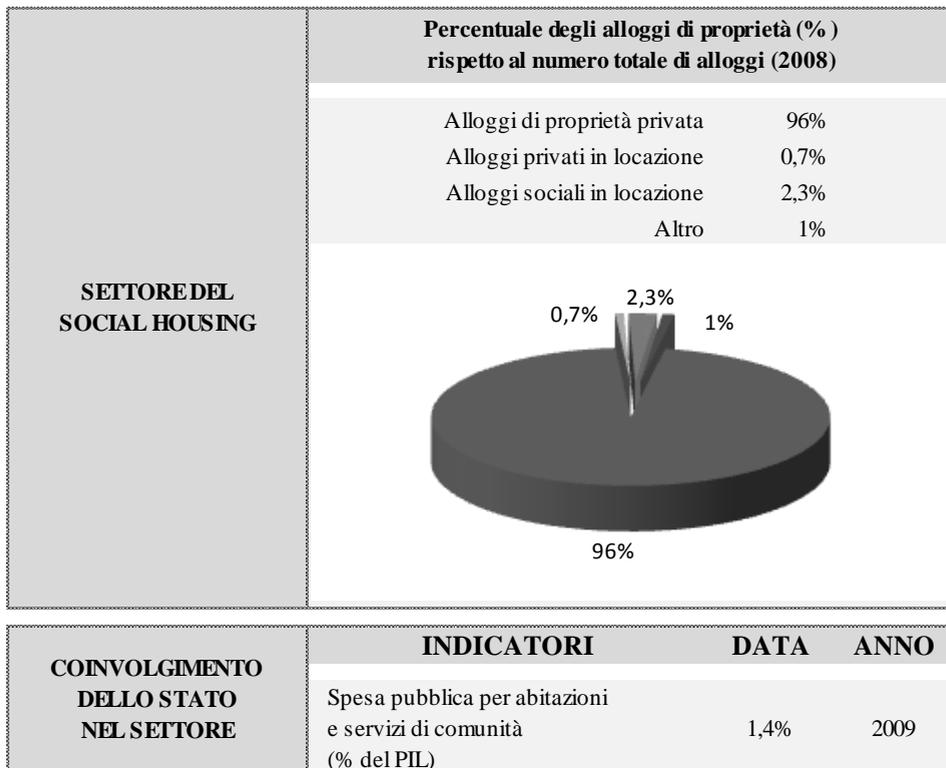
### **Chi ha accesso al social housing in Romania**

In base alla Legge sulla Casa (Romanian Housing Law, 114/1996, rivista successivamente con altri emendamenti) possono accedere al social housing le persone e le famiglie che hanno un reddito medio mensile per persona al di sotto della media totale mensile nazionale.

Le unità abitative di social housing vengono assegnate dalle autorità delle amministrazioni pubbliche locali in base ad alcuni criteri definiti annualmente.

Possono fare domanda le seguenti categorie di persone: famiglie e persone che hanno subito sfratti; giovani al di sotto dei 35 anni; giovani che lasciano istituti sociali di cura; disabili e persone con handicap; pensionati; veterani e vedove di guerra; beneficiari delle disposizioni della Legge 341/2004 sul riconoscimento degli eroi e combattenti martiri che hanno contribuito alla vittoria nella Rivoluzione

Rumena del dicembre del 1989; coloro che sono stati feriti gravemente nell'insurrezione anticomunista di Brasov nel novembre del 1987; beneficiari delle disposizioni della Legge 118/1990 riguardante i diritti per i perseguitati politici dalla dittatura a partire dal 6 marzo 1945 e tutte le persone deportate all'estero o fatte prigioniere.



**Figura 22:** – Romania: dati riassuntivi

## SLOVACCHIA



### Significato del social housing in Slovacchia

Una nuova norma che riguarda i sussidi per sostenere lo sviluppo delle abitazioni sociali, entrata in vigore dal gennaio del 2011, ha adottato la seguente definizione di social housing: “abitazioni acquisite con l’utilizzo di fondi pubblici per fornire un’adeguata e umanamente decorosa soluzione abitativa ad individui che con i loro mezzi non sono in grado di provvedere ad assicurarsi una casa e che rientrano nelle condizioni stabilite dalla presente norma.

Il social housing è anche costituito da abitazioni permanenti in edifici residenziali o alloggi finanziati con i fondi pubblici e forniti in osservanza di specifiche normative in materia”.

Nella Repubblica Slovacca due tipologie di soluzioni abitative possono ricadere nella tipologia del social housing: i nuovi alloggi costruiti utilizzando sussidi statali sotto la proprietà municipale, finalizzate a necessità sociali e occupate in base a criteri definiti (in base ad un provvedimento che è in vigore da 14 anni), e una piccola parte di edifici di proprietà delle municipalità.

Per quanto riguarda quest’ultima tipologia, bisogna segnalare che gli alloggi sono occupati da inquilini che già risiedevano in case di proprietà statale e che non hanno acquistato l’alloggio in cui vivevano: essi beneficiano ancora di un diritto permanente di utilizzo dell’alloggio con canoni d’affitto limitati ed estremamente bassi.

In base ad alcune stime, questi alloggi rappresentano solo un quarto del numero totale di abitazioni di proprietà delle municipalità.

Attualmente sono in corso vari dibattiti sull’opportunità di riformare il settore e sulle modalità più idonee per operare la riforma.

### Gli operatori del social housing in Slovacchia

Il social housing è fornito unicamente dalle municipalità. Fino alla fine del 2010 esisteva un’opportunità per le organizzazioni non-profit di accedere ai fondi pubblici per il social housing, creati e controllati dalle municipalità, ma questa opzione, tranne che in un singolo caso, non è mai stata veramente fatta valere e non è stata più inserita nella nuova normativa.

### **Come viene finanziato il social housing in Slovacchia**

Un nuovo edificio di edilizia residenziale sociale è finanziato attraverso una combinazione di sussidi e prestiti leggeri.

I fondi provengono dal budget statale e dal Fondo Statale per lo Sviluppo della Casa, un fondo creato nel 1996, che all'inizio era finanziato unicamente dallo Stato, ma che recentemente è stato alimentato anche da altre fonti.

I sussidi coprono fino al 30% dei costi di costruzione (escluso il costo dell'area) mentre il prestito leggero ha un interesse annuo dell'1% con un periodo di rientro fino a 30 anni e può arrivare ad un massimo dell'80% del valore.

Per incrementare la fornitura di abitazioni rivolte alle famiglie con redditi bassi, i programmi di sostegno comprendono una terza tipologia che consiste in un programma di sussidio per le infrastrutture tecniche necessarie alla costruzione dell'abitazione.

La responsabilità finanziaria della gestione del patrimonio abitativo sociale resta in ogni caso in capo alle municipalità. Gli affitti degli alloggi sociali nelle nuove abitazioni municipali sono basati su un rientro a lungo termine dei costi di costruzione e possono arrivare al 5% annuo del costo totale di costruzione.

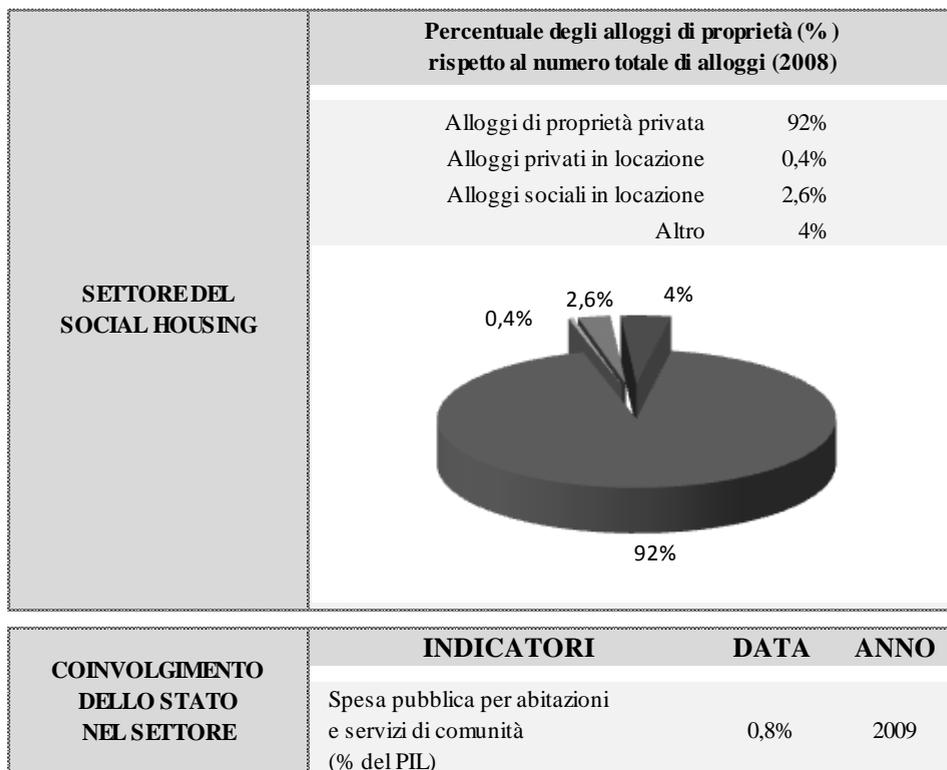
I benefici sull'alloggio sono disponibili solo per coloro che hanno un reddito inferiore al livello minimo di sussistenza. Paradossalmente i canoni di affitto dei nuovi alloggi sono più alti dei vecchi canoni regolamentati che ancora oggi sono applicati in una parte delle abitazioni municipali.

### **Chi ha accesso al social housing in Slovacchia**

Il criterio maggiormente utilizzato per l'accesso al social housing è determinato dal livello di reddito della famiglia. Vengono poi applicati anche dei limiti sulla superficie spaziale dell'alloggio.

I gruppi socialmente vulnerabili possono avere una priorità nelle liste di accesso (come ad esempio i disabili, i genitori single con figli piccoli, i malati mentali e i senza-tetto). La decisione finale sull'assegnazione rimane sempre a cura della municipalità.

Nel caso delle abitazioni lasciate agli inquilini dei vecchi alloggi statali non vengono applicati dei criteri specifici.



**Figura 23:** – *Slovacchia: dati riassuntivi*

## SLOVENIA



### Significato del social housing in Slovenia

In Slovenia il social housing è definito ufficialmente come locazione non-profit di alloggi, è indirizzato a persone con un reddito da basso a medio ed attualmente rappresenta circa il 6% dello stock abitativo nazionale.

Quello appena descritto viene considerato il “nuovo social housing”, in contrapposizione al concetto di edilizia residenziale pubblica, utilizzato fino al 1991 nel contesto del periodo socialista.

Dal 1991 in poi vennero stabilite due tipologie di soluzioni abitative: il social housing fornito dalle municipalità e finalizzato solo a persone con un reddito molto basso, le abitazioni non-profit per le famiglie con reddito medio-basso.

I due programmi si sono fusi in un programma unico a partire dal 2003, sebbene siano rimaste delle differenze nell’identificazione della tipologia di inquilini; nello stesso anno è stato creato il Fondo per la Casa della Repubblica Slovena.

I principali obiettivi del Fondo per la Casa sono la fornitura di prestiti, essendo un fondo per il cofinanziamento ed un partner PPPs (Slovenian Public-Private Partnership; la legge in materia di partenariato pubblico-privato in Slovenia è entrata in vigore il 7 marzo 2007, recependo la Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi).

### Gli operatori del social housing in Slovenia

I fornitori di social housing attualmente sono le municipalità così come le 60 organizzazioni non-profit ufficialmente autorizzate. Le municipalità o gruppi di comuni che si consorziano spesso creano dei fondi municipali per la casa.

### Come viene finanziato il social housing in Slovenia

Il **Fondo per la Casa della Repubblica Slovena** è un fondo finanziario immobiliare pubblico creato per finanziare ed implementare il **Piano Nazionale**

**per la Casa** stimolando il mercato dell'edilizia residenziale, la riqualificazione del patrimonio edilizio e la manutenzione degli alloggi e di edifici residenziali. Le municipalità devono finanziare la fornitura degli alloggi a canone sociale per le persone con i redditi più bassi attraverso fondi comunali.

Nel caso delle organizzazioni non-profit, le municipalità contribuiscono al 40% del costo di costruzione e ricevono il rimanente 60% attraverso il Fondo Nazionale per la Casa sotto forma di prestiti agevolati.

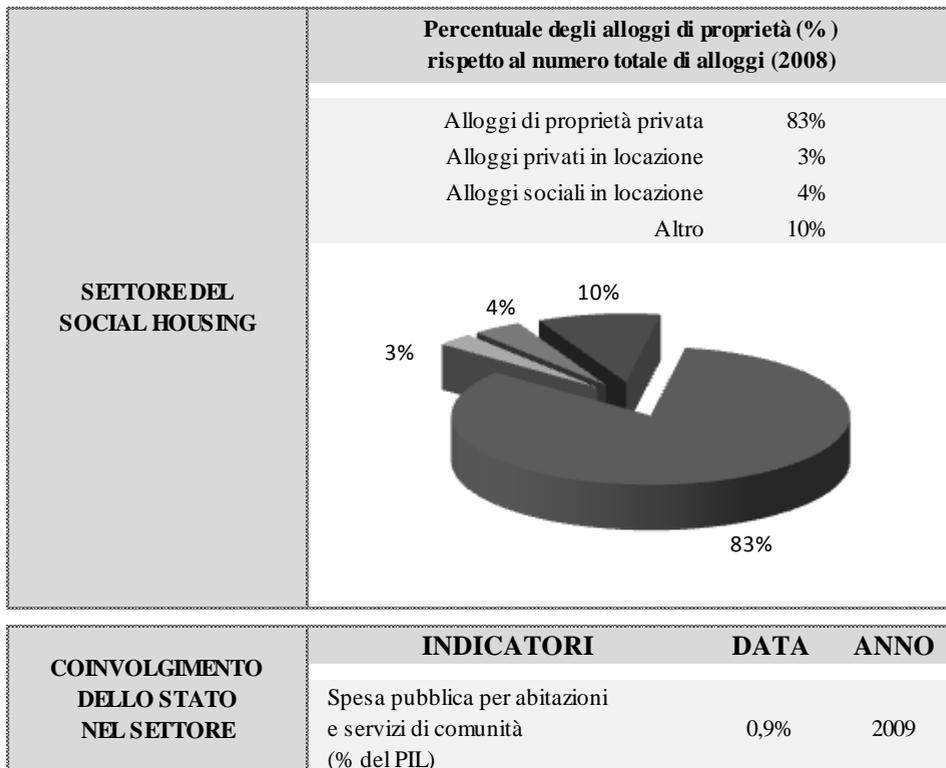
Gli affitti delle abitazioni non-profit non possono superare alcuni limiti, espressi in percentuale del valore dell'unità abitativa. Inoltre i nuovi inquilini devono pagare una quota di ingresso, a meno che il loro reddito non sia particolarmente basso.

Per alcune persone che hanno un reddito inferiore rispetto ad alcune soglie, il canone di affitto è ripartito tra l'inquilino stesso e il dipartimento municipale per la casa.

### **Chi ha accesso al social housing in Slovenia**

Per avere accesso al social housing gli inquilini devono essere cittadini della Repubblica Slovena, devono ricadere in una determinata condizione abitativa e sociale e devono pagare una quota fissa di partecipazione in aggiunta ad un deposito di garanzia.

La priorità è data alle famiglie con figli a carico, alle famiglie con membri senza lavoro, alle giovani coppie, ai disabili, e ai richiedenti che svolgono professioni o attività significative per la comunità locale.



**Figura 24:** – Slovenia: dati riassuntivi

## SVEZIA



### Significato del social housing in Svezia

In Svezia il concetto ed il termine social housing non è utilizzato. Il termine corrispondente è “allmännyttig”, che letteralmente significa “di pubblica utilità” oppure “a beneficio comune”. In ambito internazionale il concetto è riconducibile a quello di “abitazione pubblica”.

Il settore in Svezia è composto da alloggi in affitto, di proprietà di aziende immobiliari municipali che sono organizzate come delle “joint stock companies”, ossia Società a responsabilità limitata.

Nella maggior parte dei casi gli enti locali detengono totalmente le azioni della Società.

Queste società immobiliari hanno un interesse generale nel promuovere la fornitura di abitazioni nella loro municipalità, ma operano in base a principi di business.

### Gli operatori del social housing in Svezia

Le aziende immobiliari municipali devono lavorare con lo scopo di promuovere il benessere pubblico e partecipare a progetti in cui deve esistere un interesse generale nel promuovere la fornitura di abitazioni all'interno della municipalità, come del resto indica la loro mission.

Devono promuovere non solo alloggi per le persone più vulnerabili della comunità di riferimento, ma anche alloggi per tutte le tipologie di utenza.

### Come viene finanziato il social housing in Svezia

In Svezia non esistono più dei sussidi generalizzati per la casa. Gli investimenti pubblici per le abitazioni devono essere finanziati dai proventi derivanti dagli affitti degli alloggi.

Le aziende immobiliari pubbliche non hanno benefici o vantaggi particolari rispetto alle aziende che operano nel settore privato degli affitti.

### **Chi ha accesso al social housing in Svezia**

Per evitare che gli alloggi pubblici o le aree residenziali pubbliche siano soggette a critiche da parte della popolazione, il settore del social housing è aperto a chiunque.

Non esistono limiti legati al reddito o altre condizioni e lo scopo del settore è quello di fornire a tutti un'abitazione, non solo per le persone meno avvantaggiate.

Nella pratica però sono le persone meno agiate che vivono negli alloggi pubblici, e facendo un confronto con altri settori e altre forme di proprietà, i residenti negli alloggi pubblici risultano in media i meno abbienti: hanno un reddito inferiore, hanno un tasso di disoccupazione più alto e ricevono maggiori aiuti sociali. Sono anche in maggioranza composti da single o i genitori single, più spesso immigrati.

### **Sviluppi recenti**

In Svezia una delle maggiori sfide attuali è rappresentata dal riuscire a mettere in atto meccanismi per far fronte:

- alla crescente domanda di nuove abitazioni nelle regioni che sono in espansione demografica;
- alle abitazioni per i giovani “baby boomers” dei primi anni '90;
- alle richieste che arrivano dalla crescita della popolazione anziana;
- alle richieste che arrivano dalla crescita degli immigrati.

Allo stesso tempo esiste l'urgenza di far fronte alla necessità di rinnovare e di riqualificare gli edifici costruiti negli anni '60 e '70 da un punto di vista energetico, includendo anche le misure per migliorare l'accessibilità per le persone disabili.

Un ultimo elemento, ma non per questo meno significativo, è rappresentato dalla entrata in vigore, dal 1 gennaio 2011, di una nuova normativa sulle società immobiliari pubbliche, che ha introdotto alcuni importanti cambiamenti nel settore<sup>26</sup>. Questa nuova normativa, tra le definizioni, sancisce il principio secondo

---

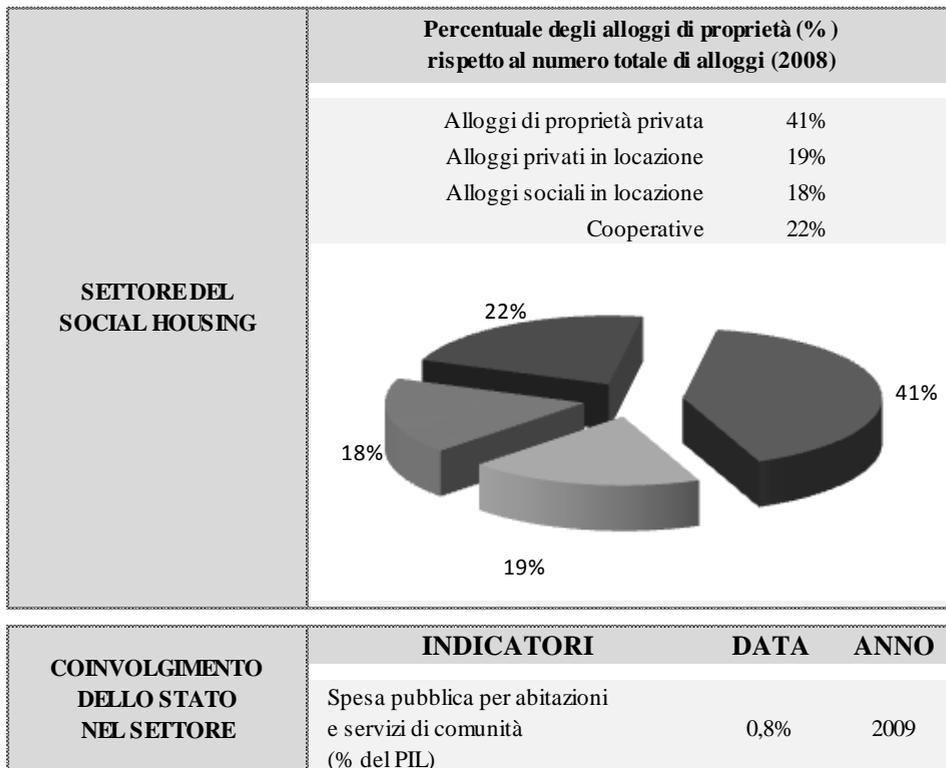
<sup>26</sup> Il “Riksdag”, ossia il Parlamento svedese, il 22 giugno 2010, ha approvato la nuova Legge in materia delle “Public Municipal Housing Companies”. Questo provvedimento è entrato in vigore il 1 gennaio 2011 / 1 January 2011, abrogando le leggi di riferimento precedente. Questo provvedimento legislativo è tra i più interessanti dal punto di vista dell'introduzione di elementi innovativi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e delle modalità con cui è approvata.

il quale le aziende immobiliari pubbliche devono operare in base a “principi di concorrenzialità”; questo significa che non esistono vantaggi particolari per questo tipo di aziende anche se il loro obiettivo è rappresentato da un interesse pubblico: nessun supporto diretto da parte della municipalità, nessun prestito agevolato e, nel caso di garanzie municipali, esse devono essere fornite ai prezzi di mercato.

Le società esistono ed operano in base ai propri meriti con lo stesso livello di ritorno degli investimenti di una analoga società immobiliare privata.

Con l'introduzione di questa legge, le aziende immobiliari pubbliche non potranno più operare in base a principi non-profit, ma dovranno applicare i prezzi corretti per avere dei margini ben definiti, sebbene il loro obiettivo non sia quello di massimizzare i profitti.

Devono anche offrire agli inquilini la possibilità di avere un determinato grado di partecipazione nella gestione dell'abitazione.



**Figura 25:** – Svezia: dati riassuntivi

## UNGHERIA



### Significato del social housing in Ungheria

Il settore del social housing in Ungheria è regolamentato dalla Legge per la Casa<sup>27</sup>.

Questa legge non contiene una definizione generale di social housing, ma si riferisce al social housing come all'unità abitativa in affitto, di proprietà municipale e assegnati sulla

base di criteri sociali.

Le abitazioni di proprietà pubblica in Ungheria sono diminuite dal 20% al 3,7% negli ultimi venti anni e oggi si concentrano nei Comuni con il più alto numero di abitanti.

Il processo di privatizzazione era già in corso prima degli anni novanta, ma la privatizzazione di massa è iniziata nel 1990 quando lo stock pubblico è stato venduto agli inquilini ad un prezzo agevolato (inferiore del 10-15% rispetto al valore di mercato).

Gli inquilini con possibilità economiche adeguate generalmente hanno acquistato i loro appartamenti, mentre le famiglie più bisognose sono quelle che hanno mantenuto lo status di inquilini degli alloggi pubblici<sup>28</sup>.

Allo stesso tempo il Governo è uscito dal controllo del settore abitativo e ai governi locali sono state assegnate sempre maggiori responsabilità. Contestualmente non sono stati avviati programmi per lo sviluppo degli alloggi sociali dal 2004<sup>29</sup>.

Come risultato del decentramento, le amministrazioni locali hanno acquisito autonomia decisionale e operativa nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica e questo fatto ha portato alla definizione di approcci differenziati.

Attualmente sono in fase di discussione programmi di sviluppo di attività di social housing indirizzati ai gruppi più colpiti dalla crisi economica.

<sup>27</sup> Act on Residential and Commercial Leases, n. LXXVIII del 1993.

<sup>28</sup> Hegedus, Jozsef 'Social housing in Hungary', in Scanlon K., Whitehead C.(2007), social housing in Europe. London School of Economics, London.

<sup>29</sup> Attualmente è in discussione l'idea di sviluppare progetti di social housing per chi è stato colpito dalla stretta creditizia.

### **Gli operatori del social housing in Ungheria**

I governi locali sono responsabili della definizione della politica locale degli alloggi che in pratica consiste nell'impostare il canone di affitto, gestire lo stock comunale degli alloggi e rendere operativi i regimi di sovvenzioni locali.

Le unità abitative pubbliche in affitto sono di proprietà dei governi locali, ma mentre le città più piccole tendono a gestire direttamente il loro patrimonio immobiliare, nelle grandi città la soluzione tipica è quella di costituire società (aziende o società a responsabilità limitata) di proprietà degli enti locali.

Esiste anche un numero molto limitato di alloggi sociali di proprietà e direttamente gestiti da ONG o Aziende Pubbliche.

### **Come viene finanziato il social housing in Ungheria**

L'edilizia residenziale pubblica è sostanzialmente finanziata dal bilancio comunale. Spetta ai governi locali definire i canoni: i livelli di affitto sono di solito molto bassi, ma ci sono grandi differenze fra le varie città e in base alla qualità dello stock disponibile.

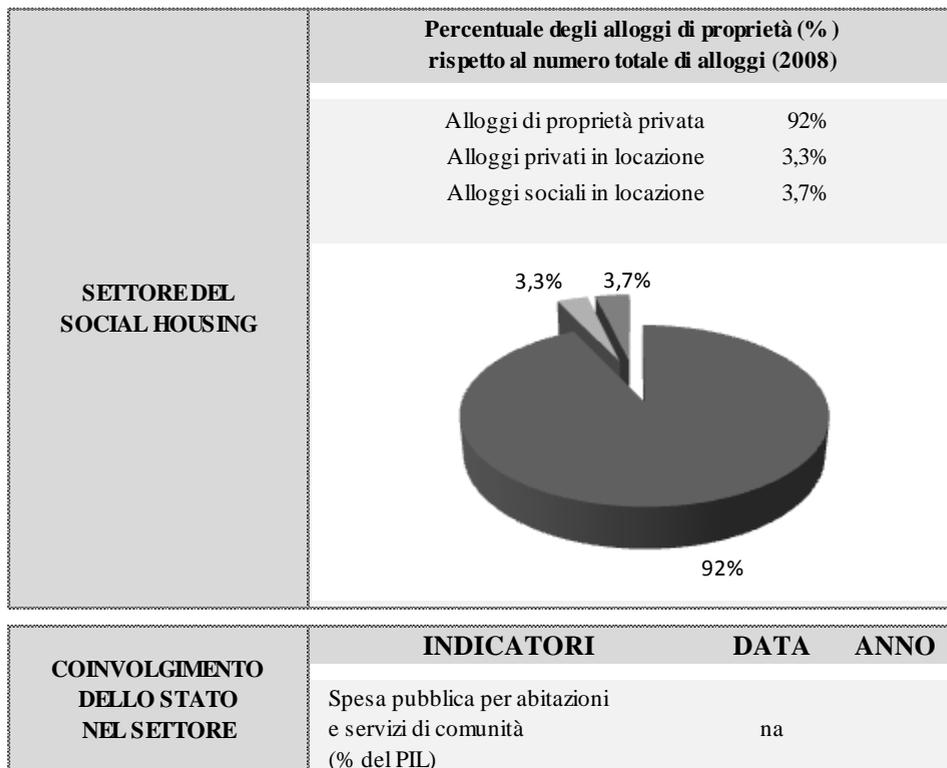
Il Governo centrale può intervenire sul costo del capitale (attraverso distribuzione di sovvenzioni comunali per l'affitto e la costruzione oppure erogazione di sussidi per l'abbattimento dei tassi di interesse) e sul canone di locazione (attraverso l'indennità di alloggio).

Dal 2000 al 2004 per esempio, il Governo centrale ha gestito un programma per aumentare la quantità di alloggi sociali in affitto disponibili fornendo sostegno ai governi locali attraverso la copertura fino al 75% dei costi di investimento (per la costruzione o l'acquisizione di abitazioni a scopo di affitto sociale, con un costo base dell'affitto, per alloggi destinati a giovani famiglie o per case per gli anziani o pensionati).

All'interno di questo programma, gli affitti si basano sul principio del recupero di lungo termine partendo da un minimo del 2% del costo di costruzione.

### **Chi ha accesso al social housing in Ungheria**

Sebbene la "Legge per la Casa" specifichi che la ripartizione degli alloggi sociali dovrebbe avvenire sulla base di "criteri sociali", non esiste una definizione specifica di questi criteri. Generalmente i gruppi che sono destinatari della fornitura di alloggi sociali sono giovani coppie, i genitori single e le famiglie a basso reddito.



**Figura 26:** – Ungheria: dati riassuntivi

### Abstract

*This chapter presents the 25 country profiles of the social housing sector, with the exception of France and Spain that will be illustrated in the next dedicated chapters. Each profile includes a collection of 'facts and figures' making a summary of some key housing and related indicators in the country.*

*For the English version please refer to the full text of Chapter 3 of the Cecodhas Housing Europe Review, "2012 Housing Europe Review, The nuts and bolts of European social housing systems".*