

Abitare

L'equità sociale attraverso le politiche abitative.

In breve.

Le politiche abitative della Provincia Autonoma di Bolzano sono definite da tre leggi provinciali: 'tutela del paesaggio' (L.P. 16/1970), 'edilizia agevolata' (L.P. 13/1998) e 'urbanistica' (L.P. 13/1997). Attualmente è in discussione la revisione di tale quadro normativo a partire dall'elaborazione della nuova legge 'territorio e paesaggio'.

Su mandato della propria Giunta, l'IPL ha analizzato la situazione dell'abitare nel territorio provinciale e la proposta di legge provinciale, arrivando a definire 'Dieci punti per il nuovo abitare in Alto Adige'. Tra questi vi sono spunti operativi, modifiche alla bozza di legge e proposte innovative, sviluppati con l'obiettivo di assicurare maggiore equità sociale tramite le politiche abitative.

Obiettivi primari da raggiungere sono il contenimento dell'utilizzo di suolo e il soddisfacimento del bisogno abitativo primario. Per conseguirli servono strumenti tra loro coerenti: dalla gestione del territorio alla revisione dei criteri di accesso agli alloggi ed ai sussidi, dalla suddivisione dell'incremento di valore di un terreno dovuto al cambio di destinazione d'uso fino alle misure per incentivare il mercato dell'affitto.

Il punto di partenza

L'IPL | Istituto Promozione Lavoratori si è occupato, in vista del rinnovamento del quadro normativo a partire dalla proposta di Legge Provinciale 'territorio e paesaggio', del futuro dell'abitare in Alto Adige. Bisogna anzitutto premettere che l'IPL concorda con la necessità di rinnovare le attuali politiche abitative, senza però abbandonarle completamente: si tratta infatti di un modello di successo, che per esempio ha permesso l'accesso all'abitazione di proprietà ad ampie fasce di società altrimenti impossibilitate.

A partire dall'analisi dei trend sociali, delle proposte dei portatori d'interesse e delle valutazioni dei partner sociali, l'IPL ha analizzato la bozza di legge con spirito critico per evidenziarne alcuni aspetti positivi, come modificarne altri e colmare le lacune rilevate. Perno centrale di tale lavoro era la definizione di politiche abitative capaci di creare equità sociale.

Dieci punti per il nuovo abitare in Alto Adige

L'IPL ha stilato 'Dieci punti per il nuovo abitare in Alto Adige', che riassumono la direzione che secondo l'IPL deve prendere l'edilizia residenziale in Alto Adige.

Innanzitutto è importante sottolineare come il quadro normativo odierno venga aggiornato in momenti separati: la sua revisione comincia con la bozza di legge 'territorio e paesaggio', ma andrà integrata da una successiva legge provinciale riguardante l'edilizia agevolata. Questa separazione temporale è difficilmente evitabile dal punto di vista prettamente amministrativo e politico, ma è deleteria per l'analisi delle misure introdotte. Nel complesso risulta infatti impossibile stabilire gli effetti di disposizioni che diverranno operative solo successivamente ad un decreto o alla legge sull'edilizia agevolata. L'IPL, conscio quindi dei limiti presenti, suggerisce di definire da subito, a grandi linee, quali norme completeranno il quadro abbozzato con la legge 'territorio e paesaggio', così che la chiarezza d'intenti politici del legislatore permetta di valutarne il prodotto.

Per quanto riguarda il secondo dei punti contenuti nel documento, 'Proteggere il verde', l'IPL condivide completamente la volontà della Giunta Provinciale di rendere il contenimento del consumo di suolo uno dei punti cardine delle politiche di gestione del territorio. A tal fine non possono però bastare le misure messe in campo dalla bozza di legge ma sono invece necessari vincoli forti, che impediscano il consumo di nuovo suolo in maniera ancora più stringente rispetto alla normativa proposta. Inoltre, come verrà rilevato nei capitoli successivi, alcuni elementi della legge sono in contraddizione con il principio del risparmio di suolo.

L'equità sociale attraverso le politiche abitative

Dieci punti per il nuovo abitare in Alto Adige

1. Chiarire gli intenti politici

Le politiche abitative dell'Alto Adige del futuro si decidono nell'elaborazione delle nuove leggi provinciali 'territorio e paesaggio' ed 'edilizia agevolata'. Queste non possono quindi essere esaminate separatamente, dovendo definire un unico coerente modello per il futuro.

Nell'attuale situazione, in cui la bozza affida molto a successivi atti esecutivi, è difficile valutare a cosa porterà la nuova legge.

2. Proteggere il verde

La protezione del verde e il contenimento dell'utilizzo di suolo sono definiti come obiettivi politici primari e rappresentano il perno centrale della bozza di legge "territorio e paesaggio". La normativa deve dunque porre in rilievo questi principi in maniera coerente.

Oltre a una gamma di incentivi al riutilizzo di suolo già edificato servono vincoli più forti, che rendano il ricorso all'espansione a danno del verde lo strumento in ultima ratio.

3. Soddisfare il bisogno abitativo primario

Tutti gli esseri umani hanno diritto ad un'abitazione adeguata, che possa garantirne la salute ed il benessere. Tale diritto, sancito dall'articolo 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, deve essere assicurato mediante politiche apposite. A tal fine il criterio preponderante per l'assegnazione di alloggi, sussidi o agevolazioni pubbliche deve essere il bisogno abitativo primario della persona o famiglia. Questo sostituisce il criterio di residenza attualmente previsto dalla bozza di legge, che potrà invece essere utilizzato come requisito secondario.

4. Separare i mercati delle abitazioni

Il vincolo sociale è lo strumento con cui l'ente pubblico assicura la distribuzione delle agevolazioni e l'assegnazione dei terreni. In pratica esso riserva le abitazioni vincolate al soddisfacimento del bisogno abitativo primario.

Un vincolo sociale 'eterno' distinguerebbe in maniera netta queste abitazioni da quelle non intese a soddisfare un bisogno abitativo primario. La divisione dei diversi mercati avrebbe anche un effetto sul livello dei prezzi, che tenderebbe a diminuire.

5. Evitare la speculazione sui terreni

La modifica della destinazione d'uso di un terreno, che lo rende edificabile, genera un improvviso aumento di valore del terreno, senza bisogno di alcuno sforzo finanziario o lavorativo del proprietario. Per questo motivo è giustificata un'assegnazione all'ente pubblico di una quota del guadagno così generato, pari ad almeno due terzi dell'incremento di valore.

Tali proventi sarebbero utilizzati dall'ente pubblico per offrire dei terreni a prezzi sociali e permettere così l'edificazione di alloggi economicamente accessibili.

6. Creare un 'Osservatorio casa'

Per permettere la pianificazione edilizia a livello comunale e provinciale è necessario conoscere la situazione attuale della domanda e dell'offerta di abitazioni, sia per quanto riguarda gli aspetti qualitativi che quantitativi.

La necessità di un ufficio centralizzato di questo tipo diviene ancora più rilevante a fronte delle politiche di protezione del verde, dei nuovi spazi decisionali dei Comuni e dalla necessità di stabilire il livello dei 'prezzi calmierati'.

7. Rinnovare con prudenza l'edilizia agevolata

L'attuale sistema di agevolazioni ha permesso l'accesso all'abitazione ad ampi strati di società. Nonostante i suoi problemi rimane un modello di successo, che può essere affiancato da sistemi innovativi, paralleli e funzionalmente diversificati (ad esempio: 'prezzi calmierati', 'cohousing').

La convivenza tra i sistemi dimostrerà quali sono i migliori per raggiungere gli obiettivi politici preposti.

8. Rafforzare l'edilizia sociale

L'Istituto Provinciale per l'Edilizia Sociale non è oggi in grado di far fronte all'ampia richiesta di alloggi agevolati. Per questo motivo deve essere incrementato lo sforzo edile, a partire dalla riqualificazione del proprio patrimonio e di volumetria già edificata. Gli areali militari, devoluti dallo Stato alla Provincia, offrono enorme potenziale in questo senso.

Solo in ultima istanza l'IPES ricorrerà all'edificazione su nuovo suolo.

9. Innovare il ruolo dell'IPES

Destinare parte del patrimonio dell'IPES alla locazione per tutti i soggetti in bisogno abitativo primario. Così facendo potrà essere assicurato l'accesso all'alloggio adeguato alle condizioni socio-economiche individuali, si raggiungerà il mix sociale nell'edilizia agevolata e verranno influenzati i prezzi del mercato privato dell'affitto.

Nel lungo periodo è concepibile un superamento dei sussidi di locazione.

10. Aumentare gli alloggi in locazione

Per stimolare l'offerta di alloggi in locazione può essere creato un ente, sul modello del "VOGEWOS" del Vorarlberg, che faccia da intermediario tra affittuari e locatori.

Alloggi vuoti possono essere messi a disposizione dell'ente, che garantisce il pagamento puntuale del canone di locazione. Inoltre l'ente copre i rischi economici e legali e si assume gli oneri amministrativi.

Coprire il bisogno abitativo primario

L'articolo 79/ter dell'attuale legge urbanistica provinciale (L.P. 13/1997) prevede che '[...] l'edilizia abitativa per residenti assolve alla copertura del fabbisogno abitativo della popolazione residente' e che quindi 'sulla base di un'analisi del fabbisogno abitativo della popolazione residente nel Comune e dell'offerta di appartamenti nel territorio comunale, il comune può riservare ai residenti, nel proprio piano urbanistico comunale, le abitazioni nuove che possono essere realizzate e che devono essere destinate ad abitazioni convenzionate [...]']

I residenti sono quanti abitano o lavorano nel territorio del Comune o della provincia da più di cinque anni. Si tratta di un concetto riproposto anche nella bozza di legge provinciale 'territorio e paesaggio', dove gioca un ruolo centrale. Infatti l'articolo 39 riserva ai residenti una quota pari ad almeno il 60% della nuova volumetria a scopo residenziale, destinandola a usi e soggetti diversi a seconda di quanto stabilito dagli articoli 40, 41 e 42. L'articolo 40 riserva una quota delle abitazioni, quantificata dall'articolo 39 nel 30% della volumetria totale, ai residenti, senza ulteriori specificazioni. Tali abitazioni potranno anche essere specificatamente riservate dai Comuni ai residenti all'interno del proprio territorio, come stabilito dall'articolo 41. Il rimanente 30% della volumetria per residenti viene riservato alle abitazioni a prezzo calmierato, definite dall'articolo 42 e nuova forma di sussidio all'acquisto e alla costruzione per le fasce economiche medio-basse.

Destinare una quota della volumetria alle abitazioni per residenti è una misura atta a garantire sia la presenza di edilizia dedicata al bisogno abitativo che la sua netta separazione dalle abitazioni realizzate con scopo diverso dalla soddisfazione del bisogno abitativo primario. Poi, attraverso l'obbligo al vincolo sociale, questa garanzia viene mantenuta per un periodo prolungato.

Incentrare tali articoli sull'obbligo di residenza comporta il rischio di mancare l'obiettivo, ovvero la creazione di mercati impermeabili, a seconda che siano destinati o meno al bisogno abitativo primario. Infatti sono immaginabili situazioni in cui individui residenti, che grazie all'articolo 40 hanno diritto ad accedere ad una quota di abitazioni riservata, si impossessino di una seconda abitazione non per soddisfare un bisogno abitativo primario ma a scopo ricreativo aggirando dunque, nella piena legalità, le intenzioni del legislatore.

Se l'obiettivo politico da raggiungere è garantire il soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario allora questo deve essere il perno centrale nella suddivisione dello spazio edile. Tale obiettivo può essere conseguito attraverso l'introduzione del criterio di 'bisogno abitativo primario', attualmente previsto nell'ordinamento dell'edilizia agevolata (L.P. n. 13 del 1998), come presupposto per l'accesso ad agevolazioni

edilizie. La nuova normativa dovrà estenderne il significato, rendendolo condizione primaria e quindi criterio preponderante per l'accesso ai terreni riservati, in modo da creare un mercato abitativo impermeabile e protetto da incrementi del livello dei prezzi indotti da chi cerca abitazioni per altri scopi.

Attraverso la regolamentazione dettagliata del nuovo criterio di accesso possono essere aggiunti requisiti secondari. Uno di questi potrebbe essere il criterio di residenza, da introdurre valutando le nuove tendenze nella mobilità, intesa sia in termini sociali che geografici, per evitare il contrasto con clausole troppo restrittive, come per esempio il requisito di residenza prolungata nel territorio comunale previsto dall'articolo 41.

Evitando di dividere i mercati delle abitazioni con criteri di residenza troppo restrittivi sarà inoltre possibile garantire un minore consumo di suolo a parità di livello dei prezzi. L'offerta di terreni edificabili influenza il livello dei prezzi degli stessi, obbligando i Comuni a mettere a disposizione ulteriori aree (per nuova espansione o di riutilizzo del costruito) per mantenere stabile il livello dei prezzi: se il mercato è più ampio di quello comunale, il Comune dovrà individuare meno zone edificabili per riuscire in questo intento, grazie alla concorrenza con i terreni in altri Comuni.

La durata del vincolo sociale è decisiva nel garantire l'impermeabilità dei mercati perché assicura il mantenimento di un'abitazione in un dato mercato, salvaguardando l'impegno dell'ente pubblico nel distribuire agevolazioni ed assegnare terreni a determinati segmenti di società. Nella regolamentazione del vincolo sociale, particolarmente riguardo la sua durata, avviene un atto politico di bilanciamento tra il bisogno di garantire la presenza di sufficienti abitazioni per il bisogno abitativo primario, accessibili per quanto riguarda il prezzo, e il diritto del singolo di godere e disporre liberamente e a pieno dell'investimento fatto. Tra queste libertà rientra anche il cambio di utilizzo dell'immobile, che può avvenire per ottenere un vantaggio economico o per necessità personali. Vista l'importanza sociale del soddisfacimento del bisogno abitativo primario e tenuto conto dell'alto livello dei prezzi delle abitazioni presenti nel territorio altoatesino, particolarmente in alcune zone ad alta concentrazione turistica ove la domanda di seconde case gonfia significativamente i prezzi, un vincolo sociale di lunga durata può avere un significativo impatto¹, proteggendo lo sforzo della mano pubblica da speculazioni. Dovrà essere in ogni caso prevista la possibilità per gli inquilini di un'abitazione sottoposta al vincolo sociale di riscattarla.

La proposta dell'IPL riguardo il vincolo sociale è di prevedere sia 'eterno', in modo che la distinzione tra le abitazioni ad esso sottoposte e quelle liberamente fruibili sul

¹ Sull'influenza del turismo sui prezzi immobiliari si consiglia (IRE - Istituto di ricerca economica, 2009)

mercato sia netta e immodificabile, a meno del sopracitato riscatto a condizioni precise. Così la quota di abitazioni sottoposta a vincolo sociale garantirà sempre il soddisfacimento del bisogno abitativo primario.

Aumentare la partecipazione pubblica al guadagno

Il sistema altoatesino di agevolazione all'acquisto o nuova costruzione di un'abitazione è riuscito, dagli anni '50 ad oggi, a dare un'abitazione di proprietà alla considerevole quota del 69% delle famiglie residenti². Anche se questo è un ottimo successo, guardando ai dati dei censimenti si nota che nell'ultimo decennio la quota di abitazioni occupate in quanto proprietari si è leggermente ridotta. Inoltre sono sopraggiunti cambiamenti inerenti la società, sempre più caratterizzata da una maggiore mobilità geografica, una perdita di potere d'acquisto e un incremento sproporzionato della spesa per la casa. Un aggiustamento del sistema sembra dunque necessario.

Il modello di condivisione dei guadagni derivanti dal cambio di destinazione d'uso di un terreno messo a punto a Monaco di Baviera, dove il 66% dell'incremento di valore viene corrisposto dal proprietario del terreno all'ente pubblico, risulta interessante. Questo principio è stato ripreso sia dalla Giunta provinciale, che nella bozza di legge territorio e paesaggio fissa la quota di guadagno spettante ai Comuni al solo 30% dell'incremento, sia dal mondo cooperativo, che per voce di ConfCoop che di ARCHE im KVV ha ipotizzato che tale partecipazione fosse del 50%. Le risorse così ottenute potrebbero poi essere utilizzate principalmente per finanziare l'edilizia agevolata o ottenere terreni da dedicare ad essa.

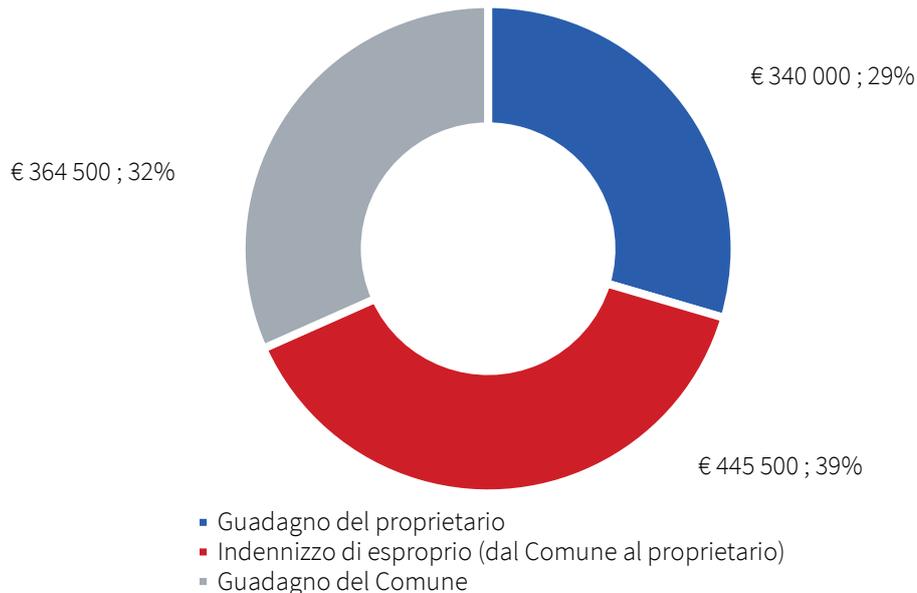
Il cambio di destinazione d'uso comporta l'incremento di valore del terreno, indipendentemente dal suo costo iniziale. L'IPL ha deciso di utilizzare, a titolo d'esempio, i prezzi al m² del cosiddetto lotto 'Prati Gries' di Bolzano, ipotizzando una zona di espansione di 1.000 m² e valutando così gli scenari che si prospetterebbero usando la perequazione attuale oppure l'assegnazione al Comune di una quota dell'incremento del valore tra il 30% e il 75%. Si presuppone che il prezzo al m² di verde agricolo sia di 200 €, che con l'aumento di valore del terreno dopo la variazione di destinazione d'uso arrivi a 1.350 € al m², con una differenza di valore di 1.150 €.

² Dati del 2014 (ASTAT, Situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in Alto Adige. 2013-2014, 2015)

Il modello attuale - Esproprio

L'indennizzo di esproprio, calcolato sul valore venale di 1.350 € al m², è di 742,5 € al m². Questo importo è calcolato dividendo a metà il valore venale e aggiungendo poi il 10% di tale risultato, come stabilito dalla L.P. 10/1991.

Suddivisione dell'incremento di valore: sistema attuale



Fonte: Elaborazione IPL

© IPL 2017

Il grafico illustra la suddivisione del guadagno secondo il sistema attuale: una parte del totale viene corrisposta dall'ente pubblico al proprietario del terreno a titolo di indennizzo per l'esproprio.

Nel dettaglio il vigente quadro normativo prevede che l'ente pubblico espropri il 60% del terreno delle nuove aree di espansione, corrispondendo al proprietario del terreno un indennizzo inferiore al valore di mercato. Espropriando a tale tariffa il Comune ottiene un guadagno pari alla differenza tra il valore dopo il cambio di destinazione d'uso e l'indennizzo di esproprio: nell'esempio scelto il terreno espropriato ha un valore di 810.000 € (1.350 €*600 m²), ma l'indennizzo di 445.500 € (742,5 €*600 m²) riduce il guadagno per l'ente pubblico a 364.500 €.

Il proprietario del terreno ottiene sia l'incremento di valore sulla sua quota di terreno, il 40% del totale, che l'indennizzo di esproprio: complessivamente il 68% dell'incremento di valore dell'intero terreno, per una cifra pari a 785.500 €. L'ente pubblico si assicura invece il 60% dell'area di espansione, ma ottenendo solamente il 32% dell'incremento di valore.

La suddivisione dell'incremento di valore secondo l'attuale sistema ha una lieve oscillazione intorno a tali quote, poiché dipende dai prezzi prima e dopo il cambio di destinazione d'uso: la partecipazione pubblica rimane comunque intorno al 30% del guadagno.

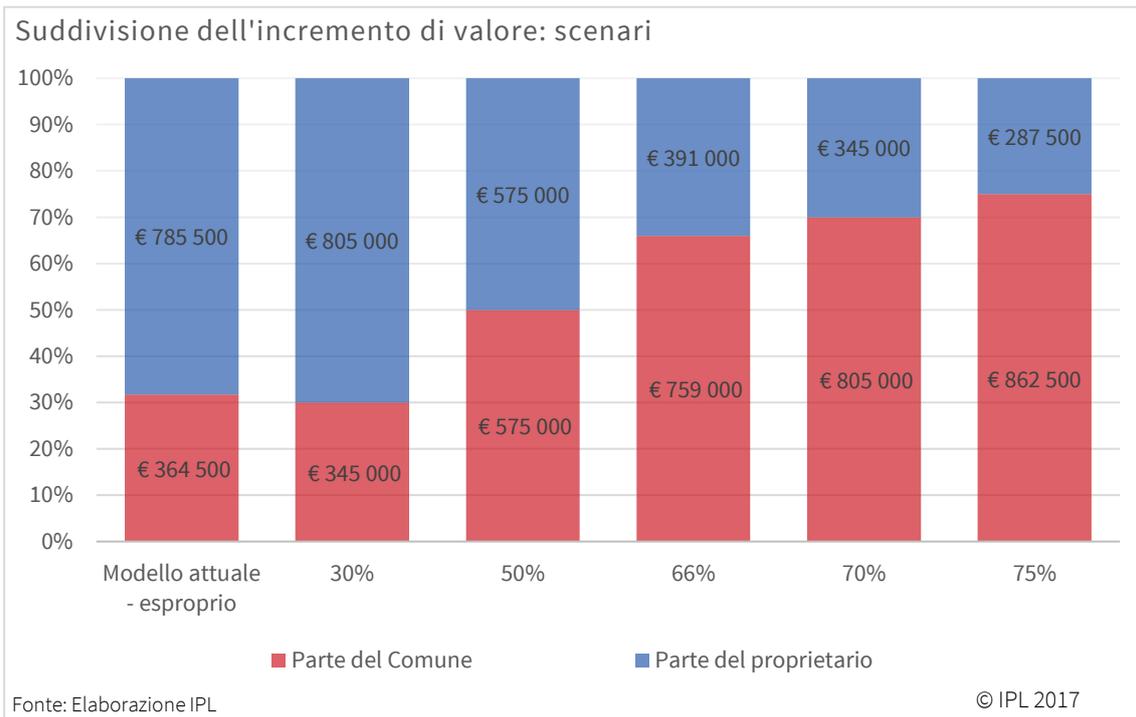
Il 'modello di Monaco'

Di converso con il sistema di condivisione dell'incremento di valore basato sul modello di Monaco di Baviera la quota spettante all'ente pubblico sarà fissa e definita a priori. Tale partecipazione al guadagno potrà essere utilizzata, nel caso di nuove zone di espansione, per ottenere il 60% del terreno. La bozza di legge 'territorio e paesaggio' prevede che tale quota sia del 30% dell'incremento di valore: in tal caso l'ente pubblico dovrebbe aggiungere, tramite proprie risorse, la differenza necessaria per ottenere il terreno, facendosi poi rimborsare almeno una parte da chi ne usufruirà. Il prossimo paragrafo dimostrerà come tale aumento della partecipazione pubblica all'incremento di valore possa anche portare ad una diminuzione degli oneri pubblici in termini di sussidi all'edilizia agevolata.

A Monaco il terreno viene ceduto direttamente dal privato al Comune: il prezzo al m² viene quindi contrattato tra i due soggetti e corrisponde al prezzo di mercato, che il Comune corrisponderà utilizzando la propria quota di guadagno. Attualmente l'esproprio in Provincia di Bolzano avviene a tariffe inferiori a quelle di mercato, che se mantenute all'interno di un sistema simile a quello di Monaco provocherebbero un doppio vantaggio per l'ente pubblico. Per evitarlo andranno riviste le regole d'esproprio oppure dovrà essere superato in toto tale strumento privilegiando la contrattazione di mercato. Quest'ultima soluzione è soprattutto auspicabile se, come affermava il Collegio dei Costruttori, la motivazione per limitare il ricorso all'esproprio non risiede solamente negli alti costi di indennizzo a carico della mano pubblica, ma anche nell'impegno amministrativo e nel dispendio di tempo e denaro che esso comporta.

L'esproprio andrebbe in ogni caso mantenuto come strumento in ultima ratio per garantire l'edificazione delle aree. Inoltre esso è un incentivo negativo alla speculazione di mercato, con il rischio che i prezzi di mercato aumentino per ottenere un maggiore guadagno.

A seconda della scelta riguardante la suddivisione dell'incremento di valore muta, come illustrato nel grafico, l'ingenza del guadagno per il Comune e per il proprietario del terreno. Anche in questo caso sono stati utilizzati, a titolo esemplificativo, i valori relativi al terreno 'Prati Gries' di Bolzano per un'area di 1.000m², come riportati precedentemente.



L'attuale quota prevista dalla bozza di legge provinciale 'territorio e paesaggio' non garantirebbe un miglioramento rispetto alla situazione attuale, mancando così l'obiettivo di assicurare una maggiore equità sociale. Ciò sarebbe possibile solamente con una maggiore partecipazione pubblica al guadagno derivante da una più coraggiosa scelta politica.

La necessità di maggiore equità sociale emerge dai trend socio-economici, che mostrano un'espansione delle fasce di reddito medio-basse. Una politica lungimirante dovrebbe essere sensibile ai bisogni di questo segmento di popolazione. Un incremento della quota di partecipazione pubblica al guadagno equivale a un incremento del trasferimento sociale dai proprietari dei terreni a chi può accedere all'edilizia agevolata. Ciò permetterebbe il proliferare della quota di popolazione che trova accesso a una casa di proprietà, agendo su quelle fasce socio-economiche in cui si trova una crescente parte degli altoatesini.

Questo trasferimento sociale non va confuso con quello classico, essendo un atto pubblico e politico la fonte dell'incremento di valore e non uno sforzo finanziario o lavorativo del proprietario del terreno. Che una quota del guadagno spetti al proprietario terriero è indubbio, visto che egli perde un bene, per di più un bene che nella maggior parte dei casi è un fattore produttivo, trattandosi di verde agricolo. Questo non toglie che la suddivisione del guadagno possa svolgersi a vantaggio della mano pubblica.

Un incremento significativo del cosiddetto ‘*Wertausgleich*’ permetterebbe di continuare le attuali politiche abitative di successo, garantendo la continuità degli esiti positivi anche in futuro. Inoltre rappresenterebbe un ulteriore strumento funzionale al risparmio del suolo, perché la minore possibilità di guadagno inibirà la volontà a cedere i propri terreni all’edilizia. Con queste motivazioni l’IPL ritiene adeguata una partecipazione pubblica ad almeno i due terzi dell’incremento di valore di un terreno. Tale quota permetterebbe all’ente pubblico di assicurarsi terreni senza ingenti oneri ulteriori, da assegnare poi all’edilizia agevolata in modo da realizzare alloggi economicamente accessibili.

Definire le zone di edilizia residenziale

Attualmente viene discussa esclusivamente la legge sul territorio e paesaggio e di conseguenza non vi sono informazioni, neanche sul quadro normativo generale, riguardo il nuovo ordinamento dell’edilizia abitativa agevolata che, per via del suo forte legame alla legge attualmente in discussione, verrà riscritto a sua volta a breve. Di conseguenza risulta impossibile intendere se il 30% della volumetria riservata alla costruzione di abitazioni per residenti senza prezzo calmierato sia destinata o meno, parzialmente o integralmente, all’edilizia agevolata: l’assenza di riferimenti all’edilizia agevolata negli articoli 39, 40 e 41 suggerisce che queste cubature non siano ad essa dedicate. L’articolo 21 comma 7 della bozza di legge alimenta però il dubbio in proposito, perché prevede la possibilità per il Comune di ottenere la cessione – attraverso l’esproprio – del 60% del terreno delle nuove zone di espansione per riservarle all’edilizia agevolata: tale 60% coincide con la somma delle volumetrie destinate ai residenti, a prezzo calmierato o meno, nel caso di una loro definizione secondo i valori minimi indicati dalla bozza di legge. Inoltre, ad acuire il dubbio è il fatto che l’esproprio è un sistema in conflitto con i principi funzionali delle zone a prezzo calmierato. Se effettivamente si tratta di cubatura dove l’edilizia agevolata è esclusa quest’ultima vedrebbe dimezzarsi – nel peggiore dei casi, considerando la possibilità per il Comune di estenderle - l’attuale disponibilità di volumetria. Tale ridimensionamento, soprattutto se non seguito da un sensibile calo del livello generale dei prezzi sul libero mercato, causerebbe ulteriori difficoltà nell’accesso all’abitazione di proprietà di ampie fasce di popolazione. Inoltre, comprimendo la domanda in una volumetria più piccola e combinando questo ridimensionamento ad un sistema di sussidio con prezzi sensibili alla quantità di domanda, cresceranno i prezzi delle altre abitazioni economicamente accessibili: i valori delle abitazioni sottoposte al calmierato si avvicineranno ai valori massimi previsti.

Il discorso sull’edilizia agevolata non riguarda solamente la quantità di cubatura ad essa dedicata, ma le modalità con cui verrà realizzata in futuro. Il sistema attuale, basato su esproprio, graduatorie e sussidi, ha superato la prova del tempo e ha permesso l’accesso all’abitazione ad ampi strati di società. Guardando ai risultati di

successo che ha permesso di conseguire risulta poco raccomandabile un suo abbandono e soppiantamento senza una ragione forte. Questo avverrebbe mantenendo la bozza di legge nell'attuale forma, che intende superare il sistema attuale introducendo meccanismi di libero mercato accanto ad un calmierato sui prezzi. Ma proprio il calmierato può provocare problematiche se inserito in un contesto di libero mercato, sia dal punto di vista del risparmio di suolo che dell'equità sociale.

Il modello attualmente in vigore ha contribuito all'aumento progressivo dei prezzi, non ultimo attraverso gli ingenti sussidi messi a disposizione dalla mano pubblica. Un sistema basato sul libero mercato può comportare un naturale abbassamento del livello dei prezzi di vendita e di locazione, almeno nei termini della teoria economica classica, ma a scapito di un maggiore consumo di suolo. Se la politica valuta positivamente l'introduzione di un'area a prezzo calmierato accanto a quella di libero mercato, è importante integrarle con un'area dedicata all'edilizia agevolata come attualmente intesa. Infatti quest'ultima ha saputo raggiungere risultati importanti, che sarebbero garantiti dal suo mantenimento.

Le due aree basano la loro funzionalità su principi diversi rendendo una loro amministrazione separata necessaria. Nelle aree a prezzo calmierato l'ente pubblico si limita a definire il tetto massimo dei prezzi, senza intervenire ulteriormente. In questo modo l'acquisto del terreno per realizzare abitazioni a prezzo calmierato avverrebbe tramite contrattazione tra privati, diventando la valvola di sfogo per riuscire a mantenere i prezzi entro il limite imposto dal calmierato sul prezzo di vendita dell'abitazione. Per questo motivo l'esproprio delle aree destinate all'edilizia a prezzo calmierato dovrebbe diventare lo strumento in ultima ratio, da utilizzare solo per evitare che una zona rimanga priva di edificazione.

Riguardo alle aree a prezzo calmierato bisogna poi affrontare la questione degli standard qualitativi da garantire. Essi non sono solamente un fattore di costo, tanto in fase di edificazione quanto per il mantenimento delle abitazioni, ma un fattore della qualità della vita possibile nell'abitazione: devono quindi essere definiti in maniera stringente. La loro definizione deve avvenire, nonostante il principio di sussidiarietà, per larga parte a livello provinciale lasciando ai Comuni solo lo spazio legislativo strettamente necessario, in modo da garantire armonia e equità legislativa e sociale.

L'edilizia agevolata sarà realizzata su terreni appositamente riservati e alternativi a quelli per l'edilizia a prezzo calmierato o per il bisogno abitativo non primario. Mediante graduatorie e garantendo l'accesso agevolato ai terreni sarà assicurato, come avviene oggi, un sistema d'agevolazione trasparente e prevedibile, tanto per quanto riguarda la pianificazione per l'ente pubblico che l'accessibilità e i costi per le famiglie. Premessa un'elevata partecipazione al guadagno e l'utilizzo residuale dell'esproprio, l'intervento pubblico garantirà l'accesso ai terreni a tariffe inferiori a

quelle di mercato, permettendo la diminuzione dei costi di realizzazione dell'edilizia agevolata e la conseguente diminuzione dei sussidi pubblici per essa necessari. Attualmente l'ente pubblico cede il terreno espropriato, quindi il 60% dell'area di espansione, ai soggetti abilitati a costruire su terreni di edilizia agevolata ad una tariffa di favore, pari alla metà dell'indennizzo di esproprio. Questo prezzo inferiore ai valori di mercato permette un grande risparmio a tali soggetti, che si assicurano il terreno a poco più di un quarto del valore venale al metro quadro e possono così costruire abitazioni a prezzi accessibili a parità di qualità.

Più elevata sarà la partecipazione pubblica al guadagno, più piccolo diverrà l'indennizzo necessario e di conseguenza il valore che i soggetti di edilizia agevolata dovranno corrispondere all'ente pubblico. Una maggiore partecipazione all'incremento di valore farebbe diminuire in modo consistente l'importo richiesto a chi otterrà il terreno, dando la possibilità di richiederne a tali soggetti il pagamento integrale senza intaccare la possibilità che costruiscano alloggi a prezzi accessibili. Ad esempio, sempre riguardo ai terreni di 'Prati Gries', una suddivisione dell'incremento del valore al 50% permetterebbe l'acquisizione del 60% del terreno a 235.000 €, da dividere poi a metà con chi costruirà gli alloggi: tale cifra è poco lontana da quella corrisposta con l'attuale sistema di esproprio, 222.750 € da parte del Comune e altrettanti da parte del costruttore, e quindi potrebbe essere interamente scaricata solamente su quest'ultimo. Aumentando ulteriormente la partecipazione al guadagno da parte del Comune, come propone di fare l'IPL, diminuirà ulteriormente il costo del terreno per gli enti di edilizia agevolata e di conseguenza il finanziamento (in forma di risorse economiche per acquistare il terreno) pubblico ad essi necessario. La perequazione su un rapporto uguale a quello utilizzato a Monaco, dove il 66% del guadagno è assegnato all'ente pubblico, permetterebbe ai costruttori di edilizia agevolata di ricevere i 600 m² dello scenario esemplificativo utilizzato per soli 51.000 €.

Separare i diversi strumenti atti a garantire l'accesso all'abitazione, l'edilizia agevolata e le zone a prezzo calmierato crea chiarezza d'intenzione e legislativa ove, allo stato delle cose, manca, bilanciando continuità e innovazione senza mettere a rischio i risultati ottenuti sinora e introducendo inoltre i criteri di funzionalità tecnica per i sistemi d'agevolazione prescelti che allo stato delle cose non sembrano sempre esservi. La convivenza tra il sistema odierno e le innovazioni previste permetterebbe una valutazione parallela della loro capacità di raggiungere gli obiettivi politici prefissati, permettendo di preferire un sistema invece di un altro.

Osservatorio provinciale casa

Una pianificazione urbanistica efficace parte dal presupposto che si conoscano sia la domanda che l'offerta. Vi è dunque la necessità di monitorare costantemente sia aspetti quantitativi che qualitativi della domanda e dell'offerta, in modo da conoscere la quantità di terreno edile e di abitazioni necessarie in ogni dato momento. Per poter formulare piani strategici di lungo periodo sarà utile rilevare, oltre alla semplice quantità di domanda e di offerta, anche i cambiamenti della composizione socio-economica della società, delle abitudini e della mobilità delle persone e tutti gli altri aspetti che influiscono sulla domanda abitativa.

Questa necessità di informazioni si acuisce con l'introduzione di zone a prezzo calmierato, ove il livello dei prezzi delle abitazioni dipende dal livello dei prezzi dei terreni, che a sua volta è legato alla quantità di terreno edile a disposizione. Perciò l'ente pubblico deve intervenire sui prezzi: ha la possibilità di aumentare l'offerta, facendo calare i prezzi grazie ad una maggiore quantità di terreno edile messo a disposizione. Ciò è però in tensione con il principio di contenimento del consumo di suolo (articolo 18 della bozza di legge provinciale 'territorio e paesaggio'): la conciliazione tra queste due esigenze richiede una pianificazione attenta e parsimoniosa. La disponibilità di informazioni è dunque indispensabile.

Con sistemi d'agevolazione che comportano dinamiche sovracomunali e la previsione di un sistema gestionale con, a sua volta, elementi sovracomunali, diventa necessaria la creazione di un osservatorio provinciale e centralizzato, incaricato del rilevamento, dell'elaborazione e della messa a disposizione di tali dati.

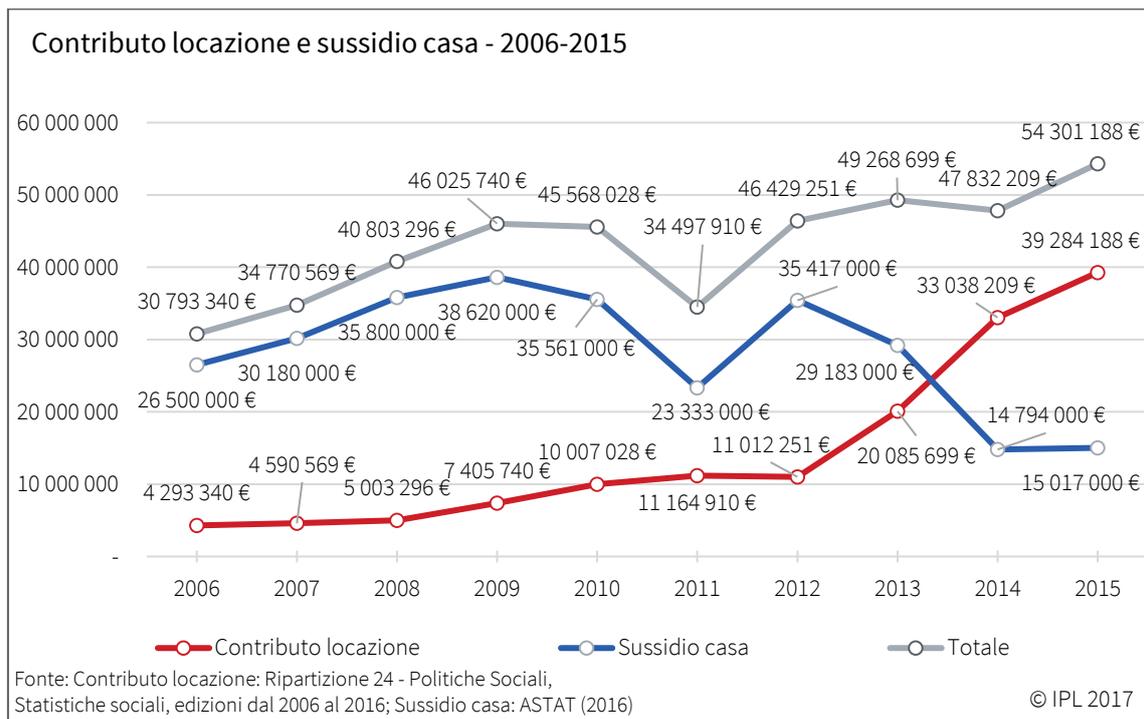
Rafforzare l'edilizia sociale

Il patrimonio edilizio dell'Istituto Provinciale per l'Edilizia Sociale (IPES), che nel 2015 contava poco più di 13.000 alloggi³, oggi è riservato alle fasce socio-economiche basse, ovvero chi non è in grado di finanziare autonomamente la propria sistemazione abitativa. Trovato un accordo su come misurare e dove collocare le soglie che definiscono tale segmento di società, si tratta di una politica sociale con cui è difficile non concordare. Il problema è che essa concentra persone rientranti nelle fasce socio-economiche basse in singoli edifici o quartieri, con un effetto collaterale di ghettizzazione. Una politica sociale lungimirante mira a case sociali con inquilini diversificati, a sostegno di politiche integrative. Un'apertura delle abitazioni agevolate a tutti gli strati socio-economici, a patto siano in bisogno abitativo primario, tramite l'introduzione di una nuova specifica categoria di domanda d'assegnazione permetterebbe questa mescolanza sociale. Il sistema di assegnazione di tali alloggi

³ (ASTAT, Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano 2015, 2016)

sarà il cosiddetto ‘affitto sociale’, un contratto di locazione a canone compreso tra determinate soglie. Avendo come target famiglie che vivono una pressione economica minore, gli affitti chiesti potranno essere commisurati alle singole situazioni economiche, generando un aumento degli introiti dell’Istituto e abbassando il suo peso sui conti pubblici.

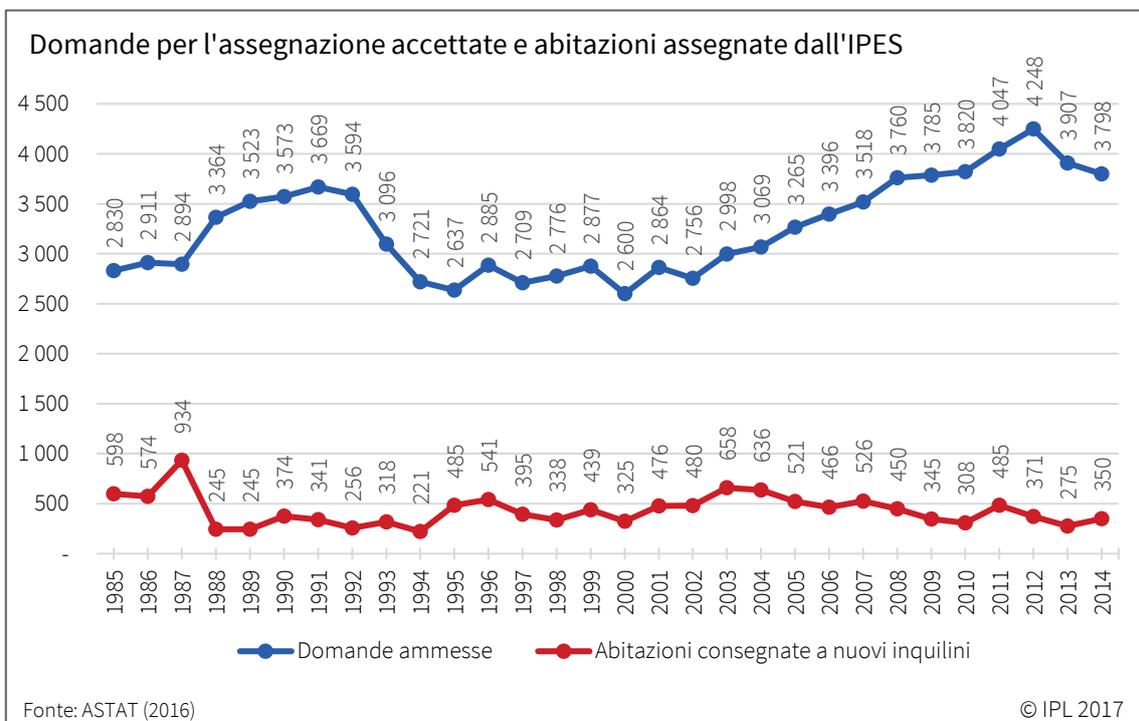
Se l’affitto viene definito sulla base di criteri socio-economici esso sarà notevolmente più basso del livello di mercato. Con l’apertura delle abitazioni IPES a tutti i cittadini in bisogno abitativo primario queste entreranno in concorrenza con quelle sul mercato privato, influenzandone il livello dei canoni d’affitto. Sul mercato privato vi sarà quindi da un lato l’incentivo ad abbassare gli affitti, dall’altro ad investire nelle abitazioni per differenziarsi dalle abitazioni IPES e raggiungere mercati con un livello di canone d’affitto più alto. La nuova categoria spingerà quindi il livello generale degli affitti verso il basso, aumenterà la qualità media delle abitazioni e porterà nuovo dinamismo nel mercato della casa.



Ci si può inoltre attendere che con un’offerta ampia i prezzi sul mercato privato calino a sufficienza da rendere il contributo locazione e il sussidio casa superflui. Misurato sui livelli del 2015, significa un potenziale risparmio di ben 54 mln. €⁴ all’anno. Inoltre è l’occasione per liberarsi di un sussidio problematico e molto discusso, sospettato di far proliferare indirettamente i canoni di locazione.

⁴ Contributi distribuiti: dalla ripartizione 24 (Ripartizione 24 - Politiche sociali, 2016); dall’IPES (‘sussidio casa’): (ASTAT, Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano 2015, 2016)

Crescendo il patrimonio edilizio crescono anche i costi amministrativi (per esempio per manutenzione, tasse, amministratori). Per arginare questa spesa si può introdurre l'opzione di rilevare l'abitazione IPES occupata, riscattandola dopo un determinato periodo di tempo al costo di costruzione. Essendo il vincolo sociale 'eterno' e con stringenti clausole di riscatto, come previsto nella proposta dell'IPL, vi sarebbe sugli alloggi IPES un incentivo negativo, che li metterebbe al sicuro dalla speculazione e li separerebbe dal libero mercato. L'incentivo negativo farà in modo che l'abitazione non possa essere una forma di speculazione di medio-breve durata ma piuttosto come un investimento di lunga durata, ad esempio per la vecchiaia. In questo modo, chi se lo potrà permettere sarà incentivato ad acquistare un'abitazione sul libero mercato e chi deciderà di acquisire comunque l'abitazione IPES avrà l'esigenza di un'abitazione di proprietà a prezzo accessibile piuttosto che di un bene d'investimento.



Nel 2014 l'IPES ha ricevuto 4.786 domande per l'assegnazione di un'abitazione, riuscendo nello stesso anno a consegnare 428 abitazioni. Allo stesso tempo 727 appartamenti IPES sono rimasti vuoti, spesso perché da risanare. Questa situazione di squilibrio è un problema di vecchia data, acuitosi nell'ultimo decennio. Anche la destinazione del budget a disposizione dell'IPES ha subito un cambiamento. Fino al 2010 esso è stato usato nella sua parte preponderante per l'acquisto e la costruzione di abitazioni. Negli ultimi anni invece una quota crescente di budget è stata utilizzata per la manutenzione straordinaria degli edifici. Premesso che fornire un'abitazione adeguata e a basso prezzo a chi ha un bisogno abitativo primario sia prioritario, serve un incremento significativo nello sforzo dell'IPES di fornire nuove abitazioni per

rispondere finalmente in maniera adeguata alle domande attuali e per poter aprire le porte anche a cittadini di altre fasce socio-economiche⁵.

Considerando la dimensione dell'Istituto, esso può rappresentare la volontà politica di risparmiare suolo, concentrandosi sul risanamento del proprio stock abitativo e su un suo allargamento basato sul recupero. L'IPES potrebbe concentrarsi sulla riqualificazione di volumetria esistente e degli areali militari ceduti alla Provincia. Questo avrebbe anche un significativo impatto positivo sullo sviluppo urbano.

Anche per quanto riguarda gli alloggi di edilizia sociale realizzati dall'IPES, il criterio preponderante di assegnazione deve essere il bisogno abitativo primario, cui potranno essere affiancati altri criteri secondari utili a soddisfare altri obiettivi. In questo senso saranno importanti le graduatorie di assegnazione, che potranno tener conto di elementi come la competenza sociale degli inquilini, oppure assicurare un vantaggio a giovani e residenti. Si tratterà però, come detto, di criteri secondari: l'alloggio andrà garantito a quanti si trovano in bisogno abitativo primario al momento della domanda, indipendentemente da altri fattori.

Incentivare il mercato degli affitti

Una rilevazione ASTAT del 2011 quantificava in 12.499 il numero di seconde case utilizzate a scopo turistico⁶, dato che rappresenta il 44% degli alloggi non occupati. I rimanenti 56% di alloggi non occupati sono presumibilmente residenze non a scopo turistico e alloggi sfitti. Parliamo quindi di poco più di 15.000 abitazioni, ovvero al 7% del totale delle abitazioni⁷. Attraverso incentivi adeguati è possibile reintrodurre parte di queste abitazioni nel mercato della casa.

A tale proposito si propone l'introduzione di un ente sul modello del *'VOGEWOSI'* del Land austriaco Vorarlberg. Il *'VOGEWOSI'* è un ente che intermedia tra il locatore e l'affittuario. Esso garantisce da un lato affitti abbordabili agli affittuari e dall'altro sia l'assunzione di una parte dei rischi collegati alla locazione che garanzie economiche agli affittuari. In dettaglio, si tratta di un ente a cui si possono rivolgere proprietari di abitazioni sfitte che, in cambio di una quota mensile fissa garantitagli dall'ente, sono disposti a mettere a disposizione dell'ente la propria abitazione. Lo scambio avviene per un periodo predefinito, nel Vorarlberg almeno tre anni. L'ente, oltre al pagamento dell'affitto, copre tutti i rischi (danneggiamenti o legali), si occupa della manutenzione e della gestione e amministrazione dell'abitazione. Inoltre, si occupa di trovare un locatore adatto a cui cede l'appartamento in cambio di un affitto prefissato che in

⁵ Dati del paragrafo: (ASTAT, Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano 2015, 2016)

⁶ (ASTAT, Seconde case a scopo turistico 2011, 2013)

⁷ Calcoli propri sulla base di dati del censimento ISTAT 2011 e (ASTAT, Seconde case a scopo turistico 2011, 2013)

Vorarlberg equivale al ‘Landesmietzins’, ovvero un affitto politico, equo e abbordabile calcolato sulla base di alcuni fattori socio-economici soggettivi.



L’offerta di abitazioni in affitto viene quindi stimolata garantendo al locatore la tutela dei suoi interessi economici e la diminuzione dell’impegno necessario alla locazione. Lasciare l’abitazione sfitta significherebbe rinunciare a una fonte di introito sicura, che comporta pochissimi rischi e non richiede lavoro amministrativo. Allo stesso tempo, vi è la possibilità di influenzare i prezzi degli affitti. Con l’offerta di sufficienti abitazioni a un canone d’affitto abbordabile si abbassa il livello dei canoni sul mercato privato, visto che vige una condizione di concorrenza con le abitazioni offerte dall’ente.

I costi per la mano pubblica possono essere modesti. Con un numero sufficiente di abitazioni gestite dall’ente i costi di gestione possono essere spalmati su tutti gli affittuari e, sfruttando economie di scala, le spese generate a carico dei singoli saranno contenute. Lo stesso vale per il rischio connesso alle abitazioni vuote. Visto che il canone pattuito con il proprietario dell’abitazione è dovuto anche quando essa non è occupata vi è il rischio per la mano pubblica di dover coprire questi costi. Anche qui però vale il presupposto che con una massa critica di locazioni e affittuari i rischi diventino calcolabili e molto probabilmente spalmabili sui affittuari, riducendo i rischi per la mano pubblica.

Friedl Brancalion (friedl.brancalion@afi-ipl.org),

Lorenzo Vianini (lorenzo.vianini@afi-ipl.org)

Riferimenti bibliografici

- ASTAT. (2013). Seconde case a scopo turistico 2011. *AstatInfo*(Nr.02 01/2013).
- ASTAT. (2015). *Situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in Alto Adige. 2013-2014* (Vol. collana 213). Bolzano: Provincia Autonoma di Bolzano: Istituto provinciale di statistica.
- ASTAT. (2016). *Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano 2015* (Vol. collana 216). Bolzano: Provincia Autonoma di Bolzano: Istituto provinciale di statistica.
- IRE - Istituto di ricerca economica. (2009). *Valori immobiliari in Alto Adige. Edifici a destinazione economica e residenziale* (Vol. 2009/2). Bolzano: Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano.
- Ripartizione 24 - Politiche Sociali. (2016, 09 01). *Foglio informativo. Contributo al canone di locazione e per le spese accessorie (Art. 20 DPGP 30/2000) - Situazione al 01.09.2016*. Tratto il giorno 02 14, 2017 da http://www.provincia.bz.it/it/servizi-azi.asp?btnComuneVai=Vai&bnsv_flid=1030941
- Ripartizione 24 - Politiche sociali. (2016). *Statistiche Sociali 2016*. Bolzano: Autonoma di Bolzano: Ripartizione 24 - Politiche sociali.

© IPL | Istituto Promozione Lavoratori

Palazzo Provinciale 12

Via Canonico Michael Gamper, 1

I - 39100 Bolzano

T. +39 0471 418 830

info@afi-ipl.org

www.afi-ipl.org