

Abitare

Edilizia abitativa 2030: verso un cambio di paradigma

In breve

L'edilizia sociale provinciale nasce nel 1972 Le radici delle politiche sociali in tema abitativo della Provincia autonoma di Bolzano si trovano principalmente nella legge 'territorio e paesaggio' e nella legge sull'edilizia abitativa agevolata. Nonostante le diverse revisioni occorse nel tempo, l'impianto generale dell'edilizia sociale ed agevolata è rimasto inalterato nel tempo: alla sua base vi sono l'esproprio dei terreni e i contributi diretti a sostenere la domanda di abitazioni.

L'IPES: offerta insufficiente L'edilizia sociale realizzata direttamente dall'ente pubblico, attraverso l'IPES, non riesce a soddisfare una domanda in crescita: solo una minima parte delle richieste ammesse viene soddisfatta, mentre sempre più raggiungono la faticosa soglia dei 25 punti che definiscono la situazione familiare come in emergenza abitativa.

Politiche abitative da rinnovare Il sistema in vigore ha raggiunto importanti obiettivi, ma non può riuscire a tenere il passo con le dinamiche attuali e sarà ancora più inadatto a risolvere le esigenze che si svilupperanno in futuro. Gli attuali trend demografici indicano infatti un'evoluzione cui lo stock abitativo in Provincia rischia di non saper far fronte, con la prospettiva di un ulteriore incremento dei prezzi nel tempo e la conseguente espulsione indiretta dei lavoratori dipendenti dalle città dove sono impiegati.

Cambiare paradigma È necessario intervenire: l'IPL | Istituto promozione lavoratori propone di adottare una strategia "a due velocità". Una prima serie di misure possono essere realizzate da subito, operando modifiche e revisioni all'interno dell'attuale impianto normativo. Una seconda sarà invece di più ampio respiro ed equivale ad un cambio di paradigma nelle politiche abitative: passare dal sostegno alla domanda abitativa tramite contributi diretti a incentivare la creazione di offerta sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale, economico e culturale.

Sommario

Il punto di partenza.....	3
1. Abitare sostenibile	4
1.1. Tutela ambientale.....	5
1.2. Efficacia economica.....	5
1.3. Integrazione e partecipazione sociale.....	7
1.4. Adeguatezza culturale	8
2. Politiche abitative: come cambiare paradigma.....	9
2.1. Sfruttare quanto è già stato costruito	10
2.2. Nuove aree.....	14
3. Le misure da attuare subito	17
3.1. Bisogno abitativo primario.....	17
3.2. Separazione dei mercati.....	18
3.3. Ottimizzare l'utilizzo del costruito	20
3.4. Osservatorio casa.....	22
3.5. Alloggi e turismo	24
3.6. Agire sulla fiscalità per incentivare l'offerta	25
3.7. Accesso all'abitazione: il risparmio.....	26
Conclusioni	28
Bibliografia	29

Il punto di partenza

L'IPL | Istituto Promozione Lavoratori segue da anni le tendenze demografiche, familiari e sociali della Provincia Autonoma di Bolzano, rilevando direttamente le opinioni dei lavoratori dipendenti o realizzando studi specialistici. Tale lavoro permette di sviluppare una chiara prospettiva sui mutamenti della società altoatesina: i trend in corso riguardano il progressivo invecchiamento della popolazione, l'espansione del numero di nuclei familiari piccoli o composti da una sola persona, i mutamenti del mercato lavorativo e dell'istruzione con le conseguenti nuove esigenze di mobilità, mentre il contesto globale pone nuove sfide come quella climatica e ambientale.

Unendo questa immagine dello sviluppo della società altoatesina nei prossimi decenni all'attuale quadro abitativo in Alto Adige, l'IPL ritiene necessaria una riforma sostanziale delle politiche di edilizia abitativa agevolata promosse a livello locale dalla Provincia Autonoma di Bolzano. Tali politiche trovano il proprio fondamento nel secondo pacchetto d'autonomia, quando la competenza legislativa in diversi settori, tra cui quello dell'edilizia agevolata, venne assegnata alla Provincia Autonoma di Bolzano. Nei quarant'anni trascorsi si sono susseguite le riforme delle leggi provinciali fondanti del sistema dell'edilizia sociale altoatesina - la legge sull'edilizia abitativa agevolata e la legge urbanistica - senza però arrivare a modificarne la struttura e la logica di fondo. Anche l'ultima revisione, la legge 'territorio e paesaggio' emanata nel 2018, modificata nel 2019 e ancora non pienamente operativa - alcuni articoli saranno effettivamente in vigore solamente dal 1° luglio 2020 o addirittura più tardi, mentre mancano diverse deliberazioni di giunta a completamento della legge-, non ha portato grandi novità né è previsto che la prossima legge sull'edilizia agevolata, attualmente in discussione, riesca a realizzare una riforma di ampio respiro, per questioni di tempistiche e opportunità.

L'IPL ha realizzato il presente studio nell'ottica di impostare invece politiche abitative in grado di rispondere alle necessità del presente e al tempo stesso anticipare quelle del futuro, mettendo al centro della questione la sostenibilità. Non si tratta solo della più ovvia sostenibilità ambientale, ma anche di quella legata alle questioni economiche, sociali e culturali. Ispirandosi all'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, che attribuisce alla questione abitativa particolare riguardo per il benessere e la salute degli individui e delle loro famiglie, e alla Carta di Ginevra delle Nazioni Unite sull'Abitare Sostenibile, l'IPL ha elaborato una serie di misure e spunti innovativi per cambiare completamente approccio rispetto alle questioni abitative.

Le politiche abitative attuali si basano principalmente sugli strumenti di sostegno alla domanda: tramite il largo utilizzo di contributi a fondo perduto per l'acquisto, il recupero o il riutilizzo dell'abitazione e altre misure, la Provincia Autonoma di Bolzano ha dato una direzione ben precisa al mercato abitativo. Se nel 1951 almeno metà della popolazione viveva in abitazioni in locazione, la situazione nel 2011 era molto diversa: il 60,7% delle abitazioni era abitato dai proprietari mentre solo il 21,5% era in affitto. Tali numeri confermano come le politiche abitative siano riuscite a garantire l'accesso all'abitazione di proprietà e in questo senso abbiano raggiunto importanti obiettivi, ma utilizzando strumenti probabilmente non più adatti a rispondere alle esigenze della società altoatesina che verrà. Inoltre, pur avendo effetti positivi estesi, il sostegno alla domanda ha avuto

ripercussioni sfavorevoli per quanti sono in cerca della prima casa. La situazione è infatti molto polarizzata tra quanti hanno le risorse economiche per competere sul mercato della casa e chi ne è completamente escluso, cui l'accesso all'abitazione è garantito solamente attraverso le prestazioni sociali garantite dall'ente pubblico. Ad essere dipendenti dal welfare pubblico per quanto riguarda l'abitare non sono solamente degli inquilini dell'IPES (Istituto per l'edilizia sociale), ma l'ampia fascia di popolazione che necessita dei contributi a fondo perduto o del canone di locazione. Quanti non hanno le risorse necessarie ma neppure possono accedere alle misure sociali rischiano di aggravare seriamente la propria situazione pur di abitare. Ma la casa non deve essere considerata come un prodotto economico, ma come un diritto per tutti: è un bene primario ed essenziale, il cui accesso dovrebbe essere garantito a tutti.

Una profonda riforma delle leggi 'territorio e paesaggio' ed 'edilizia abitativa' dovrà tener conto delle differenze geografiche, economiche e sociali esistenti all'interno della provincia, così da garantire il diritto alla casa senza riprodurre ulteriormente le dinamiche in atto. Si tratta di creare un nuovo set di strumenti adatti a soddisfare il fabbisogno abitativo primario, introducendo una prima serie di misure in attesa di una più incisiva riforma delle politiche abitative.

1. Abitare sostenibile

La Carta di Ginevra delle Nazioni Unite sull'Abitare Sostenibile è un documento non vincolante che propone misure per garantire a tutti l'accesso ad abitazioni dignitose, adeguate, economicamente accessibili e salubri (UNECE, 2015).

Figura 1 | pilastri della Carta delle Nazioni unite sull'abitare sostenibile



Secondo la Carta, le misure per le politiche abitative dovranno prestare attenzione a quattro temi di fondo: la tutela ambientale; l'efficacia economica; l'integrazione e partecipazione sociale; l'adeguatezza culturale. Nessuna di queste andrà privilegiata a scapito delle altre, altrimenti la sostenibilità sarà solamente parziale.

Per definire priorità e linee d'intervento delle politiche abitative per l'Alto Adige è possibile utilizzare questi "pilastri", tenendo conto della necessità di bilanciare tra le diverse esigenze. L'obiettivo primario è garantire la copertura del fabbisogno abitativo primario, in proprietà o in locazione, a chiunque ne abbia bisogno, garantendo il rispetto degli standard individuati dalla Carta delle Nazioni Unite.

1.1. Tutela ambientale

La rilevanza della questione ambientale aumenta di giorno in giorno ed è centrale anche nell'elaborazione di nuove politiche abitative. L'ultima rilevazione ASTAT sul territorio insediabile in provincia di Bolzano risale al 2012 e circoscrive al 3,69% della superficie provinciale ciò che può ancora essere utilizzato a titolo insediativo: 22 mila ettari, gran parte dei quali in territorio insediativo, sono già stati edificati e solo altri 27 mila ettari sono oggi considerati edificabili (ASTAT, 2013). L'importanza di impedirne il consumo è stata riconosciuta anche nella nuova legge 'territorio e paesaggio', che per garantire la tutela del paesaggio e delle risorse naturali ha posto limiti importanti all'impermeabilizzazione e edificazione di nuovi terreni. Nonostante vi siano alcune eccezioni, il consumo di suolo è sostanzialmente ammesso solo all'interno dei perimetri dei programmi di sviluppo comunali, quindi nei pressi di zone già urbanizzate. La scarsità di terreni edificabili viene così acuita, aumentando la pressione sul mercato: anche le abitazioni ne risentono, considerando che circa un terzo del costo di un alloggio dipende dal costo del terreno su cui viene realizzato. La strada obbligata per poter ampliare il patrimonio abitativo dovrà quindi essere un maggiore ricorso al recupero, la ricostruzione o l'ampliamento in verticale degli immobili esistenti oppure il riutilizzo di areali ormai dismessi, come quelli militari e ferroviari.

Ad incidere sulla sostenibilità ambientale dell'edilizia abitativa vi sono anche l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile e l'efficienza energetica, garantita anche dal mantenimento degli alti standard energetici e di qualità delle costruzioni altoatesine. La tutela dell'ambiente avviene anche attraverso la pianificazione delle edificazioni, come la costruzione di insediamenti abitativi compatti per garantire risparmi dal punto di vista dei trasporti interni e delle risorse necessarie a fornire infrastrutture e servizi ai cittadini. Una migliore pianificazione edilizia limita il consumo di suolo, liberando spazi per il verde o zone di pubblica utilità attraverso lo sviluppo in verticale delle città.

1.2. Efficacia economica

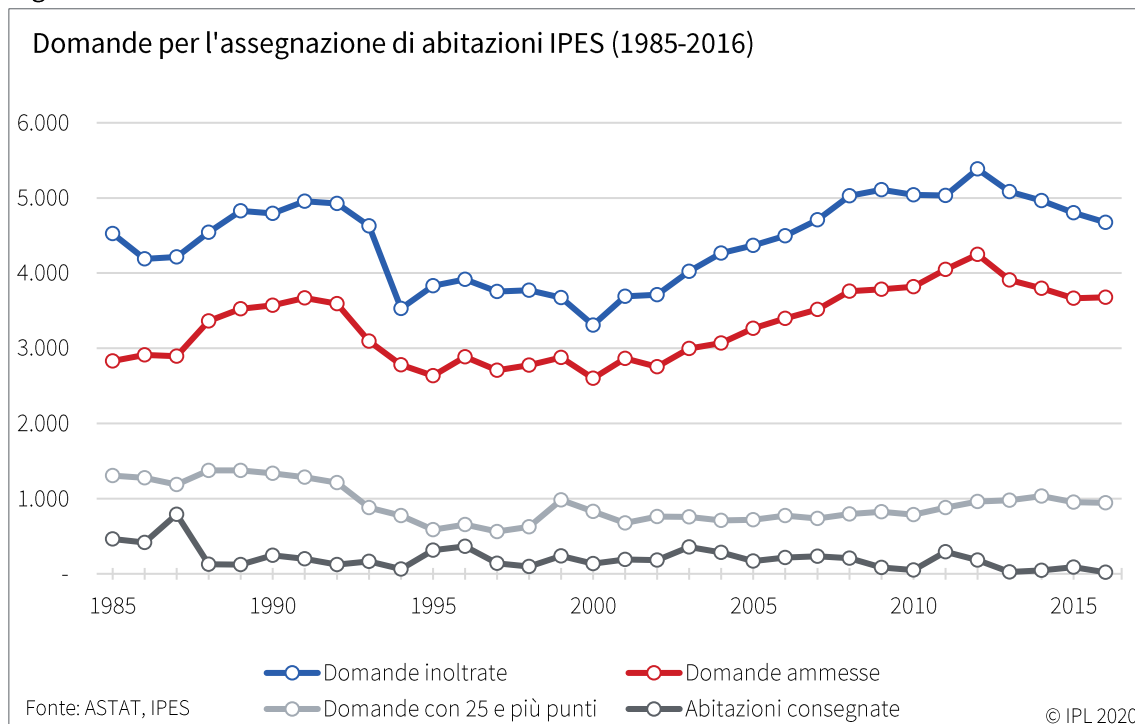
Secondo i dati ASTAT, nel periodo 1990-2009 i prezzi degli immobili sono cresciuti al punto da aumentare gli squilibri tra chi possiede un'abitazione, che ha visto crescere il valore del proprio patrimonio, e chi invece deve ancora soddisfare il proprio bisogno abitativo primario. Sia che un nucleo familiare intendesse comprare o affittare un'abitazione spendeva, nel 2009, circa il 25% in più rispetto a vent'anni prima. (ASTAT, 2010) I prezzi crescono in misura minore negli ultimi anni, ma il costo delle abitazioni rimane molto elevato e nello stesso periodo le retribuzioni non sono aumentate. Anzi, tra il 2012 ed il 2017 le retribuzioni annue lorde dei lavoratori dipendenti sono calate del -1,3% al netto dell'inflazione (ASTAT, 2019).

La diminuzione del reddito reale a disposizione delle famiglie comporta maggiori difficoltà per quanto riguarda le spese relative all'abitazione. Molti esperti concordano nel fissare al 30-35% la quota massima di reddito che una famiglia può dedicare alle spese connesse all'abitare: oltre tale soglia abitare diventa un peso economico eccessivo per poter avere uno standard di vita dignitoso. Nel Barometro IPL - Primavera 2017 era stato chiesto ai lavoratori dipendenti di indicare il proprio limite di sopportazione, ossia la percentuale massima di reddito familiare che potrebbero destinare alle spese legate all'abitare senza creare aggravii alla propria situazione economica: quasi la metà (48%) ha dichiarato che la propria soglia di tolleranza si colloca al 30% del reddito, mentre un ulteriore 21% raggiunge la soglia di sopportazione già al 20% del reddito (AFI-IPL, 2017). L'obiettivo primario delle politiche abitative deve quindi essere quello di limitare l'incidenza dei costi relativi alla casa al di sotto di tale soglia. L'indagine sulle spese delle famiglie dell'ISTAT, basata sulla classificazione delle voci di spesa armonizzata a livello internazionale ECoicop, ha rilevato nel 2018 che in media il 38,8% della spesa mensile di una famiglia riguarda i costi relativi all'abitazione (ISTAT, 2018). I dati ASTAT dell'ultima pubblicazione sulla situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie altoatesine fotografano la situazione più nel dettaglio: i nuclei con un reddito medio annuale inferiore ai 30.000 € spendono quasi un terzo del proprio reddito per il canone di locazione o il rimborso del mutuo, cui bisogna poi aggiungere le spese accessorie. Tale valore medio raggiunge il 48,6% per le classi di reddito sotto i 10.000 € annui e il 43,0% per le classi tra 10.000 e 20.000 € (ASTAT, 2015).

Per molte famiglie altoatesine la situazione abitativa è quindi legata all'esistenza di contributi pubblici dedicati. Includendo i contributi di locazione, erogati dalla Ripartizione Politiche Sociali, è possibile calcolare che la Provincia di Bolzano ha liquidato per le politiche di sostegno all'abitare oltre 2 miliardi € tra il 2007 ed il 2017. Di questi, il 40,5% sono stati utilizzati per i contributi a fondo perduto e i mutui a interessi zero per la costruzione, l'acquisto o il recupero della "prima casa"; il 24,3% per il canone di locazione (accorpato al sussidio casa IPES dal 1° gennaio 2013); poco meno di un quinto è stato destinato alle necessità dei programmi IPES.

Nonostante la disponibilità di oltre 13.000 abitazioni, ogni anno l'Istituto riesce a soddisfare solo una piccola parte delle domande che soddisfano i requisiti di legge. Delle 54.324 domande presentate tra il 2006 e il 2016 ne sono state ammesse 41.621, 9.670 delle quali avevano raggiunto la soglia dei 25 punti per essere considerate di maggior bisogno. Ma nello stesso periodo le abitazioni consegnate sono state solamente 1.445, meno del 4% rispetto alle domande ammesse e solo il 15% rispetto a quelle con almeno 25 punti (ASTAT, 2019).

Figura 2



I contributi per l'acquisto o la locazione aiutano quanti non riescono a provvedere autonomamente, ma hanno un effetto negativo sui prezzi delle abitazioni: il mercato si adegua alla loro presenza creando una spirale dei prezzi al rialzo, obbligando l'ente pubblico ad aumentare continuamente il proprio impegno, mentre molte famiglie che non ricevono sussidi non riusciranno a tenere il passo dei prezzi.

Le misure per le politiche abitative accessibili dovranno quindi mutare approccio, utilizzando le risorse pubbliche non per sostenere la domanda ma per creare offerta, costruendo un sistema che riesca a tenere separato il mercato sociale e agevolato da quello libero. L'ente pubblico dovrà anche lavorare per garantire la massima trasparenza e comunicazione tra i diversi attori del mercato edilizio, dai proprietari dei terreni ai costruttori, investitori e infine i consumatori, per permettere l'incontro tra domanda e offerta e un utilizzo efficiente delle risorse.

1.3. Integrazione e partecipazione sociale

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani delle Nazioni unite sancisce, all'articolo 25, il diritto ad un'abitazione adeguata, che possa garantire salute e benessere di chi la occupa, come uno dei diritti inalienabili. La garanzia della soddisfazione del bisogno abitativo primario, incentivando l'accesso alla prima casa soprattutto per soggetti emarginati o vulnerabili, deve essere quindi affiancata da misure elaborate per garantire l'integrazione degli inquilini all'interno del tessuto urbano e sociale. Le nuove zone edilizie individuate dovranno essere non solo collegate al resto dei centri urbani, ma pianificate in modo da offrire servizi e spazi di condivisione per i cittadini, evitando la creazione di "zone dormitorio". Inoltre, l'inquinato dovrà rappresentare, anche a livello di singoli complessi abitativi, un ampio mix di categorie sociali e demografiche, impedendo così la

marginalizzazione dei soggetti deboli in ambiti poi considerati “svantaggiati” e incentivando invece la coesione sociale. Per lo stesso motivo è importante promuovere progetti di rigenerazione urbana e degli edifici, che oltre a contribuire alla sostenibilità ambientale possano portare a integrare insieme le diverse parti delle città ed evitarne la frammentazione.

L’evoluzione sociale ed economica pone nuove sfide alle politiche abitative. Le esigenze di mobilità legate al mondo della formazione e del lavoro rendono il mercato delle locazioni la soluzione ideale in attesa della stabilizzazione dei rapporti professionali. Anche il quadro familiare è ora differente: non solo i tassi di natalità sono diminuiti, ma le famiglie tendono a disgregarsi e ricomporsi in maniera differente rispetto al passato, formando le “patchwork family” o le famiglie mono-genitoriali con esigenze divergenti. Servono strumenti per coniugare le politiche abitative con l’invecchiamento generale della popolazione, per ottimizzare l’utilizzo degli immobili senza intaccare le relazioni sociali della persona anziana e garantirle un’abitazione adatta all’esigenze legate all’età.

1.4. Adeguatezza culturale

Le politiche abitative della Provincia Autonoma di Bolzano sono state caratterizzate, fin dalla legge provinciale nr. 3 del 1972, da un forte sostegno all’accesso all’abitazione di proprietà. Tale obiettivo è stato largamente raggiunto – quasi il 70% degli inquilini è proprietario dell’abitazione che occupa – e l’acquisto dell’abitazione ha grande valore sociale per gli altoatesini. Questo trova conferma nel Barometro IPL - Inverno 2018/2019, in cui un campione di 500 lavoratori altoatesini ha potuto indicare fino a due risposte per definire che valore avesse la casa di proprietà: il 58% la ritiene un investimento per il futuro, il 57% una sicurezza da lasciare ai propri figli e il 45% una forma di protezione per la propria famiglia, mentre solo il 19% ritiene la casa di proprietà una conquista della propria indipendenza. La nuova legge per l’edilizia abitativa agevolata dovrà quindi continuare a sostenere l’accesso all’abitazione di proprietà, rispettando il grande valore culturale attribuitogli, mentre il mercato delle locazioni andrà affiancato per rispondere alle nuove sfide del futuro.

La tutela del paesaggio ha, nel caso della Provincia di Bolzano, non solo un valore ambientale ma anche culturale: all’unicità dell’Alto Adige contribuiscono certamente le sue risorse naturali, nondimeno anche la tipicità del panorama urbano rurale gioca un ruolo importante, conferendo ai luoghi un valore aggiunto. È quindi importante includere tale variabile all’interno della verifica dell’adeguatezza culturale delle misure legate all’urbanistica e all’edilizia residenziale. Valutazioni in questo senso riguardano la densità delle costruzioni, la tutela degli insiemi e in generale la capacità di progettare lo sviluppo dei centri urbani e dei progetti edilizi tenendo conto della particolarità del contesto in cui avvengono.

È possibile identificare tre diverse tipologie di comuni dal punto di vista della situazione residenziale: un primo gruppo è caratterizzato da un mercato prevalentemente dedito all’autocostruzione delle abitazioni; vi sono poi i comuni turistici, dove è più alta la concentrazione di seconde case; infine i comuni maggiori, dove vi è sia compravendita che

locazione. All'interno di queste tipologie di mercato vi sono poi differenze legate alla posizione del comune e al suo grado di urbanizzazione.

Figura 3 Le tipologie di comuni secondo il mercato abitativo



© IPL 2020

Il nuovo quadro normativo deve essere in grado di tenere conto di queste specificità dei Comuni per elaborare politiche adeguate. Al tema dello spopolamento del territorio rurale si accompagna quello della mobilità dei cittadini: mentre gli alti prezzi delle abitazioni nelle città o nei comuni turistici portano molti cittadini a trasferirsi nei comuni vicini, aumentando così il pendolarismo per motivi di lavoro, vi è un movimento inverso dalle zone "svantaggiate" ai centri occupazionali, causato proprio dalla concentrazione delle possibilità di lavoro.

2. Politiche abitative: come cambiare paradigma

Come anticipato nell'introduzione, per rispondere alle esigenze abitative della società del futuro, l'IPL non ritiene sufficiente una semplice "correzione" delle vigenti leggi. Il quadro normativo attuale non è attrezzato per rispondere alle prossime sfide, ma neppure a garantire oggi gli obiettivi minimi delle politiche abitative. È invece necessario un ripensamento completo della filosofia alla base delle stesse: in un contesto di prezzi in ascesa e difficoltà delle famiglie per garantirsi un alloggio, l'Istituto ritiene necessario indirizzare l'intervento pubblico alla garanzia dell'accesso alla prima casa, sostenendo la creazione di offerta sostenibile invece di sovvenzionare la domanda attraverso contributi a fondo perduto e contributi al canone di locazione che si trasformano in sussidi per il mercato.

Nel 2009 l'Istituto *Wiener Wohnbauforschung* aveva analizzato i trend delle politiche abitative in Austria e pur riconoscendo i vantaggi generati dalle misure di finanziamento della domanda, i ricercatori valutavano negativamente il loro aumento a scapito delle

misure di sostegno dell'offerta: in periodi di crisi economica sostenere la domanda equivale a dover espandere la spesa oppure diminuire la platea di aventi diritto, nonostante la situazione economica suggerisca il contrario (Mundt & Amann, 2009). Nella sua analisi degli effetti distributivi delle politiche abitative austriache, realizzata nel 2019 per l'Istituto austriaco per la ricerca economica (WIFO), Michael Klien conferma questa ipotesi: negli anni sono cresciuti fortemente i canoni di locazione, portando ad una crescita dei volumi di contributi necessari. In tale situazione l'edilizia sociale acquista un ruolo sempre più importante ed il suo impatto deve essere valutato non solo calcolando l'effetto dei trasferimenti diretti alle famiglie, ma anche il vantaggio economico generato dai canoni agevolati (Klien, 2019). I ricercatori della fondazione *Hans-Böckler Stiftung* sono arrivati a simili conclusioni nel loro studio sugli effetti delle politiche abitative in Germania: chiedendosi quali siano i soggetti a beneficiare dei singoli interventi, i ricercatori sottolineavano l'effetto negativo dei contributi al canone di locazione, che dalle casse dell'ente pubblico fluivano direttamente verso gli affittuari senza ricevere alcuna contropartita sociale, risultando così contributi all'economia più che all'abitare sostenibile. Il programma di sviluppo dell'offerta sostenibile viene considerato il sistema più affidabile per garantire l'accesso all'abitazione alle famiglie a basso reddito (Holm, Junker, & Neitzel, 2018). Rimanendo in Germania, una ricerca sugli effetti dello smantellamento dello stock abitativo agevolato seguito all'abolizione della *Wohnungsgemeinnützigkeit* ha dimostrato che i contributi a sostegno della domanda, introdotti in sua sostituzione, sono meno efficienti per garantire l'accesso alla casa (Kofner, 2017).

L'abbandono del modello di politiche abitative improntate al sostegno della domanda non può avvenire in tempi brevi, ma sarà graduale: come avvenuto in occasione della modifica del contributo alla locazione, prima erogato dall'IPES mentre oggi fa parte delle prestazioni assicurate dalla Ripartizione Politiche Sociali, l'IPL prevede tempistiche lunghe per riuscire a portare ad estinzione le pratiche in atto e gestire il cambiamento in modo da non lasciare sole le famiglie nel periodo di transizione, fino a quando gli strumenti non saranno completamente a regime.

Per questo motivo ai due paragrafi successivi, che riguardano la revisione profonda delle leggi 'edilizia abitativa agevolata' e 'territorio e paesaggio', si accompagna un capitolo degli interventi attuabili fin da subito, i quali sarebbero comunque funzionali a raggiungere gli obiettivi di lungo periodo.

2.1. Sfruttare quanto è già stato costruito

Per questioni legate alla tutela ambientale, all'efficacia economica, sociale e culturale delle misure dell'edilizia abitativa agevolata, l'IPL elabora le proprie proposte guardando soprattutto all'offerta abitativa già esistente ma non presente sul mercato abitativo primario. Il censimento ISTAT del 2011 aveva rilevato che 28.240 abitazioni, ossia il 12,4% del totale, non erano occupate: sovrapponendo tali dati alla rilevazione ASTAT sulle seconde case, ossia residenze secondarie per cui è dovuta l'imposta di soggiorno in quanto a scopo turistico, risulta come il 5,7% delle abitazioni (12.963) sia una seconda casa e che queste siano quasi la metà (45,9%) delle abitazioni non occupate da almeno una persona residente. Per "aggreddire" tale patrimonio immobiliare inutilizzato o comunque non destinato a soddisfare il bisogno abitativo primario possono essere messe in atto diverse strategie.

Una parte di tali alloggi è vuota perché necessita di interventi di ristrutturazione per poter tornare ad essere disponibile sul mercato. A tal fine potrebbero continuare ad essere concessi contributi a fondo perduto e finanziamenti a rotazione a tasso agevolato per il recupero edilizio, integrando tali strumenti con agevolazioni fiscali.

Tolte le abitazioni in attesa di interventi di recupero e le “seconde case” a scopo turistico, una parte delle abitazioni è invece inutilizzata perché portarla sul mercato non genera vantaggi. Da una parte vi sono infatti grandi attori del mercato immobiliare, che possono sfruttare le economie di scala e non subiscono in maniera eccessiva le naturali dinamiche di mercato, decidendo così di mantenere vuoto parte del patrimonio se economicamente conviene così; dall'altra vi sono piccoli proprietari, per i quali locare l'abitazione non risulta interessante per motivi economici o pratici. Affittare un alloggio porta indubbiamente con sé un vantaggio economico, ma la situazione fiscale della famiglia rende il vantaggio finanziario trascurabile oppure non compensa il tempo e le energie impiegate per provvedere alla locazione. Per queste situazioni l'ente pubblico potrebbe sviluppare strumenti per rendere più attrattiva la locazione e scoraggiare invece l'inutilizzo del patrimonio immobiliare.

I dati relativi alle politiche abitative e l'analisi dei trend demografici ed economici del prossimo futuro rinforzano l'idea di una situazione molto polarizzata nella società altoatesina per quanto riguarda il tema casa. Come abbiamo visto, le famiglie altoatesine spendono una parte considerevole del proprio reddito per l'abitazione, ma non tutti superano la soglia di sopportazione. Da una parte vi è chi ha abbastanza risorse economiche non solo per competere sul libero mercato residenziale, ma ha la possibilità di scegliere tra beni di lusso; dall'altra quanti non riescono, parzialmente o completamente, a provvedere autonomamente al proprio bisogno abitativo primario.

Nel 2016 le domande presentate all'IPES erano state 4.674: del 78,7% delle domande ammesse erano 946 quelle con 25 e più punti, considerate quindi in bisogno abitativo primario urgente, ma le abitazioni consegnate sono state solo 20. Sempre in quell'anno le abitazioni occupate dell'IPES o gestite dall'IPES erano 12.533, i titolari erano nel 43,1% dei casi persone di 65 o più anni ed il numero totale degli inquilini era 29.338 (ASTAT, 2019). Il contributo 'locazione e spese accessorie' veniva percepito da 13.712 assistiti e interessava così 37.413 persone: il 72,7% dei beneficiari percepiva un reddito insufficiente e nel 20,9% si trattava di persone in cerca di occupazione o disoccupate (Ripartizione Politiche Sociali, 2017). Infine, nello stesso anno sono state finanziate 1.817 domande per l'acquisto, la nuova costruzione e il recupero convenzionato e 368 per il “Mutuo Risparmio Casa”. Considerando una domanda di contributo a nucleo familiare si tratta di 28.430 famiglie per quasi 70.000 beneficiari, il cui stato di *bisogno* è certificato dall'assegnazione: il 12,9% delle famiglie e il 13,4% della popolazione ha ottenuto, nel 2016, un aiuto pubblico per abitare (ASTAT, 2019).

Per l'IPL l'edilizia abitativa agevolata non può limitarsi alla platea di soggetti che già beneficiano delle misure di sostegno all'abitare, ma deve estendere l'offerta economicamente accessibile per allentare la pressione sui nuclei familiari che per effetto della loro situazione economica si ritrovano esclusi dagli aiuti sociali, ma al tempo stesso non sono nelle condizioni di rivolgersi al libero mercato per il livello dei prezzi troppo alto.

Inoltre, includere strati sempre più ampi della classe media all'interno dell'offerta di abitazioni agevolate promuove gli obiettivi di integrazione e partecipazione sociale illustrati precedentemente.

Si tratta quindi di allargare l'offerta pubblica non solo per coprire i bisogni delle fasce più deboli, ma fino ad essere un attore del mercato appetibile per chiunque. Per farlo bisogna cambiare radicalmente il sistema delle politiche abitative provinciali, che si basa solo parzialmente sulla creazione di offerta di abitazioni sociali - tramite l'IPES - mentre distribuisce sussidi diretti per l'acquisto dei terreni, contributi per la costruzione, l'acquisto o il recupero della "prima casa" a soddisfazione del fabbisogno abitativo primario, concede mutui agevolati o cofinanzia il "Risparmio Casa", infine integra i canoni di locazione per i nuclei familiari che non hanno risorse sufficienti. Gli attuali contributi permettono alle famiglie di rivolgersi al mercato anche quando i prezzi sono troppo alti e hanno conseguito grandi risultati, ma portano a maggiori spese per l'ente pubblico sia in momenti di espansione economica, con il conseguente aumento dei prezzi, che in periodi di crisi, quando le possibilità economiche delle famiglie diminuiscono ma i prezzi delle case ed i mutui non sono altrettanto elastici. Inoltre, i contributi hanno avuto un effetto negativo proprio sulle dinamiche dei prezzi, per via dell'adeguamento dei prezzi alla presenza dei contributi.

L'obiettivo più ambizioso nel lungo periodo riguarda l'abbandono delle politiche di sostegno della domanda attraverso i contributi per privilegiare invece la creazione di offerta, sia da parte dell'ente pubblico che dei privati. Non si tratta solamente di finanziare nuove edificazioni, ma di portare sul mercato tutte quelle abitazioni ora non disponibili e ottimizzare il patrimonio esistente per limitare il sottoutilizzo del costruito esistente. Sostenere la creazione di offerta comporta certamente spese immediate, per la costruzione o il ritorno sul mercato, e di lungo periodo nel caso di patrimonio IPES, ma non si tratta di investimenti a fondo perduto perché lo stock abitativo ha vita lunga e produce risparmio nel tempo. Nel calcolare gli effetti delle politiche di creazione di offerta agevolata, Michael Klien ha stimato per l'Austria il risparmio annuale generato dagli affitti fissati dall'ente pubblico: se fossero stati corrisposti contributi al canone di locazione per alloggi equivalenti a quelli sociali, sarebbero stati spesi almeno ulteriori 120 milioni di euro al mese, con un aumento esponenziale dovuto alla crescita delle locazioni, maggiore per il mercato privato rispetto a quello agevolato (Klien, 2019).

Attore privilegiato di queste rinnovate politiche abitative rimane l'IPES, il cui ruolo sociale è centrale, ma deve essere ulteriormente rinforzato. Nel 2017 l'Istituto gestiva 13.400 abitazioni, quasi tutte come proprietario, e il 6% di queste risultava essere non utilizzato. Come precedentemente accennato, l'IPES non riesce a soddisfare le domande accolte, neanche limitandosi a quelle di quanti si trovano in bisogno abitativo primario urgente, avendo accumulato 25 o più punti. Il programma di costruzione tra il 2006 e il 2020 prevedeva circa 700 nuove unità, mentre solo tra il 2001 ed il 2005 erano stati previsti 1.446 nuovi alloggi. A luglio 2019 è stata annunciata la costruzione di mille nuove abitazioni, soprattutto in occasione del recupero dell'areale ferroviario del capoluogo altoatesino, ma il programma di costruzione è ancora in fase di approvazione e dipende da un progetto di lunga realizzazione. Liberare risorse economiche ora destinate al sostegno della domanda permetterà all'IPES di realizzare un'offerta più ampia, che copra i bisogni abitativi di chi già

oggi è avente diritto non assegnatario fino a prevedere alloggi per persone fuori da queste categorie, una volta che questi saranno appetibili per la qualità che l'Istituto è in grado di offrire.

In ogni caso, le nuove costruzioni possono risolvere solo parzialmente il deficit di offerta: nell'ambito della rielaborazione delle politiche abitative, anche le modalità di intervento dell'IPES devono essere riviste. Per esempio, quasi metà degli alloggi occupati viene definito come 'sottoccupato', perché la relazione tra numero di occupanti e superficie abitabile non rispetta il criterio di 50 m² per il primo inquilino aumentati di 15 m² per ogni persona aggiuntiva, come definito dalla normativa dell'edilizia agevolata. Nell'ambito della manutenzione straordinaria degli edifici, cui l'IPES dedica una parte consistente del proprio bilancio, la progettazione dovrebbe rivedere cubature e superfici in modo da adattarli alle esigenze abitative attuali, creando alloggi adeguati alla domanda e alla sua evoluzione nel tempo. Gli spazi potrebbero così essere utilizzati in modo eterogeneo, dedicando gli alloggi a diversi segmenti di domanda ed aumentando così il mix sociale all'interno dei complessi: realizzare quindi alloggi dedicati appositamente ad anziani, persone con difficoltà fisiche, oppure ancora studenti o giovani famiglie. Questa modalità di recupero crea maggiore offerta senza ricorrere a nuove costruzioni, contribuendo così anche alla tutela ambientale tanto dal punto di vista energetico che del risparmio di suolo.

Per quanto riguarda le nuove costruzioni, l'IPES dipende dai programmi di costruzione elaborati ogni quadriennio e approvati dalla Giunta provinciale, che stanziava anche le risorse economiche. Di conseguenza la capacità di costruire dell'IPES è subordinata a quanto stanziato nel bilancio provinciale, con periodi di grande espansione e altri in cui si restringe la disponibilità. Ma l'enorme stock abitativo a disposizione dell'IPES gli permetterebbe di rivolgersi, a maggior ragione in periodi di tassi di interesse vantaggiosi, al finanziamento privato per ottenere le risorse necessarie, essendovi un potenziale enorme a garanzia dei prestiti. Gli alloggi così costruiti potrebbero essere utilizzati per le normali necessità dell'Istituto, oppure essere destinati a locazioni per il ceto medio - a canone maggiore - per il periodo necessario a rimborsare gli interessi sul prestito. Tale modalità costruttiva contribuirebbe ulteriormente alla creazione di un mix sociale più ampio, coinvolgendo soggetti con reddito più alto ma comunque in difficoltà dal punto di vista abitativo.

Nelle politiche abitative prospettate dall'IPL anche le cooperative edilizie svolgono un ruolo importante per la creazione di offerta, trattandosi di soggetti dell'edilizia non interessati alla rendita immobiliare. Vengono infatti formate da persone o nuclei familiari che intendono soddisfare autonomamente il proprio bisogno abitativo primario. L'ente pubblico non ha quindi l'iniziativa, che rimane in capo agli interessati, ma può stimolare la formazione e il mantenimento di tali soggetti. La legittimazione nel sostenere il settore cooperativo è dato proprio dalla finalità di promuovere la costruzione senza scopo di lucro, che avviene nel contesto di un processo di partecipazione e integrazione sociale che risponde sia ai requisiti di adeguatezza culturale che ai bisogni pratici delle persone.

Per incentivare la costruzione da parte delle cooperative è possibile prevedere meccanismi privilegiati per l'assegnazione dei terreni agevolati, il cui livello dei prezzi ha un ruolo primario nella definizione del costo finale di un alloggio, e un particolare regime fiscale. L'iniziativa dell'ente pubblico dovrà riguardare anche le prospettive di tali cooperative

aldilà dell'edificazione: al momento si tratta soprattutto di cooperative di costruzione, che vengono poi sciolte quando l'edificio è terminato per motivi legali e di scopo, mentre l'IPL ritiene importante sostenere la creazione di cooperative di coabitazione, che vadano oltre la realizzazione degli alloggi e mettano in rete non solo le infrastrutture, ma le capacità, le disponibilità ed i bisogni di quanti abitano nello stesso complesso.

2.2. Nuove aree

La gestione del territorio è centrale nelle questioni ambientali, ma non solo: considerando che il prezzo di vendita di un'abitazione dipende per circa un terzo dal prezzo del terreno su cui è stata costruita, la legge urbanistica avrà grande impatto sull'accessibilità economica delle case.

La legge provinciale nr. 10 del 2013 modificava la legge urbanistica del tempo per inserirvi il risparmio di suolo come obiettivo della pianificazione comunale delle zone residenziali, principio cui è poi stato dedicato l'articolo 17 della nuova legge 'territorio e paesaggio'. Tale articolo limita così gli interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola, che potranno essere effettuati solo all'interno dell'area insediabile, secondo i piani di completamento ed espansione predisposti dai singoli Comuni. Sarà ancora possibile costruire all'esterno dell'area insediabile solo in casi particolari, o se non sussistono alternative economicamente ed ecologicamente ragionevoli, a seguito però di atti specifici e motivati. La messa in pratica dell'articolo 17 dipende dai regolamenti di esecuzione, che per essere efficaci nel perseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo dovranno limitare in modo stringente le eccezioni e coordinare l'individuazione delle aree a livello provinciale, in modo da evitare la concorrenza tra i Comuni e l'utilizzo efficiente dei terreni nelle zone di espansione da individuare.

Sempre nell'ottica del risparmio di suolo l'amministrazione provinciale potrebbe incrementare il proprio impegno per l'utilizzo delle aree già edificate, ma inutilizzate o sottoutilizzate. Un esempio possono essere le proprietà in disuso di enti pubblici, come gli areali ferroviari ormai obsoleti. Anche la capacità edificatoria residua nei Comuni andrebbe monitorata e coordinata a livello provinciale, utilizzando le aree nei comuni contigui prima di modificare la destinazione d'uso di terreni nel proprio territorio.

Infobox 1

Sozialgerechte Bodennutzung: il modello di Monaco di Baviera

Nel capoluogo bavarese vi sono elevati tassi di occupazione e alti redditi, ma anche il costo della vita è in crescita con canoni di locazione e prezzi di compravendita delle abitazioni tra i più alti in Germania. Identificando nelle variabili connesse ai terreni una delle maggiori cause degli alti prezzi delle abitazioni, Monaco ha elaborato nel 1994 la *sozialgerechte Bodennutzung* (München, 2019).

La filosofia alla base della SoBoN riguarda la partecipazione ai guadagni generati dal cambio di destinazione d'uso del terreno: il grande incremento di valore avvantaggia il proprietario, ma è conseguenza di una decisione pubblica, quindi parte di questo plusvalore viene condiviso con la collettività, per via dei costi che essa sostiene per le opere di urbanizzazione e i servizi essenziali. Tra i due soggetti viene sottoscritto un contratto che assegna all'ente pubblico il 66% dell'incremento di valore, che il proprietario dovrà corrispondere attraverso cessione di parte del terreno stesso, la realizzazione di opere oppure il pagamento in denaro. Inoltre, il 30% dell'edilizia residenziale realizzata sul terreno dovrà essere di tipo sociale.

© IPL 2020

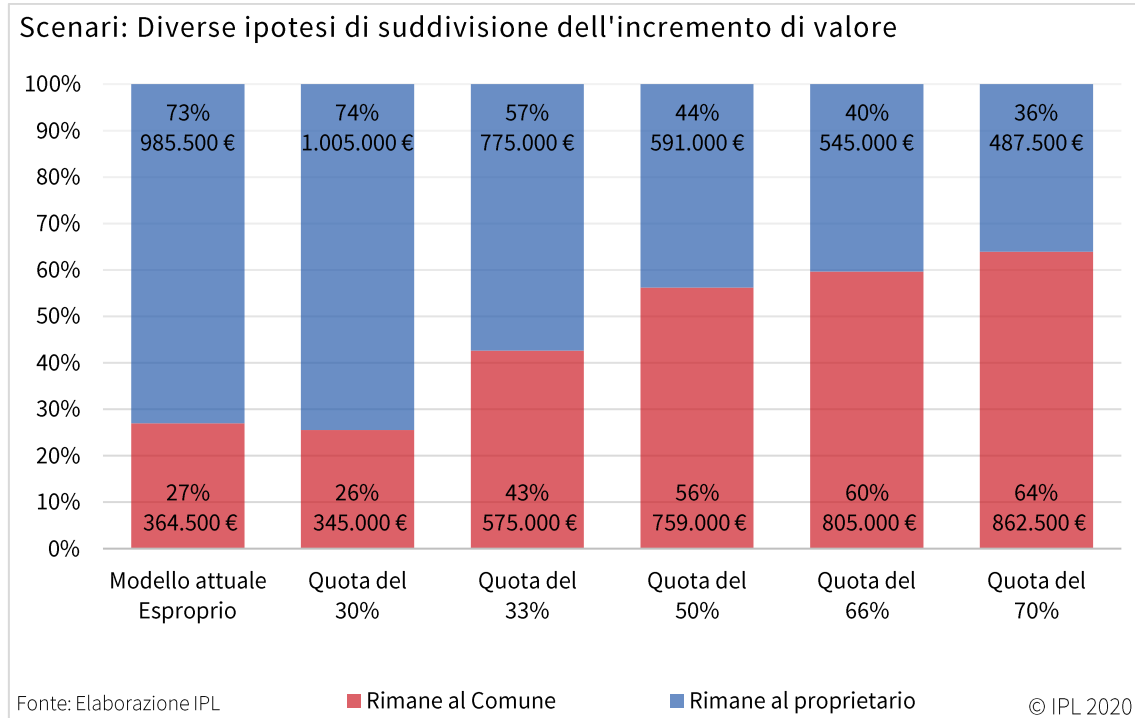
La possibilità di edificare su un terreno aumenta il valore dello stesso. Durante la discussione che ha preceduto l'elaborazione della nuova legge 'territorio e paesaggio' alcuni soggetti sociali avevano proposto l'introduzione anche in Provincia di Bolzano del modello della SoBoN applicato a Monaco di Baviera. In Alto Adige la partecipazione pubblica al plusvalore originato dalla modifica della destinazione d'uso è garantita attraverso l'acquisizione di terreni a prezzi ridotti: la legge urbanistica del 1997 prevedeva che il 60% del volume edilizio fosse destinato all'edilizia agevolata e che l'indennità di esproprio per le aree necessarie fosse ridotta del 50% rispetto al valore venale. In questo modo la partecipazione pubblica riguardava circa un terzo dell'incremento di valore, mentre il proprietario di terreno non aveva solo un guadagno pari all'aumento di valore del 40% del terreno, ma riceveva anche l'indennizzo di esproprio.

Con la nuova legge 'territorio e paesaggio' solo i proprietari di terreni all'esterno dell'area insediabile che cambiano destinazione d'uso per diventare a scopo turistico o agricolo - non residenziale -, devono corrispondere al Comune il 30% del valore di mercato delle aree interessate, attraverso un pagamento in denaro o modalità diverse come l'acquisizione di altre aree, l'esecuzione di opere di urbanizzazione o tramite la messa a disposizione di abitazioni a prezzo calmierato. Per le zone residenziali miste o all'interno dell'area insediabile è rimasto invariato il sistema basato sull'acquisizione del 60% del terreno alla metà del valore di mercato. La situazione è rimasta quindi sostanzialmente invariata con la promulgazione della legge 'territorio e paesaggio', che non ha portato giovamenti a livello economico né è prevedibile porti a risparmiare suolo. La grande possibilità di guadagno legata ai terreni è rimasta inalterata e incentiva i proprietari di terreni ancora non edificabili a farli includere nelle zone di espansione.

Gli atti pianificatori che determinano l'aumento di valore di un terreno sono decisi nell'interesse pubblico, quindi è corretto che a beneficiarne sia l'intera collettività: si tratta di una redistribuzione del reddito ottenuto grazie ad un atto pubblico. Per realizzare effettivamente tale redistribuzione e riuscire a soddisfare i bisogni delle fasce di

popolazione più in difficoltà, garantendo al contempo la riduzione del consumo di suolo, l'IPL propone di fissare la partecipazione pubblica al guadagno al 66%.

Figura 4



Nello studio 'Abitare 2030' pubblicato nel 2017 l'Istituto ha già illustrato l'enorme guadagno che tale riforma porterebbe per il settore pubblico, garantendo comunque ampi margini di profitto agli stessi proprietari dei terreni (AFI-IPL, 2017). Nella figura 4 riutilizziamo i dati dell'esempio illustrato in quello studio: un terreno di verde agricolo a Prati di Gries (Comune di Bolzano) di 1.000 m², che con la variazione urbanistica passa da un valore di 200 €/m² a 1.350 €/m². La suddivisione del plusvalore di pianificazione porta ad una differente attribuzione dei guadagni: fermo restando che il 60% del terreno viene acquisito dall'ente pubblico, che potrà assegnarlo per l'edilizia agevolata, il rimanente terreno resta al proprietario. Senza il cambio di destinazione d'uso l'area che rimane del proprietario avrebbe fruttato 80.000 € nel caso di una compravendita secondo i prezzi utilizzati per l'esempio, mentre con il cambio di destinazione d'uso il guadagno cresce notevolmente pur essendoci un'ampia condivisione del plusvalore generato. Infatti, il Comune riceve una parte del terreno come permuta per la quota di plusvalore di pianificazione fissata, acquistando il rimanente a prezzo di mercato fino ad arrivare al 60% dell'area: se la partecipazione pubblica è pari o inferiore al 70% il proprietario riceve un indennizzo in denaro e in aggiunta il 40% del terreno rimane di sua proprietà, ma è ora edificabile ed ha quindi valore maggiore. Un'ampia partecipazione al plusvalore di pianificazione permetterebbe all'ente pubblico di dover corrispondere indennità molto ridotte: le risorse economiche così liberate potrebbero essere destinate, insieme ai terreni ottenuti a costo ridotto, all'edilizia agevolata senza scopo di lucro, indifferentemente che venga realizzata dall'IPES, dalle cooperative edilizie o da singoli cittadini interessati all'autocostruzione, creando così offerta abitativa sociale sul territorio. Si tratterebbe inoltre di un finanziamento indiretto ai Comuni, la cui

partecipazione economica ai costi per l'acquisizione di terreni e la costruzione dell'edilizia agevolata diminuirebbe.

L'idea di gestire il plusvalore derivante dal cambio di destinazione d'uso attraverso opere di compensazione permetterebbe di superare il sistema degli espropri, limitando l'utilizzo di questo strumento alle in cui non si trova l'accordo con i proprietari: il passaggio di proprietà del terreno avverrebbe tramite un contratto tra le parti, in cui il terreno da cedere all'amministrazione è uno strumento per garantire la perequazione, semplificando tempistiche ed passaggi amministrativi necessari.

3. Le misure da attuare subito

Per contribuire da subito all'implementazione di politiche abitative realmente sostenibili dal punto di vista ambientale, sociale, economico e culturale è possibile modificare l'attuale quadro normativo o introdurre alcune novità senza bisogno della radicale revisione del sistema dell'edilizia abitativa agevolata, che avverrà nel lungo periodo contestualmente alle nuove politiche per il territorio ed il paesaggio.

3.1. Bisogno abitativo primario

La legge sul territorio riserva all'edilizia abitativa per la popolazione residente in Provincia il 60% delle volumetrie e superfici di ogni zona mista. Tale quota permette di destinare alla popolazione stabile la maggioranza del nuovo patrimonio edificato e insieme vengano realizzati edifici con alloggi per il libero mercato o con funzione differente, a patto sia compatibile con lo scopo abitativo prevalente dell'area.

L'attuale criterio di residenza richiede un minimo di cinque anni di residenza o attività lavorativa in provincia di Bolzano prima di poter accedere alle misure sociali, subordinando così il sostegno alle famiglie in stato di bisogno abitativo primario alla durata della permanenza sul territorio. Tale norma trova il suo fondamento nella direttiva europea 2003/109/CE, che equipara i soggiornanti di lungo periodo ai cittadini degli stati membri per quanto riguarda, tra l'altro, il godimento dei servizi e delle prestazioni sociali tra cui l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come rilevabile all'articolo 11 che si riferisce alla "procedura per l'ottenimento di un alloggio". Per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo la condizione necessaria è aver maturato appunto cinque anni di residenza in uno stato membro.

Infobox 2

Il criterio del periodo minimo di residenza

A più riprese è stato proposto di limitare le prestazioni sociali ai soli residenti di lungo periodo, sulla scorta di misure simili esistenti altrove e del lascito culturale, politico e legislativo dei primi anni dell'autonomia provinciale. Tale principio si scontra innanzitutto con l'articolo 3 della Costituzione Italiana e ha provocato diverse pronunce della Corte costituzionale (187/2010, 40/2011, 222/2013, 106/2018). Negli anni la Corte ha mantenuto l'interpretazione per cui tali indici di radicamento territoriale e sociale siano legittimi solo se contenuti in limiti non palesemente arbitrari e irragionevoli. La Corte ha ribadito tale posizione nel pronunciamento n. 166 del 2018, dichiarando illegittimo l'articolo 11 comma 13 del decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito con la legge n. 133/2008) che per i cittadini stranieri di paesi terzi legava l'erogazione del contributo al pagamento del canone di locazione alla durata minima della residenza di dieci anni, in quanto "non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale".

© IPL 2020

Espressasi su clausole di residenza simili nell'ambito delle politiche abitative, la Corte costituzionale ha evidenziato la contraddizione tra la necessità di soddisfare il bisogno abitativo primario e la richiesta di una permanenza minima. Per questo motivo l'IPL ribadisce l'importanza di assicurare la piena soddisfazione del fabbisogno abitativo della popolazione residente, che dovrebbe avvenire indipendentemente dal numero di anni di permanenza. La residenza deve essere un criterio aggiuntivo, utile a stabilire le assegnazioni solo in seguito alla rilevazione della situazione abitativa, economica e familiare. Il sistema di assegnazione dei punteggi per l'accesso alle misure di edilizia abitativa è un buon compromesso tra la necessità di tutelare quanti si trovano in situazione di bisogno abitativo primario e gli obiettivi del principio di residenza, che dovrà essere solo *uno tra molti* elementi utili a definire l'assegnazione delle abitazioni o delle misure sociali, invece che essere una condizione necessaria.

3.2. Separazione dei mercati

Definito il bisogno abitativo primario ed elaborate misure per soddisfarlo, le abitazioni per il mercato della "prima casa" andranno separate in maniera netta dagli alloggi sul libero mercato. Lo strumento utilizzato fino ad oggi è stato il vincolo sociale, che non permette di portare l'abitazione beneficiaria di contributi pubblici sul mercato privato finché non sopraggiunge la scadenza del vincolo, da 10 a 20 anni a seconda della legislazione valida. Il vincolo sociale garantisce l'impermeabilità del mercato per soddisfare il fabbisogno abitativo primario da quello libero, impedendo che l'investimento pubblico venga subito messo a ricavo dal settore privato. Per questo motivo l'IPL ribadisce l'importanza di mantenere periodi minimi lunghi secondo il principio "risorse pubbliche per beni pubblici": se l'ente pubblico contribuisce alla realizzazione di un progetto abitativo-sociale questo deve essere vincolato a lungo e la possibilità di riscatto subordinata ad una regolamentazione stringente. La possibilità di riscatto dell'alloggio bilancia l'esistenza di un consistente patrimonio residenziale sociale con il diritto del singolo di disporre liberamente degli investimenti realizzati.

Infobox 3

Il vincolo sociale come strumento di garanzia

Il vincolo sociale impone obblighi a fronte di un vantaggio acquisito, sia esso l'accesso ad un terreno agevolato, il cambio di destinazione d'uso o contributi economici diretti. Esaurito il vincolo sociale il bene può essere offerto sul libero mercato.

L'esperienza germanica legata alla *Wohngemeinnützigkeit* dimostra come la dismissione del patrimonio vincolato crei grandi problemi all'ente pubblico, che non può ricreare in tempi brevi l'offerta agevolata prima esistente e nel frattempo ha perso i vantaggi creati dagli stanziamenti di risorse del passato. Il vincolo sociale è uno strumento utile a tutelare gli investimenti pubblici: i beneficiari di un contributo pubblico si impegnano a destinare il bene sovvenzionato agli scopi previsti dalla legge, ottenendo in cambio un vantaggio economico o fiscale. Tale vantaggio può essere immediato o di medio periodo, per compensare le perdite sul lungo periodo oppure la non piena disponibilità del bene: guardando ad esempi già citati, Milano Abitare offre un contributo a fondo perduto ai locatari per rifonderli parzialmente delle perdite sui canoni di locazione dell'intero contratto, utilizzando questo incentivo immediato come strumento per attrarre offerta.

© IPL 2020

Tra le novità della nuova legge 'territorio e paesaggio' vi è una nuova tipologia di alloggi sottoposti a vincolo sociale, le abitazioni a prezzo calmierato, che possono contribuire a mantenere i mercati separati e contestualmente permettere il proliferare di entrambi, permettendo di costruire, vendere o affittare abitazioni con un margine di profitto, a patto che questo sia precedentemente stabilito dall'ente pubblico. Il calmiere è stato però definito solo a livello embrionale: per quanto riguarda le locazioni, il calmiere si riferisce semplicemente al limite massimo del prezzo definito secondo la legge nr. 13 del 1998, che regola il canone di locazione provinciale; il prezzo massimo di vendita dovrà essere stabilito in base a cinque criteri – le variabili che sempre contribuiscono a definire i prezzi: costo dei terreni, costo di costruzione, opere di urbanizzazione, spese generali e progettuali, costi preliminari e di finanziamento – senza specificare quali sarebbero i vantaggi per proprietari o futuri inquilini.

In Austria e Germania viene spesso indicato già nella legislazione un tetto massimo per il prezzo di locazione o vendita degli alloggi sottoposti a vincolo sociale, ponendo un limite all'adeguamento annuale di tali prezzi. Si tratta di una misura interessante, che potrebbe portare a pianificare in modo differente il funzionamento degli alloggi a prezzo calmierato, per ora previsti dalla legge senza dettagli sulle loro caratteristiche. L'IPL propone che sia un ente di ricerca apposito, presentato approfonditamente in un paragrafo dedicato (4.4), a occuparsi delle rilevazioni necessarie a definire canoni di locazione e prezzi di compravendita calmierati adeguati ad entrambi gli attori coinvolti.

Infobox 4

WGG: finanziare l'offerta attraverso agevolazioni fiscali

Fino al 1990 la *Wohnungsgemeinnützigkeit* (WGG) favoriva la creazione di alloggi economicamente accessibili senza che vi fossero contributi diretti: in Germania l'edilizia residenziale senza scopo di lucro era detassata, in cambio del rispetto di clausole per soddisfare il fabbisogno abitativo della popolazione. La sua abolizione ha portato ad una larga privatizzazione degli alloggi sociali, che sono passati da oltre 4 milioni nel 1987 a meno di 1,5 milioni nel 2013.

Secondo i sostenitori della reintroduzione della WGG, i contributi per sostenere la domanda o l'offerta abitativa non sono strumenti adatti a creare l'approvvigionamento di abitazioni necessario, perché continuano a confrontarsi con le dinamiche di mercato. Sostenere gli attori senza scopo di lucro significa invece investire in alloggi costruiti al di fuori delle logiche del mercato, quindi abitazioni realmente accessibili per quanto riguarda il livello dei prezzi. Gli strumenti per sostenere questo segmento di costruzione tornerebbero ad essere i vantaggi fiscali, detassando tali costruzioni (Holm, Horlitz, & Jensen, 2017).

© IPL 2020

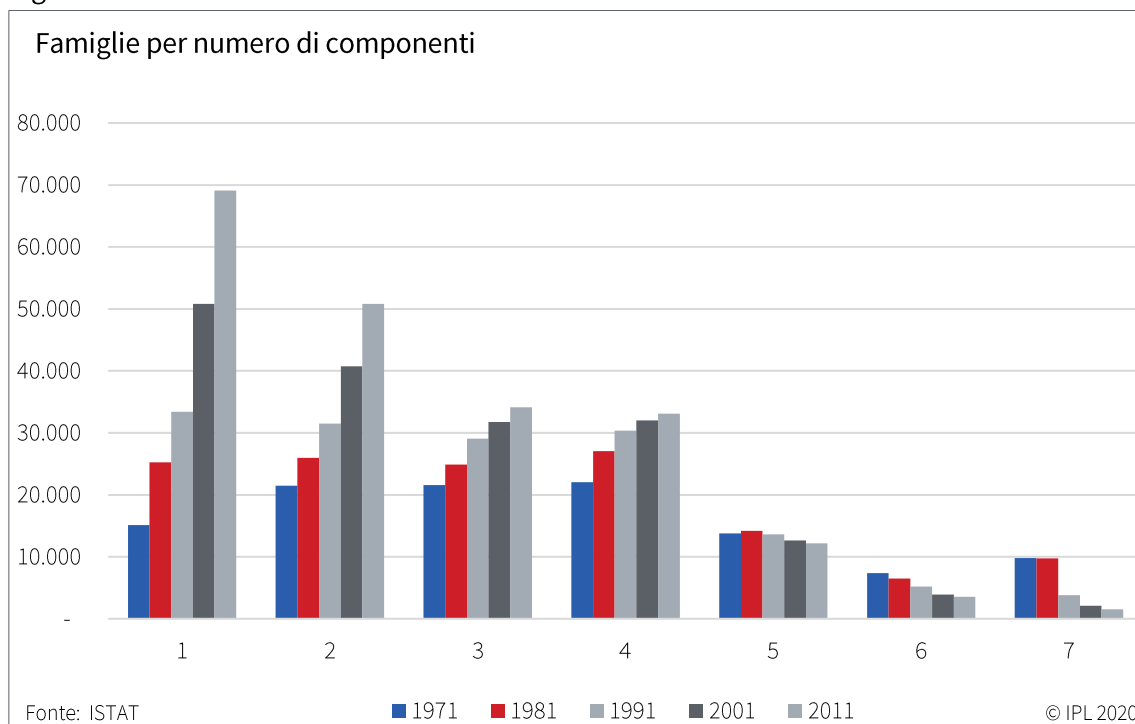
Per quanto riguarda il funzionamento del meccanismo alla base del calmiere, viene anche suggerito un sistema simile a quello presente in Austria e abolito solo negli anni '90 in Germania: la *Wohnungsgemeinnützigkeit* (WGG), un particolare regime fiscale che prevede la detassazione delle abitazioni realizzate da imprese con particolari caratteristiche e destinate all'edilizia sociale, in cambio di un limite fisso ai ricavi derivanti dagli alloggi da realizzare. La WGG limita al 4% il profitto massimo ricavabile dagli alloggi e stabilisce un canone massimo al m², con una quota di flessibilità annua per permettere l'adeguamento rispetto all'inflazione. Nonostante la rinuncia a maggiori introiti, la possibilità di accedere a terreno edificabile e ricavare un profitto costante – tramite i vantaggi fiscali e la percentuale di ricavi prestabilita - portavano le imprese a prendersi carico della costruzione dell'edilizia sociale, rendendola così parte del mercato edilizio privato invece che antagonista ad esso. In Germania viene caldeggiata la reintroduzione della WGG, senza passare però per una legge a livello federale ma comunale, in modo che ogni città possa adeguarla alle proprie necessità e implementare di conseguenza i propri piani urbanistici e di sviluppo. D'altra parte, i finanziamenti per l'edilizia agevolata provenienti dallo stato federale e dai *Länder* non dovranno più essere a pioggia, ma verrebbero legati ai progetti che i Comuni e le aziende svilupperanno nell'ambito della WGG. Le abitazioni così realizzate avranno dei tetti massimi per i canoni di locazione con aumenti massimi prestabiliti ed un vincolo sociale forte e duraturo, contribuendo a ricostituire il patrimonio immobiliare "agevolato" necessario a rispondere alle necessità della popolazione.

3.3. Ottimizzare l'utilizzo del costruito

Il cambiamento demografico e sociale degli ultimi decenni indica un chiaro trend per quanto riguarda l'inquinato: da una parte l'invecchiamento della popolazione e dall'altra l'evoluzione della composizione familiare, che si forma in età più avanzata per motivi di lavoro e studio e sempre più spesso diventa una *patchwork family*, quando i genitori si separano e trovano poi nuovi partner, portano una domanda di abitazioni medio-piccole più elevata di quella presente nel passato e con maggiori esigenze di flessibilità nel ciclo di vita.

Queste nuove dinamiche familiari e l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale porta alla necessità di rivedere il costruito dal punto di vista dell'ampiezza degli alloggi ed il loro utilizzo nel tempo.

Figura 5



I tempi di costruzione degli alloggi e, nel caso dell'edilizia pubblica, le procedure di assegnazione non permettono di rispondere immediatamente ai bisogni del momento. È quindi necessario elaborare misure innovative più veloci e flessibili, in grado di soddisfare temporaneamente la domanda, in attesa che si consolidi o venga soddisfatta senza l'intervento pubblico. Anche l'utilizzo di modelli abitativi innovativi prospetta interessanti sviluppi dal punto di vista della creazione di offerta, promuovendo al tempo stesso l'integrazione sociale tra inquilini. Progetti di co-housing e social-housing permettono di far incontrare diversi segmenti della domanda, ma anche di mettere in pratica soluzioni di condivisione di spazi e risorse. In questo senso l'ente pubblico può avviare progetti propri o sostenere esperienze simili realizzate dalle cooperative. Proprio in accordo con le grandi centrali cooperative può essere avviato un percorso di ampliamento dell'offerta disponibile senza dover ricorrere al finanziamento diretto.

Un ulteriore esempio di innovazione nella costruzione o recupero dell'edilizia sociale e la sua gestione potrebbe riguardare la rotazione "interna" all'edificio degli alloggi. Ogni nuova costruzione o recupero potrebbe essere realizzata in modo da prevedere abitazioni particolari per esigenze legate alla mobilità, all'età degli inquilini o la loro numerosità, elaborando strategie per riassegnare periodicamente gli alloggi in modo da soddisfare le esigenze particolari legate al periodo della vita familiare. La rotazione interna agli stessi edifici permetterebbe di limitare i fenomeni di sottoutilizzo, renderebbe possibile occupare alloggi più adeguati nel caso di trasferimento di un inquilino. Inoltre, la rotazione all'interno dell'edificio non intacca le relazioni sociali né allontana gli anziani dal tessuto in cui sono

inseriti, che sono le problematiche che ostacolano parte della rotazione degli appartamenti IPES. Sempre nella logica della rotazione, le centrali cooperative potrebbero essere incentivate a creare una rete per la messa a disposizione di alloggi temporanei o di permuta degli stessi tra cooperative diverse, per rispondere alle esigenze di mobilità interna alla Provincia.

Come il patrimonio IPES, anche l'edilizia abitativa privata è in gran parte sottoutilizzata per via delle grandi metrature ormai disallineate alle dimensioni familiari. Secondo i dati censimento 2011, utilizzando la legge provinciale n. 13 del 1998 come criterio per l'affollamento di un'abitazione è possibile notare come solo il 2,9% delle abitazioni fossero sovraffollate, mentre quasi l'83,9% era sottoutilizzato. Si tratta ovviamente di semplificazioni statistiche, essendo poi la reale situazione familiare a determinare le situazioni di sovraffollamento e sottoutilizzo, ma è ugualmente possibile dedurre come spesso gli alloggi siano sovradimensionati rispetto alle esigenze degli inquilini.

L'ottimizzazione di tale patrimonio porterebbe alla creazione di offerta, mantenendo allo stesso tempo inalterato il consumo di suolo. A tal fine l'IPL propone la creazione di un bonus a favore di quanti optino per la suddivisione di immobili e appartamenti: agevolazioni fiscali e altri vantaggi indiretti per i proprietari che decideranno di rimodulare il proprio patrimonio immobiliare in modo da ottenere un miglior utilizzo di superfici e cubature, creando un maggior numero di alloggi adatti ai diversi segmenti della domanda. Per esempio, un alloggio di 140 m² può rispondere alle esigenze abitative primarie di un ridotto numero di famiglie: si tratta quindi di un bene che risponde ad una domanda "di lusso" o che rischia di rimanere sottoutilizzato, mentre potrebbe essere rimodulato per ottenere almeno due alloggi, di grandezze differenti ma adatti a soddisfare il bisogno abitativo primario attuale. Lo stesso potrebbe accadere con edifici prima monofamiliari o ad utilizzo misto.

3.4. Osservatorio casa

Per rispondere adeguatamente alle necessità abitative odierne e per impostare correttamente le politiche future è necessaria una fotografia dettagliata dell'attuale situazione dell'edilizia residenziale. Come per i terreni, un ente in grado di monitorare la situazione abitativa in maniera puntuale in tutti i Comuni, lavorando con gli stessi per mettere in rete domanda e offerta, permetterebbe l'ottimizzazione dell'utilizzo del patrimonio e della progettazione di soluzioni adeguate al territorio. Tale ente potrebbe essere integrato all'interno di strutture già esistenti, come per esempio gli uffici provinciali dedicati all'edilizia agevolata o l'IPES, per riuscire a integrarne la pianificazione e progettazione, oltre al potenziarne il lavoro di sviluppo di progetti innovativi e introduzione di *best practices* provenienti da fuori provincia. Un Osservatorio apposito permetterebbe di utilizzare il patrimonio abitativo esistente in maniera flessibile, destinandone una parte a progetti di inserimento o alloggio temporaneo per necessità particolari, come quelle legate alle richieste di asilo o migrazioni, al mondo del lavoro o dello studio.

Infobox 5

SIM: Stuttgarter Innenentwicklungs-Modell

A Stoccarda vige un sistema simile alla SoBoN di Monaco. Almeno il 30% del plusvalore di pianificazione viene assicurato al proprietario, che dovrà utilizzare la parte restante per realizzare l'edilizia agevolata e le infrastrutture pubbliche. L'edilizia sociale dovrà prevedere precise quote di abitazioni per la compravendita a prezzo agevolato, abitazioni per il ceto medio e alloggi sociali, i cui prezzi massimi per la compravendita e la locazione vengono definiti dal Comune. Nell'indicare i tetti massimi viene tenuto conto non solo delle differenze di reddito dei potenziali inquilini, ma anche alla posizione degli edifici. Il prezzo delle abitazioni agevolate rispetterà così le caratteristiche del territorio: trattandosi di prezzi sociali, questi saranno sostenibili per le famiglie, ma l'adeguamento territoriale impedisce che il tetto dei prezzi in una zona economicamente depressa sia alto perché adeguato alle zone di lusso o perché viene utilizzato un valore standard che non tiene conto della particolarità del realizzare un progetto edilizio in un Comune specifico.

© IPL 2020

L'Osservatorio casa sarà anche responsabile della rilevazione dei prezzi delle abitazioni in ogni Comune o, nel caso dei centri abitati più grandi, nelle diverse zone degli stessi per elaborare in modo dettagliato il calmier dei prezzi di vendita e locazione e il canone di locazione provinciale, fissato ad esempio al 75% del prezzo di mercato rilevato in quel luogo invece che essere un canone unico per tutta la provincia.

L'Osservatorio contribuirebbe anche al monitoraggio del patrimonio abitativo riservato ai residenti nei Comuni e nelle frazioni, per innescare il meccanismo di garanzia del patrimonio edilizio riservato ai residenti introdotto dall'articolo 39 della legge 'territorio e paesaggio'. Se gli alloggi occupati da non residenti in Provincia all'interno di un Comune o una frazione supera la soglia limite del 10%, le nuove volumetrie a destinazione residenziale sul territorio dovranno essere interamente riservate ai residenti. Le rilevazioni sul patrimonio abitativo potrebbero essere incluse tra le variabili utili per la definizione delle zone economicamente depresse, che sono escluse dall'applicazione di tale soglia massima di abitazioni occupate da non residenti.

L'Osservatorio casa dovrebbe avere anche compiti di ricerca per la realizzazione di nuove politiche abitative, come avviene a Vienna dove l'Istituto *Wiener Wohnbauforschung* si occupa di fare ricerca in diversi ambiti: le abitazioni economicamente accessibili, i progetti innovativi di abitazioni condivise, gli standard e la qualità tecnica ed ecologica delle nuove costruzioni e degli edifici recuperati. In questo modo verrebbe sviluppato territorialmente il *know-how* necessario, centralizzando la ricerca in un ente invece che finanziare progetti scollegati, evitando che le competenze siano disperse tra soggetti spesso in contrasto su obiettivi e mezzi per raggiungerli. I portatori d'interesse verrebbero coinvolti nel lavoro dell'Osservatorio casa, creando un gruppo di lavoro allargato in grado di supportare il lavoro dell'Osservatorio per l'elaborazione delle politiche abitative svolgendo un ruolo consultivo: i decisori politici potrebbero avvalersi dell'aiuto di ricercatori *in house* dell'Osservatorio in collaborazione con i tecnici delle diverse ripartizioni e gli enti privati che operano non solo nel comparto abitativo, ma anche in ambiti attinenti.

3.5. Alloggi e turismo

Nel 2017 l'Alto Adige ha ospitato oltre 7,3 milioni di turisti per un totale di 32,5 milioni di pernottamenti: con una capacità ricettiva di 222.703 posti letto tra le diverse tipologie di servizi, l'industria del turismo rappresenta una parte molto importante dell'economia altoatesina. Il ruolo del turismo nell'economia altoatesina è riconosciuto anche dai lavoratori dipendenti, che nel Barometro IPL – Autunno 2019 affermano che i vantaggi legati al turismo prevalgono di molto (33%) o abbastanza (37%) gli aspetti negativi (AFI-IPL, 2019). Sono in corso da diversi anni discussioni su eventuali limiti massimi al numero di turisti o altre misure per ridurre l'impatto del turismo sul territorio altoatesino, per arrivare a rendere tale settore sostenibile – come le politiche abitative – sotto il punto di vista ambientale, economico, sociale e culturale.

Secondo il citato Barometro IPL i lavoratori dipendenti attribuiscono al turismo la responsabilità degli alti prezzi delle abitazioni: quasi un intervistato su due (47%) è molto d'accordo con l'affermazione "A causa del turismo i prezzi delle abitazioni in Alto Adige sono estremamente elevati". La grande offerta turistica è infatti garantita non solo dalle strutture prettamente ricettive, come esercizi alberghieri, gli affittacamere o gli agriturismi, ma anche da alloggi adattati alle esigenze di tale mercato, come le seconde case o le strutture per vacanze brevi. Soprattutto l'ascesa delle piattaforme di *sharing economy* ha permesso lo svilupparsi di un nuovo segmento di offerta direttamente fruibile ai consumatori tramite portali di prenotazione più immediati. Ma lo sviluppo di tale offerta, scrive Sarah Gainsforth a proposito della piattaforma Airbnb, porta alla contrazione dell'offerta abitativa intermedia (Gainsforth, 2019).

In Alto Adige la normativa di riferimento per le strutture turistiche è la legge provinciale nr. 12 del 1995: in base a tale normativa le strutture presenti sulla piattaforma statunitense vengono equiparate alle camere ed appartamenti ammobiliati per ferie, quindi considerati come "alloggi privati" se comprendono non più di otto camere o cinque appartamenti ammobiliati, ubicati in uno stesso edificio non classificato come bene strumentale. L'Assessore competente in materia, Arnold Schuler, ha risposto ad un'interrogazione del consigliere provinciale Helmuth Tauber a proposito delle funzioni di controllo sul rispetto di tale normativa confermando come i Comuni utilizzino i loro poteri di controllo in materia, ma che una migliore collaborazione con l'Agenzia delle Entrate semplificherebbe tali procedimenti (Consiglio, 2019). Infatti, non tutte le strutture vengono denunciate, come d'obbligo, al Sindaco del Comune competente al momento dell'inizio dell'attività: uno dei motivi è l'immediatezza con cui è possibile creare la propria offerta sulle diverse piattaforme. I Comuni effettuano i propri controlli per verificare la riscossione delle imposte sostitutive e le tasse di soggiorno, ma il fenomeno è in rapida ascesa e gli effetti negativi non si limitano all'economia sommersa delle strutture non dichiarate. È però da escludere sia sufficiente far registrare tutti gli alloggi per le ferie per limitare il fenomeno: serve un impegno diretto per regolamentarne l'espansione in modo rigido e nel complesso delle iniziative da intraprendere per gestire il grande afflusso turistico sul territorio, che impatta le città in modo particolare. L'espansione del turismo avviene spesso a scapito del mercato abitativo primario.

Un aspetto importante da tenere in considerazione nell'ascesa delle piattaforme di *sharing economy* che vanno ad impattare il mercato abitativo riguarda il vantaggio economico rispetto alle tradizionali locazioni. L'affitto di camere vuote o appartamenti inutilizzati è visto per molte famiglie come opportunità per integrare il proprio reddito, una sorta di *welfare* alternativo spesso indispensabile. Inoltre, le famiglie o proprietari la ritengono una soluzione più semplice, perché gli affitti turistici sono concentrati nel tempo e non portano con sé molti dei problemi legati ai contratti di lungo periodo, assicurando maggiori entrate. Se da una parte serve quindi un intervento del legislatore per limitare il fenomeno dello spostamento dell'offerta abitativa dalla soddisfazione del fabbisogno primario a quello turistico, dall'altra è necessario introdurre strumenti per incentivare i piccoli proprietari a preferire le locazioni di lungo periodo, sia di alloggi che di particelle degli stessi, a soggetti residenti sul territorio – studenti, lavoratori, famiglie – rispetto alle locazioni brevi per vacanze o addirittura lasciare l'alloggio inutilizzato. Per i soggetti invece interessati agli affitti di brevi periodi per arrotondare il proprio reddito deve essere permesso all'interno di una cornice ben definita da leggi: molte città utilizzano un tetto massimo di notti in un anno, in modo da impedire che venga utilizzato stabilmente a scopo turistico ma siano soluzioni temporanee in occasione di eventi, vacanze o situazioni particolari in cui affittare una camera o l'intero appartamento può portare vantaggi tanto ai proprietari, quanto alle città e chi le visita. È necessario agire anche nei confronti dei proprietari più grandi e dei costruttori, creando le condizioni per l'espansione del mercato per le locazioni per residenti. Infine, è indispensabile monitorare la situazione edilizia in ogni Comune per agire puntualmente sulla pianificazione degli alloggi per residenti e turistici.

3.6. Agire sulla fiscalità per incentivare l'offerta

Per portare parte dell'offerta abitativa sul mercato o nell'ambito dell'edilizia agevolata l'ente pubblico può ricorrere alle agevolazioni fiscali, garantendo un vantaggio economico senza impegnare direttamente risorse proprie. Sulla base dei dati dell'Osservatorio casa gli enti pubblici, Provincia e Comuni, potrebbero collaborare per garantire la presenza di incentivi e maggiorazioni fiscali.

Questo avviene per esempio tramite l'IMI (Imposta municipale immobiliare), le cui aliquote sono definite a grandi linee dalla Provincia e poi stabilite nel dettaglio a livello comunale. Possono così essere creati stimoli positivi, come una minore tassazione per gli alloggi in locazione a residenti, o negativi, come l'aumento dell'aliquota nel caso di abitazioni inutilizzate per un lungo periodo di tempo oppure utilizzate a vario titolo come residenze per turisti o non residenti. Un esempio di tale meccanismo è stato già presentato nei paragrafi precedenti e riguardava le abitazioni costruite da soggetti senza scopo di lucro, cui la *Wohnungsgemeinnützigkeit* garantisce sconti fiscali a patto venga rispettato il calmiere dei prezzi deciso dall'amministrazione.

Infobox 6

Milano abitare: opportunità per inquilini e proprietari

L'Agenzia Sociale per la Locazione 'Milano Abitare' si rivolge a inquilini e proprietari: i primi sono cittadini con un reddito troppo alto per accedere all'edilizia agevolata ma insufficiente per poter attingere al mercato privato; i secondi invece i proprietari interessati ad affittare le proprie abitazioni, intenzionati a minimizzare i rischi connessi senza intaccare gravemente la propria rendita. Gli inquilini vengono selezionati da Milano Abitare, che si occupa anche di garantire fino a 18 mensilità in caso di morosità incolpevoli. La durata del contratto è flessibile, a partire da 3 anni + 2 fino a 6 + 2 invece del contratto tipico da 4 + 4, e determina l'importo di un bonus che il proprietario riceve alla sottoscrizione del contratto (da 1.200 € a 2.000 €). Vengono inoltre ridotte la cedolare secca (da 21% a 10%), ed IMI e TASI sulla rendita catastale, mentre l'inquilino accede alle detrazioni IRPEF sui canoni di locazione. Gli inquilini possono inoltre richiedere un microcredito fino a 10.000 € per le spese legate alla locazione, incluso il pagamento del primo anno di affitto anticipato.

© IPL 2020

Un altro esempio interessante dell'utilizzo delle componenti della tassazione decise a livello locale per incentivare l'offerta riguarda il progetto 'Milano Abitare', sviluppato in co-progettazione tra il Comune di Milano e la Fondazione Welfare Ambrosiano. Per recuperare l'offerta abitativa esistente ma inutilizzata, l'ente si offre come intermediario tra i proprietari degli alloggi e i potenziali inquilini: l'alloggio verrà dato in locazione secondo un contratto definito tra proprietario e 'Milano abitare', in cui verranno definiti vantaggi economici e non solo per tutte le parti in causa. Il progetto del capoluogo lombardo riesce così a far incontrare domanda e offerta in modo vantaggioso per entrambi. Seguendo tale esempio potrebbero essere sviluppate ulteriormente alcune innovazioni presenti nella bozza di legge sull'edilizia agevolata, come il fondo di garanzia per morosità incolpevole, e introdotte novità dal punto di vista fiscale, agendo sulla cedolare secca e le aliquote IMI e TASI.

3.7. Accesso all'abitazione: il risparmio

In Alto Adige l'acquisto dell'alloggio ha ancora grande rilevanza: nel 2013 erano 50.182 le famiglie con un mutuo acceso da rimborsare, mentre 55.143 erano in affitto o subaffitto (ASTAT, 2015, p. 134). Alla base della larga diffusione della proprietà vi sono certamente motivi economici, legati all'utilità marginale di un investimento immobiliare, ma subordinati a fattori culturali e l'evoluzione della società nel tempo: anche l'impegno dell'ente pubblico nel sostenere l'accesso all'abitazione di proprietà ha incentivato tale sviluppo, permettendo l'acquisto ad ampie fasce di popolazione.

Per rimanere in linea con le premesse esposte, ma al tempo stesso garantire l'adeguatezza culturale delle politiche abitative proposte dall'IPL, è necessario continuare a sostenere le famiglie che intendono acquistare l'abitazione, senza necessariamente rimanere all'interno dello schema dei finanziamenti diretti. Si tratta di elaborare strumenti per permettere alla "fascia di mezzo" della popolazione, le famiglie con un reddito che non permette di competere sul mercato ma che guadagnano troppo per accedere all'edilizia agevolata, di

risparmiare e ottenere così la propria autonomia. Si tratta quindi di allargare l'utilizzo del "Risparmio casa", aumentando la disponibilità a co-finanziare l'acquisto dell'alloggio, e la concessione di mutui agevolati, per agevolare il risparmio senza dover finanziare direttamente i cittadini. L'ente pubblico potrebbe anche incentivare il risparmio mettendo le famiglie nella condizione di poter dedicare a tale scopo parte del proprio reddito: abitazioni a canone calmierato o alloggi sociali con la condizione che una parte della tariffa mensile non viene corrisposta per l'affitto, ma accantonata per costituire il nucleo minimo di risparmio necessario ad accedere a forme di finanziamento per l'acquisto dell'alloggio. In questo modo verrebbe anche ampliato il target di riferimento degli alloggi, includendo persone e famiglie normalmente escluse in quanto con redditi troppo elevati per l'accesso all'edilizia sociale o agevolata.

Conclusioni

L'IPL immagina la società altoatesina del futuro in base ai trend in corso: una Provincia demograficamente differente, dove le fasce di popolazione più anziana aumentano per via dell'aspettativa di vita in crescita; una società in cui le famiglie si formano più tardi, per via dell'innalzamento degli anni dedicati all'istruzione e alla precarietà, e che più spesso modificano la loro composizione, con separazioni e unioni di nuclei familiari differenti; un mondo del lavoro più flessibile, in cui alle innovazioni del lavoro 4.0 come il telelavoro e gli orari ridotti si uniscono esigenze di maggiore flessibilità e mobilità. Non si tratta di valutazioni negative, ma di una previsione delle dinamiche future che ci suggerisce come rivedere le politiche del territorio e abitative.

Il quadro normativo elaborato quarant'anni fa ha superato la prova del tempo, permettendo a tante altoatesine e altoatesini di ottenere la casa di proprietà o sostenere i canoni di locazione del mercato, ma ha prodotto continui aumenti dei prezzi immobiliari e scarsità di offerta sostenibile. Correttivi immediati e interventi più ampi nella legislazione sul tema sono necessari per abbandonare l'attuale paradigma delle politiche abitative, passando dal deciso sostegno alla domanda alla creazione di offerta, utilizzando risorse pubbliche o sostenendo indirettamente a cooperative, imprese e singole famiglie interessate all'autocostruzione. Tale mutamento si basa sul riconoscimento del principio fondamentale delle politiche abitative: il diritto all'abitare, garantito attraverso politiche abitative sostenibili per tutti i soggetti ed i portatori d'interessi coinvolti. Per realizzarle servono ingenti risorse economiche, da investire nel recupero del patrimonio esistente e nella costruzione di nuovi edifici. È quindi necessario aumentare l'impegno pubblico in materia, anche prendendo decisioni coraggiose nei confronti di altri settori dell'economia altoatesina: bilanciare gli interessi del turismo, dell'agricoltura e dei proprietari di edifici e terreni alle necessità del mondo del lavoro e della popolazione residente. Definiamo queste scelte come 'coraggiose' perché intaccano gli interessi economici in gioco, diminuendo le quote di profitto privato a favore di maggiori risorse per l'ente pubblico.

L'IPL si è concentrato sul bisogno abitativo primario - garantire la "prima casa" - perché la sua copertura riguarda in primis i lavoratori dipendenti e di conseguenza la qualità della vita di una fetta importante della società altoatesina: poter abitare dignitosamente risolve una situazione di bisogno dei singoli lavoratori dipendenti e le loro famiglie, ma in senso lato riguarda l'insieme della popolazione, che necessita della presenza di tutte le classi sociali per realizzare i servizi e il lavoro necessari sul territorio. Alti prezzi delle abitazioni rischiano di portare all'espulsione dal territorio delle classi lavoratrici, degli studenti e giovani e al tempo stesso scoraggiano l'ingresso di nuovi lavoratori da fuori provincia. Il benessere dell'Alto Adige dipende anche dalla sostenibilità - ambientale, sociale, economica e culturale - delle politiche abitative, pronte a rispondere alle necessità del presente ed ai bisogni che si svilupperanno in futuro.

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

Bibliografia

AFI-IPL. (2017). *Abitare 2030. Nuove prospettive per le politiche abitative dell'Alto Adige*. (F. Brancaglion, & L. Vianini, A cura di) Bolzano: AFI-IPL.

AFI-IPL. (2017, 04 19). *Primavera 2017/02 - Il limite di sopportazione*. (F. Brancaglion, A cura di) Tratto il giorno 10 25, 2019 da AFI-IPL: http://afi-ipl.org/it/barometer_afi/fruehjahr-201702-il-limite-di-sopportazione/

AFI-IPL. (2019, 10 22). *Autunno 2019/01 - Anteprema: Turismo*. (F. Brancaglion, A cura di) Tratto il giorno 10 25, 2019 da afi-ipl.org: http://afi-ipl.org/it/barometer_afi/winter-201801-sonderthema-lohnerhoehung-2/

ASTAT. (2010). *Politiche abitative in provincia di Bolzano dall'annessione all'Italia al 2008*. (P. Morello, M. Altieri, & A. Spitaler, A cura di) Bolzano: ASTAT.

ASTAT. (2013). *Seconde case a scopo turistico 2011*. *AstatInfo*(Nr.02 01/2013).

ASTAT. (2013). *Territorio insediativo in provincia di Bolzano*. (T. Wieland, A cura di) Bolzano: ASTAT.

ASTAT. (2015). *Situazione reddituale e patrimoniale delle famiglie in Alto Adige*. (H. Fuchs, A cura di) Bolzano: ASTAT.

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. (2019, 04). *Attività edilizia e mercato immobiliare in provincia di Bolzano - 2017*. (W. Melojer, A cura di) *astatab - Raccolta*(4).

ASTAT. (2019). *Lavoro dipendente e retribuzioni nel settore privato 2012-2017* (Vol. *AstatInfo* nr. 51). (M. E. Iarossi, A cura di) Bolzano: ASTAT.

Consiglio, d. P. (2019, 03 12). *Lavori Consiglio: interrogazioni su temi d'attualità*. Tratto il giorno 10 23, 2019 da consiglio-bz.org: https://www.consiglio-bz.org/it/attualita/cs-consiglio-attuali.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=624670

Gainsforth, S. (2019). *Airbnb città merce*. Roma: DeriveApprodi.

Holm, A., Junker, S., & Neitzel, K. (2018). *Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

ISTAT. (2018). *Spese per consumi: Voce di spesa (ECoicop)*. Tratto il giorno 10 25, 2019 da dati.istat.it: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=17912>

Klien, M. (2019, 5). *Verteilungswirkungen der Wohnbauförderung*. *WIFO-Monatsberichte*, 92, p. 397-401.

Kofner, S. (2017). *Social Housing in Germany: an inevitably shrinking sector?* *Critical Housing Analysis*, 4(1), 61-71.

Mundt, A., & Amann, W. (2009). *Evaluierung der Subjektförderung*. Wien: IIBW.

Ripartizione Politiche Sociali. (2017). *Statistiche Sociali 2017*. Bolzano: Ripartizione Politiche Sociali.

UNECE. (2015). *Geneva UN Charter on Sustainable Housing*. Tratto il giorno 09 11, 2019 da [unece.org: https://www.unece.org/housing/charter.html](https://www.unece.org/housing/charter.html)

© 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