

I ntroduzione

La crisi economica che ha investito il nostro Paese e gli altri Paesi occidentali negli ultimi cinque anni, insieme a politiche di uso del suolo che dal dopoguerra ad oggi sono state nella gran parte dei casi poco assennate, hanno causato da un lato una forte domanda di abitazioni accessibili a prezzi “sociali” (inferiori cioè a quelli di mercato) per nuove fasce sociali in grande aumento che soffrono la crisi, dall’altro una domanda di sostenibilità ambientale dei contesti urbani che ormai sembrano saturi di cemento e restituiscono grandi quantità di volumi residenziali non occupati o non utilizzati.



I principali fenomeni che hanno portato ad un continuo e costante innalzamento dei valori immobiliari e hanno generato consumi di suolo insostenibili da un punto di vista ambientale in molte aree del nostro paese, sono:

- 1 - la speculazione edilizia del dopoguerra
- 2 - le rendite (un tempo certe) garantite dagli investimenti nel mattone
- 3 - la “vendita” di suoli urbanizzabili al fine di introitare risorse attraverso gli oneri di urbanizzazione da impiegare per il finanziamento della spesa corrente degli enti locali

Le politiche messe in campo fino ad oggi per rispondere sia alla domanda di abitazioni a prezzi accessibili sia a quella di sostenibilità ambientale, hanno trattato le due questioni come disgiunte. Eppure esse presentano una matrice comune sulla quale è oggi indispensabile ideare nuovi dispositivi capaci di mettere in gioco il vasto patrimonio di abitazioni inutilizzate, evitando ulteriore consumo di suolo. Una più attenta valutazione dello stock già attualmente disponibile e potenzialmente in offerta, consentirebbe di non inflazionare il mercato immobiliare e deprimere i valori patrimoniali accumulati negli anni, di non appesantire la spesa pubblica immettendo nuove urbanizzazioni da gestire, di evitare inutili consumi di suolo, di meglio orientare politiche e programmi per l’abitare.

In particolare questo progetto si concentra sull’housing sociale e si prefigge di sviluppare attraverso adeguati meccanismi di incentivazione e garanzia, il patrimonio edilizio inutilizzato, che potrebbe essere impiegato per soddisfare il fabbisogno della sempre più ampia fascia di popolazione che attualmente non riesce a trovare risposta alle proprie esigenze abitative sul libero mercato.

Fondazione Cogeme Onlus, grazie al lavoro del Politecnico di Milano - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, ha avviato questo progetto partendo da alcuni Comuni pilota in provincia di Brescia (Rovato, Passirano, Comezzano Cizzago, e Chiari), e provincia di Bergamo (Castelli Calepio).

Il progetto si è concentrato su una serie di attività di ricerca che sta svolgendo il Politecnico di Milano, finalizzate ad individuare strumenti per quantificare e monitorare nel tempo la disponibilità di abitazioni private inutilizzate, proporre un modello replicabile ed una politica pubblica volta ad incentivare il riuso a fini sociali di quegli alloggi. Il lavoro, che ha preso avvio nell'autunno 2013, nei primi sei mesi ha portato all'individuazione delle banche dati necessarie a redigere un censimento dello stato di utilizzo del patrimonio edilizio per poi desumere le quote di inutilizzato e costruire una politica pubblica per l'abitare sociale. Inoltre, è stata condotta una prima esplorazione su casi ed esperienze messe in campo in altri contesti (in Italia e in Europa), aventi comuni presupposti e obiettivi.

Sebbene oggi si rilevi la mancanza di dispositivi volti a censire in maniera sistematica e attendibile il patrimonio edilizio privato inutilizzato presente nei nostri territori, diversi sono gli strumenti dei quali ci si può avvalere per compiere un primo censimento dello stato di utilizzo degli immobili e gli steps per giungere alla proposta di una politica pubblica:

1 - **Quantificazione del patrimonio edilizio inutilizzato:**

Attraverso banche dati implementate nell'ambito della fiscalità dai comuni (Imposta municipale propria, tassa sui rifiuti) e dall'Agenzia delle Entrate (contratti di locazione, contratti per la fornitura di servizi di pubblica utilità, quali elettricità e gas), e stabilendo correlazioni tra le une, le altre e il catasto dei fabbricati, è possibile stimare con buona approssimazione il numero di alloggi inutilizzati presenti in un dato territorio. Ad oggi la costruzione di correlazioni tra queste banche dati richiede sforzi considerevoli, dovuti all'assenza di alcune informazioni fondamentali, quali i dati catastali che identificano in maniera univoca le unità presso le quali i servizi vengono erogati. Tuttavia, attraverso uno sforzo iniziale richiesto ai Comuni appare possibile allineare le diverse banche dati al fine di redigere un primo censimento dello stato di utilizzo degli immobili e successivamente monitorarlo nel tempo.

2 - **Creazione di un meccanismo sostenibile:**

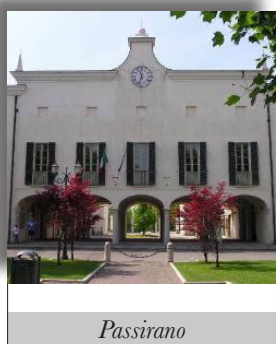
Una volta quantificato il patrimonio immobiliare inutilizzato, la sfida più complessa è quella di trovare, con una azione integrata, un meccanismo per riuscire a rispondere ad una domanda abitativa per fasce deboli e al tempo stesso per rispondere a una richiesta di sostenibilità ambientale, avendo anche cura di reintrodurre sul mercato quote di patrimoni immobiliari oggi disponibili ma di fatto escluse dal mercato.

Evidentemente in questo processo gioca un ruolo chiave il contratto di affitto sul quale possono convergere, con nuove modalità di regolazione, le istanze dei tre soggetti in gioco: richiedente, proprietario, soggetto pubblico.

3 - **Scelta della politica per l'abitare:**

La pianificazione urbanistica in questa prospettiva diviene la sede strategica per attivare strumenti e politiche. Una politica per l'abitare che faccia leva sugli immobili inutilizzati per rispondere al fabbisogno di abitazioni in affitto a canoni concordati e comunque inferiori a quelli di mercato, deve individuare delle leve attraverso le quali incentivare i proprietari a rinunciare a quota parte delle entrate legate ad un eventuale affitto sul libero mercato, disincentivando al contempo la conservazione degli immobili in condizioni di non utilizzo. Nell'Italia dei piccoli comuni, l'attivazione di una politica che persegua queste finalità richiede una riflessione sulla dimensione minima dell'ambito di azione della stessa. Appare importante fin da ora sottolineare come in Comuni di piccole dimensioni demografiche, con una ridotta tensione abitativa, abbia più senso immaginare una politica che lavori su scala sovralocale.

Occorrerà quindi, successivamente, immaginare delle unità di azione più ampie da individuare sulla base delle dinamiche di domanda e di offerta. A tal fine gli strumenti attraverso i quali effettuare il censimento dell'offerta dovranno essere coerenti e standardizzati e la conoscenza dell'entità dei volumi inutilizzati dovrà divenire presupposto delle scelte urbanistiche. Questo appare imprescindibile per l'implementazione di una politica per l'abitare sociale e strategico e per la pianificazione urbanistica.



Prime considerazione relative agli esiti

La quantificazione degli alloggi inutilizzati richiede sforzi tanto maggiori quanto più i sistemi di gestione delle banche dati risultano disomogenei, sia tra comuni limitrofi sia all'interno degli stessi Enti tra uffici diversi. Come emerso in questi primi mesi di lavoro sui Comuni pilota, lo scarto tra le previsioni di legge e la reale disponibilità di dati pronti all'uso è evidentemente un problema, ma con un investimento iniziale da parte degli uffici comunali è possibile immaginare di sanare tale criticità.

Il censimento dello stato di utilizzo degli immobili può essere implementato in maniera sistematica assumendo le banche dati catastali e IMU (previa verifica di coerenza tra le due) come inventario degli alloggi presenti sul territorio di un dato comune, associando a ciascuna unità rilevata dati che ne attestino la condizione di utilizzo, ovvero il pagamento della tassa dei rifiuti e la presenza di consumi elettrici. Per differenza è possibile quantificare gli immobili presumibilmente inutilizzati. Il censimento delle abitazioni inutilizzate potrà essere aggiornato con cadenza annuale seguendo l'aggiornamento delle banche dati.

I primi risultati emersi attraverso analisi massive condotte a partire dalle banche dati sopra citate rilevano quote considerevoli di appartamenti inutilizzati nei Comuni analizzati. Tali risultati potranno essere rivisitati, anche sensibilmente, in seguito ad analisi di dettaglio condotte mettendo in relazione le diverse banche dati a partire dall'inventario delle singole unità abitative.

Nei comuni più grandi, Chiari e Rovato, un'abitazione su cinque si stima non sia utilizzata, la panoramica complessiva è la seguente:

- 1 - **Rovato**, comune in cui risiedono circa 18.500 abitanti, si contano attraverso analisi massive oltre 1.500 alloggi vuoti, su un totale di circa 8.800 unità.
- 2 - **Chiari**, che nell'ambito del progetto GIT ha già implementato una banca dati volta a censire lo stato di utilizzo degli immobili, si stimano attraverso analisi di dettaglio 1.761 alloggi vuoti su un totale di 8.760 unità abitative (6.959 risultano occupate).
- 3 - **Passirano**, dove risiedono circa 7.100 abitanti, avvalendosi della medesima metodologia di analisi impiegata per Rovato, il numero di alloggi inutilizzati si stima sia di poco inferiore al 18% del totale degli alloggi rilevati (700 circa, su 3.900)
- 4 - **Comezano Cizzago** tale percentuale diminuisce notevolmente, assumendo valore pari a circa il 7% del totale delle unità rilevate di cui è nota la categoria catastale (un centinaio, a fronte di 1.500 abitazioni circa).

Questi dati mostrano quanto sia prioritario avviare una riflessione volta a rimettere in circolo i volumi inutilizzati perseguendo al contempo obiettivi di carattere sociale e di sostenibilità ambientale. In questi Comuni, prevalentemente agricoli, il raffronto tra dinamiche di consumo di suolo e dinamiche demografiche non rileva particolari incoerenze se non nel caso dei Comuni più grandi in cui le superfici urbanizzate negli ultimi 5 anni sono cresciute a fronte di una limitata crescita demografica della popolazione residente.

Prime considerazione relative ad una nuova politica per l'abitare

Una politica per l'abitare accessibile che faccia leva sul patrimonio edilizio di proprietà privata inutilizzato, dovrà avere natura differente a seconda della titolarità e dello stato di conservazione dei beni immobili in oggetto e, soprattutto, prendere in considerazione motivi e fattori che hanno determinato il mancato utilizzo degli alloggi.

Di seguito si fornisce una prima rassegna di situazioni possibili in relazione alle quali immaginare dispositivi diversificati:

1 - immobili in buono stato di conservazione ma inutilizzati, di proprietà di privati cittadini

2 - immobili degradati, di proprietà di privati cittadini

3 - immobili di nuova costruzione invenduti, di proprietà di operatori immobiliari

4 - immobili in costruzione, di proprietà di operatori immobiliari

5 - immobili di proprietà di banche, fondazioni bancarie, assicurazioni, enti previdenziali o altro

In tutti i casi la politica pubblica dovrà farsi carico dell'incontro tra domanda e offerta e dovrà prevedere misure a tutela della proprietà nei confronti dell'eventuale morosità degli inquilini e in caso di danni arrecati alle unità in oggetto.



Lo sguardo internazionale



Per giungere a dei risultati soddisfacenti è sempre cosa utile volgere lo sguardo “altrove”, in questo caso ad alcune realtà europee ed internazionali. Elementi di approfondimento sono stati desunti da una letteratura già esistente e da documentazioni prodotte da amministrazioni locali o istituzioni. Ciò ha consentito di confrontare metodologie diverse nell’individuazione del patrimonio di alloggi e nella definizione di politiche declinate al riutilizzo degli stessi. Da questa prima ricognizione si desume che il recupero e l’inserimento nel mercato dello sfitto/inoccupato costituisce un obiettivo ampiamente condiviso nella più parte dei Paesi dell’Europa continentale e negli Stati Uniti.

Pure in corrispondenza di situazioni assai diversificate (a partire dai dati strutturali relativi allo stock di alloggi e alla strutturazione del mercato immobiliare), rimettere sul mercato della locazione una quota di alloggi “inutilizzati” costituisce un’opzione potenzialmente interessante, soprattutto alla luce delle limitate capacità di spesa da parte delle istituzioni, almeno per quanto riguarda la produzione di alloggi sociali, a fronte di una crescente attenzione ai temi relativi al consumo di suolo.

Gli obiettivi sociali del progetto

Lo studio di altri casi, servirà altresì a focalizzare l’attenzione sulle tipologie sociali cui si rivolgerà la politica pubblica. Non tanto le fasce più deboli, quanto piuttosto le “povertà emergenti” o fasce in difficoltà moderata. Sarà, anche in questo caso interessante lavorare insieme ai Comuni, che conoscono quali disagi specifici esistono sul loro territorio e pertanto a quali fasce rivolgere la politica.



Conclusioni e prospettive

Il confronto con le esperienze internazionali ci permette di focalizzare al meglio anche il contesto locale proprio nella definizione delle politiche abitative legate ai temi dell'housing sociale. In questo senso il ruolo di un attore "terzo", tipicamente un'agenzia o un soggetto del terzo settore, potrebbe risultare fattore strategico nella gestione coordinata delle diverse azioni da mettere in campo, ovvero:

1- Approfondimento ulteriore delle casistiche (nazionali e internazionali) e contestualizzazione all'ambito lombardo. Creazione di contatti diretti, ricostruzione delle situazioni emblematiche, analisi delle esperienze più mature e ricerca di modalità per il censimento degli alloggi sfitti, individuazione degli attori da coinvolgere nei programmi, criticità e condizioni di efficacia.

2- Prendere contatto con soggetti che a vario titolo sono portatori di una conoscenza del fenomeno e che al contempo potrebbero configurarsi come partner importanti nella definizione di programmi pilota e strategie di azione più complessive (gli istituti bancari ad esempio sono variamente indicati come interlocutori e soggetti importanti perché esposti sul fronte creditizio, l'Associazione Nazionale Costruttori Edili in modo analogo ha espresso, anche in sede pubblica, una domanda di intervento con riferimento al patrimonio abitativo di recente costruzione che giace invenduto).

3- Individuare e sottoporre alla discussione possibili strumenti e leve che possano essere ragionevolmente prese in considerazione nel breve e medio termine dai comuni interessati ad avviare in forma sperimentale programmi di riutilizzo degli alloggi sfitti, nonché

4- Elaborare sollecitazioni e questioni che, entro un orizzonte di medio-lungo periodo, possano essere oggetto di un dibattito e della definizione di linee di azione di ordine più generale da parte dei livelli di governo superiore. In relazione a scambi e interazioni intercorse con la Direzione Casa di Regione Lombardia, pare promettente e importante infatti individuare prospettive di azione che possano essere estese a livello del governo regionale, quanto mai alle prese con una crisi strutturale rispetto alla messa a disposizione di alloggi, in affitto, a costi calmierati.

La prospettiva generale è semplice ma al tempo stesso complessa. Promuovere nuove politiche abitative costruendo nel tempo un sistema virtuoso tra contenimento dei consumi di suolo, riutilizzo di immobili sfitti e risposta ad un fabbisogno abitativo di carattere sociale. Un obiettivo chiave attorno al quale convergono diversi fattori e attori (il richiedente, il proprietario, l'ambiente, il soggetto pubblico). Se si aggiunge il combinato disposto tra esigenza immobiliare diffusa da un lato e volumi dismessi o inutilizzati dall'altro, l'orizzonte non può che essere quello di una pianificazione urbanistica ad hoc, mirata, specifica, sistemica. Insomma una strategia sostenibile per il presente e per il futuro.

Rovato, Luglio 2014

