

## **Case a costi accessibili.**

### **L'evoluzione del *social housing* in Inghilterra.**

*Giovanni Caudo*

*Università degli studi Roma Tre - Dip.SU - Dipartimento di Studi Urbani*

Negli ultimi dieci anni in Italia come in quasi tutti i paesi occidentali i valori del mercato immobiliare sono aumentati in maniera consistente, questo ha fatto sì che si sia diffusa la percezione di una accresciuta ricchezza delle famiglie proprio a seguito della valorizzazione della casa di proprietà. In Italia, la domanda di acquisto di alloggi è aumentata non solo per il legame con il fabbisogno abitativo ma sempre più per gli investimenti in case da mettere a reddito. La spirale di crescita della domanda è poi stata alimentata dalla "scelta obbligata all'acquisto" fatta da molte famiglie che erano in affitto. La crescita dei canoni a fronte della relativa facilità di accesso ai mutui e dalla stabilità dei tassi di interesse, ha favorito questa "scelta". Le famiglie si sono indebitate per somme sempre più alte e per periodi sempre più lunghi (a Roma i mutui a 35-40 anni erano il 2% nel 2001 sono oggi il 22,8%)<sup>1</sup>.

Interessi diversi si trovano ad alimentare una condizione che rischia di diventare insostenibile per gli effetti sociali che provoca: l'espulsione dalla città di un numero crescente di famiglie in cerca di un alloggio a costi accessibili, la coabitazione, il ritorno degli affittacamere, come anche il crescente numero di famiglie che ricorrono al sussidio all'affitto sono solo alcune delle conseguenze già in atto.

La finanziarizzazione del mercato immobiliare (cfr articolo: case di carta) ha fatto sì che tutti i paesi occidentali si ritrovano oggi a confrontarsi con tale scenario. E, seppure in misura diversa, tutti lo fanno partendo dalla condizione di non poter attivare la leva della spesa pubblica. Ma, a differenza di questi paesi e nonostante che le difficoltà di intervenire sul versante della spesa pubblica siano maggiori, da noi manca una politica che favorisca la realizzazione di case a costi accessibili. Invece, è proprio questo il settore nel quale i governi stanno sperimentando forme innovative per la predisposizione di politiche per la casa. Paesi vicini a noi mettono in campo politiche che mirano a costituire una varietà di offerta abitativa intermedia, tra la casa sociale e il libero mercato, in grado di intercettare i reali bisogni delle famiglie. Non si tratta di correggere il mercato immobiliare speculativo ma di realizzare opportunità per gli investimenti non speculativi.

Il sindaco di Londra nel dicembre scorso ha pubblicato una modifica al piano della città portando da 25 mila a poco più di 30 mila l'anno la produzione di alloggi a prezzi accessibili<sup>2</sup>. Il sindaco di New York presentando il piano per la città al 2025 ha individuato la produzione di alloggi a costi accessibili come uno dei punti principali su cui impegnare il comune. Il governo inglese ha lanciato nel 2003 un programma nazionale per la produzione di alloggi a costi accessibili e così anche la Francia.

Anche in Italia il tema della casa a costi accessibili non può essere eluso e deve costituire una delle modalità di intervento da prevedere nelle politiche per la casa. Nel testo che segue ci soffermeremo su come in Inghilterra è stato introdotto il tema della casa a costi accessibili e su come questo si colloca nell'ambito del complesso delle politiche per la casa sociale.

---

<sup>1</sup> Rapporto sull'economia romana edizione 2006, pubblicato dal Comune di Roma Assessorato al bilancio e allo sviluppo economico

<sup>2</sup> The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London, Housing Provision Targets, Waste and Minerals Alterations, Dec. 2006

## L'alloggio sociale in Inghilterra

Nel 1979 le famiglie proprietarie dell'alloggio erano il 57%, nel 2004 erano il 69%. L'incremento delle famiglie proprietarie dell'alloggio è la conseguenza della politica del governo conservatore che con la *right to buy policy* ha favorito la proprietà a scapito delle politiche dell'affitto sociale. La quota di alloggi in affitto si è di conseguenza ridotta al 31% (dato 2004)<sup>3</sup>. Delle famiglie inglesi però solo l'11% è in affitto con contratti privati e quindi a canone di mercato, mentre il 20% ha un affitto nell'ambito dell'*housing sociale* (HS). Questo vuol dire che con riferimento alla sola quota degli alloggi in affitto, il 70% dell'offerta è costituita da alloggi a canone sociale o intermedio. In Italia il dato è esattamente speculare: la quota degli affitti di libero mercato è del 74% ed è, di fatto, l'unica possibilità per chi cerca casa in affitto.

### L'affitto nel Regno Unito

Popolazione	Alloggi in proprietà	in	Affitti sociali	Affitti di mercato	Altro
59,8 mil	69%		20%	11%	-

Nell'Inghilterra della Thatcher fu avviata una profonda modifica della presenza pubblica nella produzione di alloggi sociali. Nonostante i profondi cambiamenti intervenuti tra il 1979 e la fine degli anni '90 e la contrazione dell'intervento diretto dello Stato nella produzione degli alloggi, il *social housing* inglese continua ad avere un ruolo centrale e provvede ancora oggi ad alloggiare circa 9 milioni di abitanti.

Le modifiche che hanno investito negli ultimi 20 anni l'HS in Inghilterra possono essere sintetizzati in due aspetti sostanziali: la riduzione del ruolo dell'alloggio popolare gestito direttamente dal comune (il *council housing*) a favore dell'affermazione delle *housing association* (HA); la comparsa dell'*affordable housing* (AH), della casa a costo accessibile<sup>4</sup>.

Il *council housing* è dall'inizio del secolo scorso (Housing Act del 1919) la modalità con cui si è fatto fronte al fabbisogno di alloggi sociali per i lavoratori. Tra il 1950 e il 1980, l'età dell'oro della casa pubblica, i comuni costruirono oltre tre milioni di alloggi, la percentuale di famiglie che abitavano nelle case popolari dei comuni ammontava al 30% del totale. L'intervento del soggetto pubblico in quegli anni si manifestò in modo rilevante e si tradusse nell'edilizia cosiddetta a blocco e in edifici multipiano. Tipologie favorite dal meccanismo di assegnazione del contributo economico che era attribuito (dal 1955) in proporzione all'altezza dell'edificio e che favoriva, quindi, interventi con grandi edifici. Negli anni successivi questa scelta fu particolarmente criticata fino a parlare esplicitamente di disastro degli alloggi a blocco.

### La vendita e il trasferimento del patrimonio residenziale pubblico.

La politica del *right to buy* del governo Thatcher ha consentito dal 1980 al 2005 a circa 2 milioni di affittuari di diventare proprietari dell'alloggio. Il provvedimento ha avuto

<sup>3</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione dell'*housing sociale* in Inghilterra si veda: Stephen Harriott and Lesley Matthews, *Introducing social housing*, Chartered Institute of Housing, London 2004. Chris Holmes, *A new vision for Housing*, Routledge, London 2006. Nick Gallant, *Decent homes for all*, Routledge, London 2007.

<sup>4</sup> Sull'*affordable housing* si veda in particolare, Baker review, final report su: [www.barkerreview.org.uk](http://www.barkerreview.org.uk)

molto successo, soprattutto nella fase iniziale quando gli alloggi in vendita erano di migliore qualità, per lo più case con giardino. Lo sconto praticato per favorire l'acquisto era del 33% aumentato di un 1% per ogni anno di permanenza nell'alloggio fino ad uno sconto massimo del 50%. Nel 1988 questo sconto fu innalzato fino al 70% allo scopo di rendere più attrattivo l'acquisto degli alloggi di minor pregio. Le persone che acquistavano avevano l'obbligo di restare nell'alloggio per cinque anni pena la perdita del diritto allo sconto. La privatizzazione del patrimonio degli alloggi dei *council housing* ha ridotto la disponibilità di alloggi sociali e gli introiti ricavati dalla vendita sono stati piuttosto esigui. Dal 1980 al 2005 i comuni hanno incassato circa 30 miliardi di sterline, per immobili che ne valevano più del doppio. Senza contare che fu proprio in quegli anni che si realizzò un forte accrescimento dei valori immobiliari. Si è così diffuso il malcontento verso la politica della "svendita" del patrimonio pubblico che ha accomunato nella ricerca di soluzioni alternative sia i municipi gestiti dai laburisti sia quelli gestiti dai conservatori.

Con l'*housing Act* del 1996 e con l'avvento del governo laburista, nel 1997, si assiste ad un rinnovato interesse per il SH. Il governo Blair apporta alcune modifiche alla politica per la casa seppure in continuità con l'impostazione data dal governo conservatore. La politica della vendita delle case dei comuni viene modificata preferendo alla vendita individuale dell'alloggio il trasferimento della proprietà alle HA o a delle associazioni di affittuari TMO (Tenants management organisation) o ancora alle ALMOs (Arm's Length management Organisation). Se si guarda agli ultimi tre anni, dal 2003 al 2006, le autorità locali che hanno trasferito il loro patrimonio alle HA sono state 111 per un totale di 643 mila alloggi. Nella maggior parte dei casi si tratta di HA di nuova istituzione. Le autorità locali che hanno invece optato per un trasferimento parziale sono state 23, per 72 mila alloggi. La ripartizione percentuale registra che il 18,9% degli alloggi trasferiti sono andati alle HA, il 19,5 per cento alle altre forme di gestione degli affittuari e il 63,6% è rimasto agli enti locali. Su 345 municipalità 200 mantengono una qualche forma di controllo sul patrimonio abitativo, benché in alcuni casi piuttosto residuale, mentre 100 hanno lasciato qualsiasi ruolo nella gestione degli immobili. Il trasferimento degli alloggi avviene con il voto degli affittuari che valutano le diverse offerte formulate dalle HA. L'Arm's length management organisation (ALMO's) introdotte nel 2002 sono una evoluzione delle TMO (le associazioni di affittuari che si facevano carico di forme di autogestione) allo scopo di trovare una diversa soluzione al trasferimento degli alloggi di proprietà del council housing. Le ALMO's si fanno carico della gestione senza però operare il trasferimento di proprietà e costituiscono l'alternativa più realistica alla gestione diretta da parte dell'ente locale. L'ente locale che costituisce un ALMO's riceve dei fondi nazionali destinati ai programmi di miglioramento dello standard abitativo. Un'audit nazionale controlla e valuta i singoli ALMO's attribuendo, sulla base degli esiti, un trasferimento di risorse aggiuntivo. Nei primi due anni i municipi che hanno dato vita agli ALMO's sono stati 27 e hanno in carico circa 360 mila alloggi.

### **I soggetti e le risorse economiche del *social housing***

Le housing association (HA) fanno parte della storia del *social housing* inglese. Sono note le *housing trust* fondate dagli industriali filantropi del XIX secolo. Ed è noto come anche negli anni '60 del XX secolo, queste associazioni abbiano svolto un ruolo centrale nelle politiche di rigenerazione urbana delle aree centrali delle città. Negli ultimi dieci anni si è registrato però un cambiamento sostanziale del loro ruolo

e della loro importanza. La legge del 1996 e la nota governativa del dicembre del 2003 affidano alle HA il ruolo di soggetto principale per le politiche destinate alla produzione di housing sociale.

Registered social landlords (RSLs) è il termine con cui nel 1996 vengono indicate delle organizzazioni indipendenti a carattere *no for profit*. Il registro si rifà alle caratteristiche delle tradizionali HA ma ne amplia il campo di azione oltre ad aprire l'iscrizione anche ad altri soggetti. La legge li individua come quei soggetti che in aggiunta alle municipalità locali hanno il compito di provvedere alla costituzione di un mercato degli alloggi sociali. Il compito principale di queste associazioni è di provvedere all'alloggio a costo accessibile (*affordable housing*) destinato alle persone a reddito basso, ai lavoratori, ai professionisti a basso reddito, alle giovani coppie, ai lavoratori a tempo, agli anziani, alle persone con handicap, ai senza casa e a tutte le persone in emergenza abitativa.

Oggi ci sono circa 2 mila HA di queste, le prime 205 gestiscono un patrimonio superiore ai 2.500 alloggi, l'11% delle HA detengono l'80% degli alloggi di tutte le HA. Il 39% sono però piccole associazioni che gestiscono meno di 25 alloggi ciascuna. Il registro delle RSLs è tenuto da una associazione nazionale l'Housing Corporation che è un'agenzia nazionale governativa attraverso la quale il governo centrale finanzia gli interventi di *social housing*. Le HA si possono iscrivere al registro se rispondono ai requisiti fissati dalla legge e spetta alla HC certificare questa possibilità che costituisce il requisito essenziale per poter accedere ai fondi del governo nazionale. Ogni anno le HA sono sottoposte ad una valutazione da parte di un Audit nazionale.<sup>5</sup>

*Il finanziamento delle housing association.* L'innovazione principale introdotta nelle recenti riforme sulla casa riguarda proprio il modo in cui si finanziano le HA. Fermo restando il principio che le HA non possono fare profitti e hanno l'obbligo di reinvestire tutti gli utili nelle finalità proprie delle HA, quindi nuovi alloggi o comunque azioni di sostegno ai senza casa, dal 1988 le HA possono accedere ai finanziamenti del mercato riducendo così il contributo a carico del soggetto pubblico. Il finanziamento è quindi di tipo misto e il contributo della finanza privata è cresciuto nel corso degli ultimi anni. Le HA si finanziano poi con i canoni di affitto, in genere inferiori del 30% rispetto a quelli di mercato e superiore di un 30% rispetto a quello sociale (per un alloggio con due camere da letto l'affitto medio è pari a 60£ a settimana contro i 90 del libero mercato e i 45 del council housing). Oltre ai fondi del governo centrale e ai fondi privati le HA possono stabilire dei contratti con le autorità locali per altri tipi di servizi ad esempio dare alloggi ai senza casa, o gestire spazi commerciali.

*L'incidenza del contributo pubblico.* Prima della riforma del 1974 la maggior parte dei fondi delle HA erano sotto forma di prestiti; dopo il 1974 si sono aggiunti i fondi del governo nazionale versati attraverso l'associazione dei comuni. Il contributo pubblico versato copriva l'80% dei costi dei programmi. Con l'Housing Act del 1988 si dà la possibilità di combinare il finanziamento pubblico (noto come Social Housing Grant) con i finanziamenti privati. A seguito di questa possibilità e in risposta alla

---

<sup>5</sup> Si veda: Housing Corporation, annual report and accounts 2005-06

contrazione del contributo pubblico, le risorse private raccolte sul mercato sono cresciute dal 25% del 1989 al 46% del 1998 e nel 2002 rappresentavano il 32%<sup>6</sup>.

Il contributo proveniente dal finanziamento pubblico può essere affidato solo se l'HA è in grado di mettere in gioco risorse private. Le risorse private provengono principalmente dalle banche, dalle società di costruzioni e dal mercato di capitali, al 2002 la ripartizione percentuale era: il 57% provenivano dalle banche, il 16% dalle imprese private e il 20% dal mercato di capitali.

Nel 2006 l'HC ha investito 3,3 miliardi di sterline di risorse pubbliche nell'ambito del programma 2004-2006 di questi, gli alloggi a costo accessibile hanno assorbito 1,7 miliardi di sterline. Gli alloggi realizzati sono stati 36.386, duemila in più degli obiettivi prefissati (vedi Figura 2). Nel marzo 2006 è stato avviato il nuovo programma per il biennio 2006-2008 con uno stanziamento di 3,9 miliardi di sterline che prevede la realizzazione di 84 mila alloggi in due anni con un incremento del 33% rispetto al periodo precedente a fronte di un incremento di risorse pubbliche del 15%. L'obiettivo dichiarato è quindi quello di aumentare la quota di risorse pubbliche ma, contemporaneamente, di ampliare la quota di risorse private e di aumentare il numero di alloggi a costo accessibile.

Nella raccolta delle risorse economiche sul mercato dei capitali un ruolo centrale è assolto dal THFC: The housing finance corporation istituito nel 1987 con il compito di integrare le risorse pubbliche raccogliendo sul mercato finanziario i capitali integrativi. Come strumento di finanziamento indipendente esso riesce ad attingere fondi da diverse fonti (bond, finanza privata e prestiti dalle banche), dall'aggregazione delle richieste si riesce ad ottenere delle economie di scala che provvedono a dare sicurezza agli investitori privati.

Il nuovo assetto che si è realizzato nel corso degli ultimi dieci anni è sintetizzato nella figura 1. Rispetto al modello tradizionale il governo laburista è riuscito in un duplice risultato: sopperire alla riduzione delle risorse pubbliche e contemporaneamente aumentare l'offerta di alloggi a costi accessibili. Questo risultato è stato possibile grazie alla realizzazione di un canale di finanziamento parallelo a quello pubblico che attinge direttamente dal mercato di capitali alla ricerca di risorse economiche non speculative per la realizzazione di alloggi a costo accessibile. Si è così alimentato un mercato intermedio tra quello sociale e quello del libero mercato gestito dai soggetti iscritti nel Registered social landlords (RSLs), principalmente dalle *housing association*.

*Caratteri: 14032*

---

<sup>6</sup> Nel 2002 la riduzione dell'incidenza percentuale delle risorse private è conseguenza di un recupero degli investimenti pubblici, ma le risorse private in valore assoluto sono però cresciute. Si veda anche: The Housing Finance Corporation, Financial report, September 2002

Fig. 1. Soggetti e forme di finanziamento dell'housing sociale in Inghilterra (elaborazione a cura dell'autore)

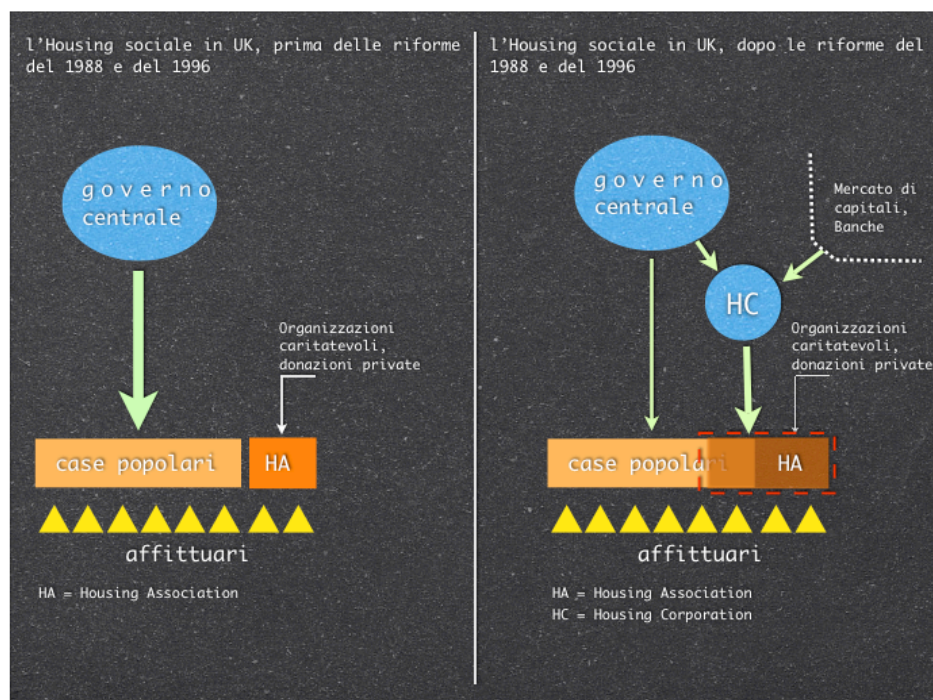


Fig. 2 – Numero di case a costo accessibile realizzate tra il 2005 e il 2006 (fonte: Housing Corporation, rapporto annuale)

