Südtiroler Landtag
Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano
Cunsëi dla Provinzia autonoma de Bulsan

VIERTER GESETZGEBUNGSAUSSCHUSS
QUARTA COMMISSIONE LEGISLATIVA

Anhörung von Stakeholdern zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Omnibusgesetz zum Wohnen
Audizione delle parti interessate dalla legge omnibus sull'abitare
lunedì 14 ottobre 2024

Thema: Studie zu 50 Jahre autonome Wohnbaupolitik in Südtirol
Tema: 50 anni di politiche abitative autonome in Alto Adige

Morello Peter
Studienautor der Astat-Publikation „ 50 Jahre autonome Wohnbaupolitik in Südtirol “
Autore dello Studio Astat "50 anni di politiche abitative autonome in Alto Adige

INDICE:

IL QUADRO DI RIFERIMENTO
- ASPETTI DEMOGRAFICI
- SISTEMA SOCIO-ECONOMICO
- PATRIMONIO EDILIZIO
- PIANIFICAZIONE URBANISTICA E CONSUMO DI SUOLO

LA DOMANDA E L'OFFERTA SOCIALE DI ABITAZIONI
- POLITICHE ABITATIVE E RISORSE FINANZIARIE
- AREE PER L'EDILIZIA ABITATIVA
- EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA
- CONTRIBUTO DI LOCAZIONE
- AGEVOLAZIONI PER LA PRIMA CASA
- MERCATO IMMOBILIARE

ALCUNE CONCLUSIONI E INDICAZIONI PER IL FUTURO
- LA NUOVA DOMANDA DI EDILIZIA SOCIALE
- ALCUNI SPUNTI PER LA RIFORMA IN DISCUSSIONE

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

ASPETTI DEMOGRAFICI

- Dall'inizio degli anni '70 la **popolazione** è cresciuta in modo significativo, prima per dinamiche naturali e di recente sempre più per dinamiche migratorie positive;
- le **previsioni demografiche** ci confermano anche per il futuro una crescita rilevante;
- le **famiglie**, che sono il soggetto della domanda di casa, sono cresciute molto di più della popolazione perché diventano sempre più piccole.

DEMOGRAFIA - Indicatori demografici e previsioni - 2001-2024-2040

Indicatori	2001	2024	2001-24	2040	2024-40
Popolazione residente	466.182	540.594	74.412	559.487	18.893
Famiglie	176.906	238.747	61.841	256.830	18.083
Dimensione media	2,64	2,26		2,18	

Fonte: ASTAT

FAMIGLIE PER COMPONENTI - 2023

Componenti del nucleo familiare	N.	%
1 componente	92.537	39,1
2 componenti	61.092	25,8
3 componenti	34.428	14,6
4 componenti	32.957	13,9
5 componenti	11.382	4,8
6 o più componenti	4.133	1,7
Totale	236.529	100,0

Fonte: ASTAT

SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

- sono calati gli occupati in **agricoltura** e dagli anni ’70 in poi anche il peso percentuale di quelli dell’**industria**, a favore di coloro che lavorano nei **servizi pubblici e privati** (ormai più dei 2/3 degli occupati);
- la realtà economica dei comuni della provincia che in passato si caratterizzava per la forte integrazione tra i diversi settori dell’economia si va progressivamente **specializzando verso i comparti del turismo e dei servizi**;
- al **ridimensionamento del capoluogo e al riequilibrio economico verso la periferia** ha corrisposto lo spostamento della domanda di casa, servizi e spazi per le attività economiche verso le realtà di valle;
- ad una **diffusione insediativa** della popolazione corrisponde una **concentrazione delle attività economiche** e di conseguenza un **aumento del pendolarismo**;
- nel periodo più recente assistiamo ad una parziale inversione di tendenza **con la crescita non solo economica, ma anche demografica del capoluogo e dei centri maggiori**.

MERCATO DEL LAVORO - 2014-2024

Lavoratori dipendenti per settore economico	2014		2024		variazione 2014-2024	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Agricoltura	5.122	2,8	6.155	2,7	1.033	20,2
Settore produttivo	44.930	24,3	52.709	23,5	7.779	17,3
Commercio	25.665	13,9	31.205	13,9	5.540	21,6
Alberghi e ristoranti	23.561	12,8	34.805	15,5	11.244	47,7
Settore pubblico	51.532	27,9	56.847	25,3	5.315	10,3
Altri servizi	33.822	18,3	42.851	19,1	9.029	26,7
Totale	184.633	100,0	224.572	100,0	**39.939**	21,6

Fonte: Ufficio mercato del lavoro della PAB

PATRIMONIO EDILIZIO

- Le **abitazioni** sono cresciute di più delle famiglie. Tale crescita, oltre a rispondere alla domanda proveniente dai nuovi nuclei famigliari, è andata ad alimentare le **abitazioni non occupate** (seconde case per vacanza e alloggi vuoti)
- Il **numero di stanze a disposizione per ogni abitante** è raddoppiato (mediamente da 1 a 2) con la conseguente riduzione degli alloggi sovraffollati ma anche della crescita della fascia di sottoutilizzo delle abitazioni
- Le **case in proprietà** sono aumentate di più di quelle occupate in affitto, che risultano concentrate prevalentemente nei centri urbani
- Gli **alloggi privati in affitto** calano mentre **crescono quelli pubblici**, che raggiungono un terzo del totale di quelli in locazione
- Aumenta l'**edificazione a bassa densità** conseguente alla crescita dell'attività edilizia nelle realtà minori; quasi la metà delle case ha solo due piani e due terzi degli edifici sono mono-bifamiliari; in altri termini **si assiste ad uno spreco edilizio per sottoutilizzo e ad uno spreco di suolo per edificazione a bassa densità**

- **negli ultimi 30 anni ogni 100 alloggi 35 sono stati realizzati nelle zone di espansione, 26 nelle zone di completamento, 10 nei centri storici e 26 nel verde agricolo;**
- l'attività di recupero ha prodotto meno di 100 abitazioni in più all'anno, ma ha consentito con il **risanamento di oltre 16 mila alloggi** di preservarne l'uso residenziale;
- l'attività edilizia è andata nel tempo a modificare la sua funzione economica e sociale:
  - nella prima fase, **dall'inizio degli anni '70 alla fine degli anni '90 ha svolto prevalentemente il compito di rispondere al fabbisogno** di crescita e sviluppo espresso dalle famiglie e dalle aziende oltre a tutti i servizi pubblici connessi all'abitare.
  - **nei primi due decenni degli anni 2000** si assiste ad un progressivo processo legato alla **valorizzazione immobiliare** degli investimenti, in alcuni casi completamente slegati alla effettiva domanda espressa.

ABITAZIONI dal 2001 al 2021

Abitazioni	2001		2021		2001-2021	
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
Totali	198.078	100,0	293.775	100,0	95.697	48,3
Occupate	172.031	86,9	226.675	77,2	54.644	31,8
di cui in proprietà (a)	*121.546*	*61,4*	*155.028*	*52,8*	*33.482*	*27,5*
di cui altro titolo (a)	*11.005*	*5,6*	*15.299*	*5,2*	*4.294*	*39,0*
di cui in affitto (a)	*39.480*	*19,9*	*50.913*	*17,3*	*11.433*	*29,0*
Abitazione IPES			*13.080*	*4,5*		
Altri alloggi pubblici (stima)			*4.000*	*1,3*		
Abitazione in locazione privata			*33.833*	*11,5*		
Non occupate	26.047	13,1	67.100	22,8	41.053	157,6

Fonte: ASTAT

ATTIVITÀ EDILIZIA - Abitazioni ultimate dal 2001 al 2021

Anno	Residenziali	Non residenziali	Totale	Incremento famiglie
Totale 2001-2011	35.920	2.596	38.516	34.669
Totale2012-2021	24.948	1.029	25.977	20.896
Totale 2001-2021	60.868	3.625	64.493	55.565
Media 2001-2011	3.265	236	3.501	3.152
Media 2012-2021	2.495	103	2.598	2.090
Media 2001-2021	2.898	173	3.071	2.646

Fonte: ASTAT

La **PIANIFICAZIONE URBANISTICA** ha svolto un ruolo importante nel governo del territorio guidando e assecondando i processi socio-economici e rispondendo alla **domanda abitativa** garantendo lo sviluppo degli insediamenti attraverso una opportuna offerta di **aree edificabili**.

CONSUMO DI SUOLO

- **Territorio urbanizzato (PUC) dal 1978 al 1989 è raddoppiato: da 3.500 a 7.300 ettari**
- Negli **ultimi 30 anni** è ulteriormente **raddoppiato**, raggiungendo i **14.900 ettari nel 2020**
- Secondo fonti recenti e più precise dell'**ASTAT**, dal 2002 al **2017** la superficie insediata (comprese le strade) è passata da 19.698 a **22.432 ettari**.
- Tali dati sono sostanzialmente confermati anche dalle analisi dell'**ISPRA** (**20 mila ettari** nel 2020).

CONSUMO DI SUOLO – 2012-2023

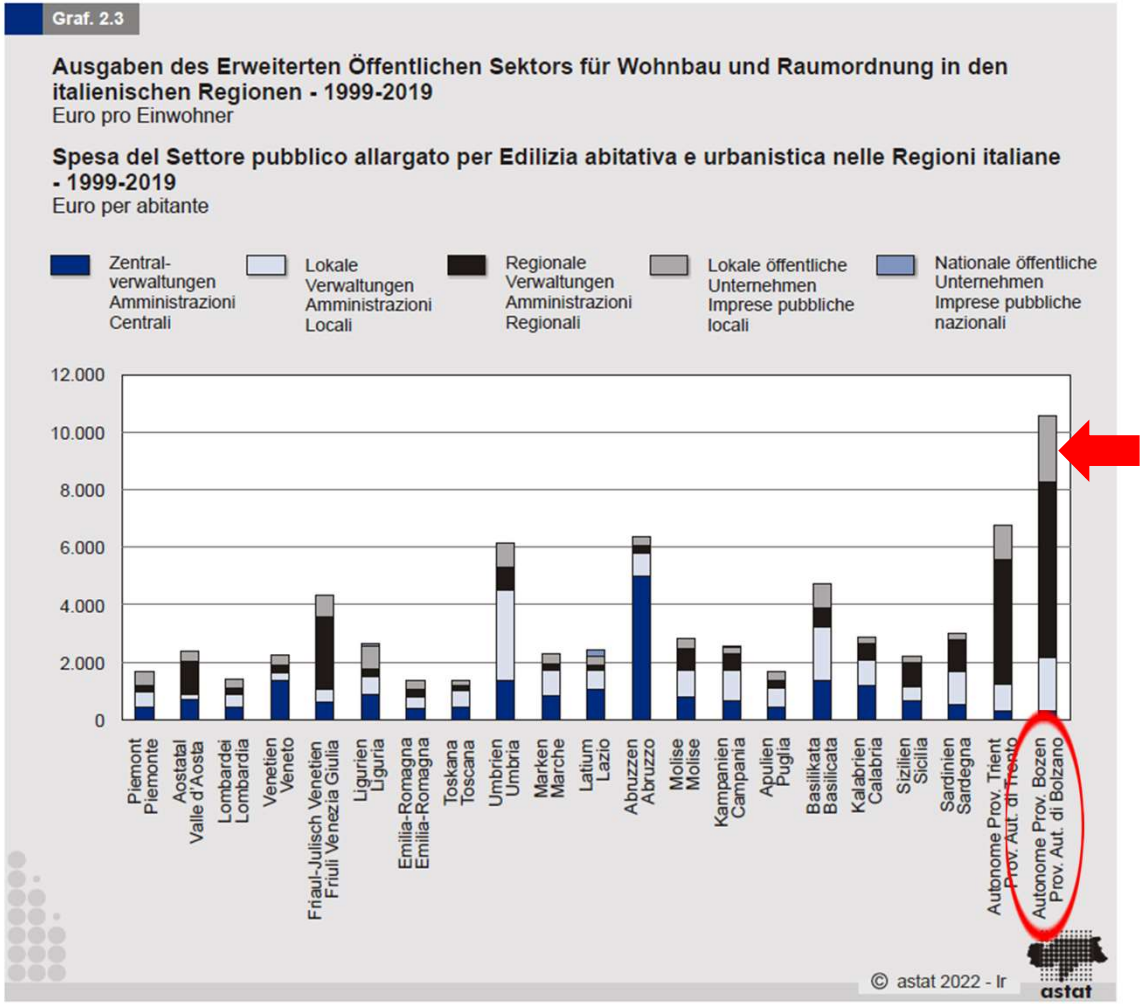
Ambito territoriale	Suolo consumato				Densità insediativa
	2012	2023	2012-2023		
	Ha	Ha	Ha	%	m^2/ab.
Bolzano	1.328,15	1.364,02	35,87	2,70	127,39
Alto Adige	19.314,82	20.252,98	938,16	4,86	375,66

Fonte: ISPRA

LA DOMANDA E L'OFFERTA SOCIALE DI ABITAZIONI

POLITICHE ABITATIVE E RISORSE FINANZIARIE

- Dal 1999 al 2020 la **spesa per l'edilizia abitativa agevolata** della Provincia è stata pari mediamente a 165 milioni all'anno;
- negli ultimi 20 anni **la spesa in conto capitale pro capite per l'edilizia abitativa e l'urbanistica** è stata mediamente all'anno pari a **116 euro in Italia e 529 euro in provincia di Bolzano**.



AREE PER L'EDILIZIA ABITATIVA

- dal **1973 al 2020** nei piani urbanistici si può stimare che sono state approvate **zone di espansione** per un totale di quasi **1.400 ettari**, sui quali è stato possibile costruire circa **24 milioni di m³**, **la metà dei quali destinati all'edilizia agevolata**;

- nelle **aree di edilizia agevolata** è stato così possibile realizzare circa **8 mila alloggi pubblici** e quasi **28 mila alloggi agevolati**.

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

- **Dal 1972 il patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica è triplicato**, passato **da 4.700 alloggi a oltre 13 mila nel 2020.**
- **Nel 2020 le abitazioni dell'IPES sono 13.393**, delle quali **12.550 occupate in cui abitano circa 30 mila persone, ovvero quasi il 6% dell'intera popolazione della provincia.**
- La **richiesta di abitazioni IPES nel 2019** era pari a **circa 3.500 domande** ammesse. Quelle considerate «fabbisogno», sono pari a circa il 23%, concentrate per la metà a Bolzano e Merano.
- **L'offerta dal 1984 ad oggi** è stata garantita ogni anno con una **media di 189 nuovi alloggi e la riassegnazione di 233 alloggi esistenti**, che si sono resi liberi dai precedenti inquilini.
- L'offerta si è alimentata anche dal **programma di nuove realizzazioni** (3.161 alloggi).

CONTRIBUTO DI LOCAZIONE

Il sostegno alle famiglie in affitto privato è costituito dal **contributo di locazione** (ex sussidio casa), che **nel 2020 ha visto oltre 12 mila beneficiari (pari circa ad un terzo delle famiglie in affitto privato) per oltre 37 milioni di euro erogati**, con una media di 3 mila euro per beneficiario.

SFRATTI

Gli **sfratti** emessi in Alto Adige nel 2019 sono stati **uno ogni 1.185 famiglie**, rispetto ad uno ogni 520 in Italia. Progressivamente aumentano quelli per morosità.

AGEVOLAZIONI PER LA PRIMA CASA

- Il sostegno pubblico per la casa in proprietà è ormai da molti anni considerato una priorità nelle politiche abitative della Provincia, al punto che **praticamente tutti quelli che avevano i requisiti di legge hanno ottenuto il contributo provinciale**;
- **dagli anni ’70 ad oggi i beneficiari ammessi sono stati circa 85 mila**, per il 41% nei comuni con più di 10 mila abitanti e per il 59% nel resto della provincia;
- **la metà ha riguardato le domande per l’acquisto, un terzo quelle per la nuova costruzione**, mentre quelle per il recupero e per l’acquisto e recupero sono state più limitate;
- dal 1981 al 2020 le domande approvate di contributi da parte delle imprese e dei privati per il **risanamento convenzionato** risulta pari a 13 mila approvate, per un totale di **19 mila abitazioni**.

In sintesi, è stata finanziata la costruzione di 28 mila alloggi nuovi, l’acquisto di quasi 45 mila alloggi e il recupero di 31 mila alloggi.

Domande di contributo edilizio approvate per tipologia di comune e per categoria di intervento - 2001-2020

Periodo	Nuova costruzione	Acquisto	Acquisto e recupero	Recupero	Totale	Nuova costruzione	Acquisto	Acquisto e recupero	Recupero	Totale
	Valori assoluti					Composizione percentuale				
Comune di Bolzano										
2001-2010	1.186	2.373	468	555	4.582	25,9	51,8	10,2	12,1	100,0
2011-2020	336	1.929	446	496	3.207	10,5	60,1	13,9	15,5	100,0
Totale	1.522	4.302	914	1.051	7.789	19,5	55,2	11,7	13,5	100,0
Altri Comuni										
2001-2010	6.265	7.777	433	2.440	16.915	37,0	46,0	2,6	14,4	100,0
2011-2020	3.672	6.615	364	2.229	12.880	28,5	51,4	2,8	17,3	100,0
Totale	9.937	14.392	797	4.669	29.795	33,4	48,3	2,7	15,7	100,0
Provincia di Bolzano										
2001-2010	7.451	10.150	901	2.995	21.497	34,7	47,2	4,2	13,9	100,0
2011-2020	4.021	8.509	792	2.704	16.026	25,1	53,1	4,9	16,9	100,0
Totale	11.472	18.659	1.693	5.699	37.523	30,6	49,7	4,5	15,2	100,0

Fonte: Ufficio programmazione dell'edilizia agevolata

MERCATO IMMOBILIARE

- I **prezzi delle compravendite** risultano particolarmente **elevati nel capoluogo, nei centri maggiori e nelle località turistiche**, mentre risultano nettamente più bassi negli altri comuni;
- anche i **prezzi delle locazioni** risultano decisamente elevati rispetto ai redditi delle famiglie;
- i prezzi dipendono per almeno 1/3 dal **costo dei terreni edificabili**.

Ovviamente **i prezzi elevati incidono su chi la casa non ce l'ha e su coloro che la occupano in affitto o stanno restituendo un mutuo**. Per tutti gli altri costituisce di fatto una valorizzazione del loro patrimonio, quindi un aspetto positivo.

VALORI DI MERCATO E VALORI DELLE LOCAZIONI DELLE ABITAZIONI IN OTTIMO STATO - 2003-2023 (Valori in euro/m² commerciale)

Anno (II semestre)	COMUNE DI BOLZANO				ALTRI COMUNI			
	Valori di mercato		Locazioni		Valori di mercato		Locazioni	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
ABITAZIONI SITUATE IN FASCIA CENTRALE E SEMICENTRALE								
2003	4.060	5.153	12,33	16,71	2.125	2.660	6,39	8,70
2023	4.200	5.357	12,29	15,55	2.843	3.932	8,55	11,89
Variazione assoluta	140	204	-0,04	-1,16	718	1.272	2,16	3,19
Variazione percentuale	3,4	4,0	-0,3	-6,9	33,8	47,8	33,8	36,7
ABITAZIONI IN FASCIA PERIFERICA, SUBURBANA E RURALE								
2003	3.400	4.300	10,37	13,90	1.824	2.268	5,13	6,99
2023	3.529	4.457	10,33	12,89	2.173	2.847	5,90	7,79
Variazione assoluta	129	157	-0,04	-1,01	349	579	0,77	0,80
Variazione percentuale	3,8	3,7	-0,4	-7,3	19,2	25,5	15,0	11,4

Fonte: Agenzia del Territorio, elaborazione ASTAT

ALCUNE CONCLUSIONI E INDICAZIONI PER IL FUTURO

Le **politiche abitative pubbliche dal 1972** si sono concentrate, pur con accentuazioni diverse nei 50 anni passati, prevalentemente attorno ai seguenti filoni:

- il sostegno alle famiglie per accedere alla **casa in proprietà**;
- l'ampliamento dell'**offerta residenziale pubblica** per gli strati sociali più bassi;
- il sostegno alle famiglie in affitto privato, prima con il sussidio casa e oggi con il **contributo di locazione**.

Gli **esiti positivi**:

- oggi la questione abitativa in Alto Adige non riguarda più la prevalenza delle famiglie;
- le risorse finanziarie attivate dalla Provincia, le aree edificabili messe a disposizione dai Comuni con i piani urbanistici e le realizzazioni dell'IPES, delle cooperative e dei privati (singoli e imprese) hanno contribuito a far accedere alla prima casa quote consistenti di famiglie residenti e ad ampliare il patrimonio pubblico in affitto.

LA NUOVA DOMANDA DI EDILIZIA SOCIALE

- **Per coloro che non hanno ancora una casa, per chi è in affitto sul libero mercato o per chi sta pagando il mutuo, il problema è diventato più grave per i costi crescenti della casa sia in affitto che in proprietà;**
- la nuova domanda abitativa è legata alla forte **crescita del numero delle famiglie** e alla **crescita dell'immigrazione**, divenuta una componente strutturale della popolazione ed un elemento essenziale per l'economia;
- si tratta di una domanda sociale espressa da soggetti che risultano «deboli» nei confronti del mercato abitativo: **anziane/anziani, single, lavoratori provenienti da fuori e giovani coppie** che risultano troppo «ricchi» per accedere alle graduatorie dell'IPES e troppo «poveri» per potere acquistare un'abitazione sul mercato privato con i contributi pubblici.
- Nel mercato dell'affitto le difficoltà sono i costi elevati rispetto ai redditi e la quota limitata di alloggi in locazione.

- Oggi la crisi degli alloggi è dovuta prevalentemente alla **limitata offerta di alloggi in affitto**, in particolare nel comparto privato, e ai **prezzi elevati, sia dell'affitto che dell'acquisto**, fenomeno direttamente legato alla continua crescita del prezzo dei suoli (la rendita fondiaria).
- Gli **alti valori immobiliari** non sostenibili rispetto alla capacità di reddito di ampi strati di famiglie e **l'alta quota di famiglie proprietarie** genera una forte **rigidità del mercato** che penalizza soprattutto chi deve accedere per la prima volta all'abitazione e chi necessita di spostarsi per lavoro.
- Nel mercato della casa oggi registriamo che il costo dell'affitto è sempre più inavvicinabile rispetto ai redditi. Ad una maggiore domanda di alloggi in affitto a prezzi accessibili non corrisponde un adeguato aumento dell'offerta sia pubblica che privata.

- L**'edilizia residenziale sociale e il raccordo tra politiche abitative e urbanistiche sono due questioni che meritano di essere nuovamente portate all'ordine del giorno.**
- Proprio a partire dalle positive esperienze avviate con la **riforma della casa del 1972**, che introduceva norme innovative e coordinate in materia di edilizia e di pianificazione urbanistica, e dalle nuove possibilità introdotte con la **nuova legge territorio e paesaggio**, è possibile integrare le politiche abitative fin qui perseguite con una coerente e programmata azione **per ampliare l'accesso alla prima casa e il mercato dell'affitto a prezzi accessibili.**

ALCUNI SPUNTI PER LA RIFORMA IN DISCUSSIONE:

- **Gli interventi pubblici di sostegno all'offerta di edilizia sociale** non dovrebbero essere assegnati in proporzione alla distribuzione della popolazione, ma, per massimizzarne l'efficienza, essere **focalizzati in relazione al fabbisogno**, ossia nelle aree dove è maggiore la differenza tra domanda ed offerta e dove i prezzi di mercato sono più distanti dalle capacità economiche delle famiglie;
- l'offerta di **Edilizia residenziale sociale** dovrebbe rispondere alle diverse esigenze:
  - alloggi per le famiglie di dimensioni più ridotte coerenti con le dimensioni dei nuclei
  - case per i giovani e per gli anziani
  - cohousing e cooperative indivise
  - case albergo per i lavoratori e per studenti
- la **programmazione** delle azioni pubbliche per l'edilizia residenziale dovrebbe interessare **anche il livello sovracomunale**;
- **l'edilizia residenziale sociale** dovrebbe mantenere il suo centro di interesse nell'offerta di **alloggi in locazione a prezzi accessibili**, coinvolgendo nei suoi programmi soggetti senza scopo di lucro, le cooperative ma anche imprenditori privati per garantire la creazione di un mix sociale orientato alla coesione;

- **le politiche per l'edilizia residenziale dovrebbero essere strettamente integrate nella pianificazione urbanistica**, intrecciandosi con le azioni di riqualificazione urbana;
- l'edilizia residenziale dovrebbe essere sostenuta da **politiche fiscali** che agevolino una nuova offerta di alloggi in locazione nel patrimonio abitativo privato esistente, penalizzando chi tiene alloggi vuoti, le seconde case e gli Airbnb e favorendo chi affitta a canone concordato e/o provinciale;
- gli interventi di **riqualificazione del patrimonio residenziale pubblico** vanno sostenuti con maggiori risorse economiche e di personale per raggiungere un equilibrio tra alloggi che si liberano, il loro risanamento e quindi l'assegnazione;
- gli alloggi di nuova costruzione devono essere destinati ai residenti e ai lavoratori e il rispetto del convenzionamento deve essere garantito da controlli efficaci, ma anche da politiche attive che facciano incontrare domanda e offerta (ruolo dell'Agenzia sull'edilizia abitativa);
- anche rispetto agli **alloggi vuoti** si devono attivare politiche attive con le necessarie garanzie ai proprietari (di pagamento degli affitti, restituzione dell'immobile in buono stato e in tempi certi).