

CONTRIBUTO DI RICERCA 309/20

IL DISAGIO ABITATIVO IN PIEMONTE: RICOGNIZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI IN CAMPO

Renato Cugno

L'IRES PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbano, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato,
Pietro Terna

DIRETTORE

Vittorio Ferrero

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Silvia Caristia, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Fabrizio Floris, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Enrico Gottero, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Marina Marchisio, Luigi Nava, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Andrea Pillon, Stefano Piperno, Samuele Poy, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Alessandro Sciullo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Valentina Topputo, Nicoletta Torchio, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito
www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

©2020 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 10125 Torino www.ires.piemonte.it

IL DISAGIO ABITATIVO IN PIEMONTE: RICOGNIZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI IN CAMPO

© 2020 IRES

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Cogno Renato

Si ringraziano per la collaborazione fornita: Anna Palazzi, Piergiorgio Dvornicich, Laura Schutt della Regione Piemonte; Luigi Nava (IRES); Luigi Brossa, Rosario Lomauro (ATC Piemontecentrale); Alessandro Lovera, Gianluca Ghiglione, Luciano Milanese (ATC Piemontesud), Fabio Mantelli (ATC Piemontenord).

Indice

Oggetto dell'analisi	5
Le politiche in campo	6
Le politiche in Piemonte	8
L'offerta di alloggi sociali	8
Il sostegno agli affitti	10
Considerazioni finali	13
Riferimenti bibliografici.....	14

Oggetto dell'analisi

Questo report svolge una ricognizione delle politiche abitative piemontesi rivolte a rispondere al disagio e all'emergenza abitativa. Il **disagio abitativo** di una famiglia si riferisce alla non disponibilità di un alloggio adatto alle esigenze, con diverse gradazioni del bisogno: dalla inadeguatezza dell'abitazione alla sua insicurezza o ancora alla elevata onerosità rispetto al reddito (Tosi, 2019).

Famiglie in disagio abitativo:

Il 5,9% dei piemontesi vive in condizioni di bassa qualità dell'abitazione, sovraffollamento e mancanza di servizi (rilevazione Istat). L'1,3% delle famiglie piemontesi¹ (circa 22mila nuclei) ha un costo di servizio del mutuo immobiliare superiore ad un terzo del proprio reddito disponibile. Per oltre il 40% dei nuclei che risiedono in locazione, il canone incide in modo elevato sul reddito.

Con **emergenza** si identifica una urgenza, come il rischio di perdita della abitazione a seguito di procedura di sfratto o vendita coattiva in caso di insolvenza. Oppure la presenza di violenza domestica, l'occupazione abusiva, le condizioni sanitarie di un senza tetto, la dimissione da una struttura collettiva di vario genere senza disponibilità di alloggio.

Provvedimenti esecutivi di sfratto in Piemonte	2788 (2017) 2267 (2018)
Sfratti eseguiti in Piemonte (morosità)	3378 (2017) 4030 (2018)
Procedimenti di esecuzione immobiliare in Piemonte	5200 (2016) 6090 (2017)

Il disagio abitativo presenta forti relazioni con la povertà economica. I **costi dell'abitare**, sia in affitto che in proprietà possono diventare un potente fattore di impoverimento per nuclei a reddito basso. D'altra parte una repentina caduta del reddito rende difficile sostenere il costo della casa.

Specifici gruppi sociali possono risultare più esposti a queste situazioni. Uno degli ultimi Piani casa nazionali è destinato alle seguenti categorie sociali svantaggiate:

a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) soggetti con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che sono o che hanno nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, o con figli fiscalmente a carico nel nucleo; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione.

¹ Stima Banca d'Italia (Indagine periodica sui redditi delle famiglie)

Le politiche in campo

Le politiche rivolte esplicitamente a contrastare il disagio abitativo, possono raggrupparsi in queste grandi categorie:

- sostegno dell'offerta di alloggi sociali oppure di alloggi a canone concordato
- contributi economici diretti alle famiglie per ridurre il costo delle locazioni
- contributi economici volti a evitare sfratti

Anche i contratti a canone concordato oppure i sostegni economici all'acquisto dell'immobile favoriscono l'accesso all'abitazione per le famiglie, ma sono rivolte a nuclei con condizioni economiche migliori e non sono oggetto di questo lavoro.

Politiche per l'abitazione

Politica	Finalità	Esempi
<i>Accesso all'abitazione</i>		
Canone concordato e incentivi fiscali	aumento dell'offerta privata / riduzione sfittanza	Agenzie sociali locazione e fondi di garanzia Cedolare secca sui redditi da locazione
Edilizia agevolata	Offerta di alloggi a canone sociale o concordato	Contributi per abbattere i costi di costruzione
Sostegno acquisizione prima abitazione	Acquisto e ristrutturazione prima casa da parte di giovani	Fondo di garanzia a copertura di parte della quota capitale dei mutui accesi
<i>disagio abitativo</i>		
Alloggi sociali / case popolari	Offerta di alloggi sociali	Contributi per costruzione alloggi ERP
Sostegno alla locazione	Ridurre incidenza del canone sul reddito	Contributi Fondo nazionale
<i>Emergenza abitativa</i>		
morosità incolpevole inquilini	Prevenire sfratto e mantenere l'alloggio a canone concordato	Contributi FIMI
	Sanare i debiti e mantenere l'alloggio ERP	Fondo sociale regionale

Considerando le **risposte al disagio abitativo**, il sostegno dell'offerta di alloggi sociali fa riferimento ai programmi di costruzione di edilizia sociale e di edilizia agevolata.

*alloggio sociale*²:

l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Rientrano in tale definizione anche gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

² D.M. 22 aprile 2008 recante "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità ", in attuazione dell'art. 5 della legge 9/2007.

Il sostegno economico diretto alle locazioni è relativamente più recente e deriva dalla *liberalizzazione controllata del mercato dell'affitto* (L. 431/1998). Lo stato interviene con una misura di sostegno alle locazioni a favore dei locatari a più basso reddito; la misura richiede a Regioni e Comuni un cofinanziamento e consente di fissare propri criteri applicativi.

L'esigenza di contrastare il fenomeno degli **sfratti** ha portato al contributo di *sostegno per le famiglie colpite da sfratto* (dal 2007); anche questa ultima prevede un cofinanziamento delle Regioni. Il contributo in genere viene erogato soprattutto ai proprietari per sanare le morosità.

In generale le politiche abitative sono promosse dallo *Stato* e prevedono un ruolo attivo di *Regioni ed enti locali*. Molti interventi sono realizzati in collaborazione con imprese private, soggetti del *terzo settore*, *FOB*.

Le politiche di offerta si realizzano attraverso *atti di programmazione pluriennale*, che regolano e allocano le risorse disponibili alle varie misure ricomprese.

Ad esempio il Piano nazionale di edilizia abitativa - approvato con D.P.C.M. del 16 luglio 2009 – era rivolto a categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione e si articolava in sei linee di intervento:

- a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale;
- b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica;
- c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (*project financing*);
- d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi;
- e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale;
- f) interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse individuate nel corso della precedente legislatura dal D.M. Infrastrutture 28 dicembre 2007).

Altro provvedimento con valenza pluriennale è il Piano Casa del 2014 (legge 80 di conversione del DL 47): oltre a finanziare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, interviene sul patrimonio residenziale pubblico con misure di recupero di immobili e alloggi, e interviene sull'alienazione degli stessi.

In Piemonte di rilievo il "Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012". Il Programma complessivamente prevedeva di investire risorse per un importo pari a quasi 749 milioni di euro, coperto con le economie derivanti dagli Accordi di Programma sottoscritti a seguito del decentramento statale di funzioni del 2001. Si è attuato in tre bienni di intervento: il primo nel 2007, il secondo nel 2009. Il terzo biennio è stato sospeso a seguito del venir meno di parte del trasferimento statale (circa 106 milioni).

Sono programmi che comprendono misure connesse all'accesso all'abitazione in generale, nonché specifiche misure per soddisfare il bisogno di gruppi sociali svantaggiati o situazioni di emergenza. Ad esempio:

- programmi di edilizia agevolata specifici per *anziani*
- interventi di social housing: *residenze temporanee*, in forma individuale e *alloggi per l'inclusione sociale*, con possibilità di riscatto³. Questi interventi talvolta si raccordano con interventi di accompagnamento in campo sociale, formativo, dell'istruzione, del lavoro.

³ Le linee guida regionali sono state definite nel 2007, con la DGR 27 novembre 27-7346.

- programmi di riqualificazione urbana di quartieri degradati: in genere comprendono interventi sugli alloggi di edilizia sovvenzionata e agevolata ed opere di urbanizzazione primaria e secondaria⁴, ed mirano alla promozione del mix sociale.

Le politiche in Piemonte

In quanto segue si dà conto dell'attuazione delle politiche abitative piemontesi rivolte a rispondere al disagio e all'emergenza abitativa.

L'offerta di alloggi sociali

Per quanto riguarda la prima categoria citata, l'offerta e la gestione degli alloggi sociali sono regolati dalla legge regionale 3 del 2010. La consistenza ammonta a poco più di 51mila alloggi sociali, di proprietà delle Agenzie Territoriali per la Casa, di molti comuni, dello Stato, di altri soggetti, es. enti sanitari.

Le **ATC** gestiscono e curano la manutenzione di quasi 49mila alloggi sociali, sia propri che quelli affidati in gestione dai comuni e altri soggetti. Provengono dalla trasformazione degli IACP e sono regolate da legge regionale. Dal 2015 le precedenti 7 agenzie piemontesi sono accorpate in tre enti autonomi, nell'area torinese opera anche il consorzio **CIT**, gestore 1500 alloggi sociali situati nel territorio metropolitano, dei quali una parte in proprietà. Infine 126 **comuni** mantengono la gestione di diretta di 1800 alloggi.

Il **canone** è regolato dalla LR e varia in base al reddito ed alla composizione del nucleo. Sono previste 4 diverse fasce di reddito: negli alloggi dell'ATC torinese il canone medio della prima fascia (sostegno) è di 50 euro e 94 in quella successiva (protezione). L'80% degli assegnatari è ricompreso in queste due fasce.

L'**accesso** avviene in primo luogo attraverso **bandi**: i Comuni pubblicano periodicamente i bandi, ricevono e verificano la completezza e correttezza delle domande valide e le trasmettono alle commissioni regionali. L'accesso è riservato a nuclei con ISEE inferiore a 21mila euro. Alle domande sono assegnati punteggi in base alle condizioni del nucleo per l'accesso (di tipo economico, condizione abitativa e condizione sociale⁵ come definite dalla legge regionale). Le graduatorie rimangono vigenti fino all'uscita di un nuovo bando, e le posizioni dei richiedenti possono venire aggiornate -su domanda degli stessi- in base alle mutate condizioni dei nuclei.

La seconda modalità di accesso è quella **per emergenza abitativa**: i comuni hanno diritto ad assegnazioni extra bando per i nuclei in questa condizione⁶, fino al 25% degli alloggi disponibili sul proprio territorio (fino al 50% per alcuni comuni).

La **assegnazione** degli alloggi disponibili in un comune viene fatta dal Comune stesso. La convenzione di locazione ha durata quinquennale ed è tacitamente rinnovata al perdurare dei requisiti di permanenza, che permangono fino a due volte la soglia di reddito per l'accesso:

⁴ Come il Piano nazionale per le città, ai sensi articolo 12 del decreto legge n. 83 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", che ha introdotto disposizioni per la riqualificazione di aree urbane, con particolare riguardo a quelle degradate.

⁵ Le graduatorie per l'assegnazione degli alloggi ERP agevolano alcune fasce deboli: persone segnalate dai servizi sociali, presenza nel proprio nucleo familiare di persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza.

⁶ Per provvedimenti di sfratto, su segnalazione dei servizi sociali o sanitari.

decadenza, cioè con ISEE fino a 42mila euro. Le ATC possono richiedere ai Comuni la *decadenza* dall'assegnazione in alcuni casi, quello principale è la morosità.

Una delle criticità della gestione dell'edilizia popolare è l'insufficiente manutenzione di impianti e di edifici. Molti stabili sono vetusti ed hanno bisogno di messa in sicurezza e di riqualificazione energetica. Questa manutenzione straordinaria viene finanziata perlopiù attraverso provvedimenti statali, discontinui e considerati largamente insufficienti. La manutenzione ordinaria degli alloggi dovrebbe essere coperta dalle entrate dai canoni oppure dai Comuni proprietari. Talvolta la eseguono gli assegnatari, con verifica dell'ATC e rimborso delle spese.

La carente manutenzione impedisce di usare l'intero stock di alloggi disponibili: oltre 2000 risultano sfitti. I motivi sono molteplici, e comprendono il bisogno di lavori a seguito della riconsegna da parte di un assegnatario. Inoltre lo stato degli impianti e degli edifici incidono sui costi energetici e quindi sulle spese per le utenze a carico degli assegnatari, spesso superiori ai canoni. Nel 2015 negli alloggi ERP torinesi le spese medie mensili extra canone per utenze 99 euro, mentre il canone medio era di 90 euro.

Ritardi e morosità di competenza incidono fortemente sulla gestione economica delle ATC: la morosità ammontava al 24% della competenza (nel 2015; 10% sul fatturato storico delle bollette⁷). A tal fine la legge 3 prevede la copertura con risorse regionali (v. oltre) del 60% delle morosità incolpevoli.

Un'altra criticità è data dalla durata delle assegnazioni. Gli alloggi dovrebbero costituire una sistemazione temporanea, ma gran parte degli assegnatari ne dispongono da oltre 10 anni; ed una quota rilevante da oltre 30 anni. Gli alloggi che si liberano ogni anno sono pochi; dopo la manutenzione quelli che vengono riassegnati sono pochi, ed incidono in piccola parte sulle graduatorie delle domande ammesse.

E' in corso un riassetto per contenere i costi di gestione del patrimonio immobiliare, sia le modalità di allocazione degli immobili disponibili, in particolare le condizioni per la permanenza in questi alloggi. La Regione ha recentemente individuato una durata massima di otto anni, rinnovabili se permangono tutti i requisiti soggettivi e di ISEE; inoltre intende favorire i trasferimenti oppure l'adeguamento dei canoni se migliorano le condizioni economiche degli assegnatari. Sono previsti anche strumenti di gestione della mobilità e di accompagnamento sociale.

Lo stock disponibile di alloggi di edilizia sociale risulta sottodimensionato rispetto al bisogno; d'altronde la realizzazione di programmi per nuove costruzioni –ad esempio parte di quelli del citato Programma Casa. 10.000 alloggi” - ha trovato varie difficoltà. Ad esempio “difficoltà a mantenere le localizzazioni e gli impegni dichiarati all'atto della domanda” ... hanno determinato i presupposti per contenziosi nel corso dell'esecuzione dei lavori, fallimenti dell'impresa appaltante” ed altre difficoltà di gestione dei progetti presentati per il finanziamento⁸. Per l'edilizia sociale si è quindi sviluppato –con specifiche politiche statali di finanziamento nel 2014 e 2015⁹- un maggior interesse a programmi di recupero, manutenzione e razionalizzazione dello stock esistente di alloggi.

Al recupero degli alloggi ERP è collegata un'altra politica di sostegno all'offerta di alloggi, sebbene destinata a nuclei in grado di sostenere canoni più elevati oppure di acquistare gli alloggi. Sono gli interventi per

⁷ Dati relativi a ATC Piemonte Centrale, Bilancio sociale 2015.

⁸ Cfr. DGR 25 febbraio 2019, n. 31-8447.

⁹ Legge 80/2014 e Intesa DM 420 del 3/10/2018.

l'edilizia agevolata o convenzionata, a partire dalla LR 28 del 1976. Questa legge ha sostenuto la costruzione, da parte di cooperative edilizie a proprietà indivisa, di alloggi immessi sul mercato ad un canone sostenibile. L'incentivo è consistito in contributi in conto capitale a fondo perduto e contributi per mutui integrativi trentennali, concessi dalla Regione a cooperative a proprietà indivisa. I contributi hanno stabilizzato e ridotto il costo del denaro per l'impresa che ha costruito, con la formazione di rientri finanziari alla Regione con possibilità di essere reinvestiti. Interventi di edilizia agevolata erano previsti anche nel Piano Casa: 10.000 alloggi, del 2006. Il punto sul primo biennio di quel programma è contenuto nella tabella.

Piano Casa: 10mila alloggi- Attuazione primo biennio (valori finanziari in migliaia)

	N^ alloggi	Importo finanziato	Mutuo L.28	Importo medio
Edilizia sovvenzionata	2023	164.628	0	121,4
Edilizia agevolata	1085	52.380	22.020	62,8
Edilizia agevolata sperimentale	288	20.998	0	72,9
Edilizia agevolata anziani	156	7.333	0	47,0

Fonte: dati tratti dalla relazione Regione Piemonte (2009)

Alla successiva verifica nel 2015, gli alloggi realizzati oppure in corso nell'edilizia sovvenzionata sono saliti a 2303, ed a 1885 per l'edilizia agevolata. Rispetto ai 500 interventi/progetti complessivi previsti di edilizia sovvenzionata (circa 16 alloggi per intervento) e 280 di edilizia agevolata (una media di 10 alloggi ciascuno), risultavano sospesi o revocati 200 e 98 interventi rispettivamente; mentre per 150 interventi il contributo risultava riconosciuto solo in misura parziale. Uno dei motivi di difficoltà riguarda il reperimento delle risorse per il cofinanziamento. Gli interventi realizzati o in corso risultavano circa 200 per l'edilizia sovvenzionata (per un totale di 2303 alloggi) e 184 quelli di edilizia agevolata e sovvenzionata (1885 alloggi). Gli interventi riguardano nuove costruzioni oppure di recupero edilizio; sono proposti dalle ATC, da Comuni, cooperative edilizie, altre imprese¹⁰. Recentemente è stata prevista l'apertura di un nuovo bando per questo tipo di edilizia¹¹, con una specifica disponibilità finanziaria¹².

Il sostegno agli affitti

Il secondo gruppo di misure regionali rivolte al disagio e all'emergenza abitativa, è dato dalle misure di sostegno economico per famiglie in affitto.

A seguito dell'istituzione del **Fondo nazionale**¹³, dal 1999 sono stati erogati contributi finanziari alle famiglie locatarie in specifiche condizioni di disagio economico: un contributo per *sostenere la spesa per l'affitto* quando questo incide eccessivamente¹⁴ sul reddito disponibile.

La misura ha registrato un finanziamento statale calante negli anni, che talvolta è stato integrato dal bilancio regionale. La Regione poteva anche modificare i criteri di utilizzo di tale fondo, per poi allocarlo ai Comuni che emettono appositi bandi e curano l'istruttoria delle domande ricevute.

¹⁰ Dati tratti da DGR 13 luglio 2015, n. 37-1751, Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012 approvato con D.C.R. n. 93-43238 del 20 dicembre 2006. Disposizioni per la conclusione del Programma relativamente alle misure di edilizia sovvenzionata, agevolata ed agevolata sperimentale.

¹¹ DGR 31-9080 del 27/5/2019.

¹² 6 milioni per i contributi in conto capitale a fondo perduto (sul conto presso CDP) per 400 alloggi e 4,4 milioni di contributi relativi ai mutui integrativi per il triennio 2019-2021.

¹³ Legge 431/98 art.11.

¹⁴ Il Fondo regionale Sostegno alla locazione prevede che il contributo teorico riconoscibile è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto canone/ISEE al 50% e non può, in ogni caso, essere superiore a 3.000 €. In relazione all'ISEE dei richiedenti, il contributo teorico è riconosciuto nelle seguenti misure: 100% per ISEE fino a € 4.000,00; 75% per ISEE tra € 4.000,01 e € 5.000,00; 50% per ISEE tra € 5.000,01 e € 6.241,67.

Le dotazioni finanziarie si sono ridotte nel tempo, portando a requisiti più restrittivi per l'accesso. Per le edizioni piemontesi fino al 2013 sono state soprattutto **famiglie in forte disagio** economico (cfr. Autigna, 2018) ad essere beneficiarie. E' stato stimato un impatto significativo del contributo (circa 795 euro medi annui): l'incidenza del canone sul reddito per le domande ammesse nel 2011 era 53% e con il beneficio scende al 40%.

Dal 2016 al 2018 la misura non è stata rifinanziata dallo stato. Il bando regionale uscito nel **2015** ha ricevuto oltre 27 mila domande provenienti da 651 comuni. Le domande ammesse, sono state 11.222, con una disponibilità di 7,5 milioni ed un contributo medio pari a **526 euro annui** per locatario. Verosimilmente l'impatto risulterà verosimilmente inferiore rispetto alle precedenti edizioni. Durante l'interruzione 2016-2018 del finanziamento statale la Regione Piemonte ha stanziato risorse proprie da destinare al solo finanziamento delle Agenzie Sociali per la Locazione (ASLo), come previsto dalla legge 431 del 1998 e di cui più oltre. Nel 2020 è uscito il bando regionale per il **2019** con una disponibilità di 3,6 milioni e requisiti più restrittivi rispetto a quelli 2015.

La pandemia in corso ha portato lo stato a stanziare maggiori risorse per il 2020, '21 e '22, utilizzando anche le disponibilità non usate degli altri fondi.

Tabella 3. Misure promosse (o gestite) dalla Regione

	<i>Per chi</i>	<i>Soglie di reddito</i>	<i>Altre condizioni per l'accesso</i>
<i>Contributi per l'affitto (Fondo di sostegno alla locazione)</i>	<i>Famiglie in difficoltà con canone</i>	<i>Reddito complessivo <13338</i>	<i>Canone < 6000 Incidenza canone/ reddito >28%</i>
Agenzie sociali per la locazione	Locatari di alloggi di alloggi privati in sfratto sospeso per presenza nel nucleo di persone >65 anni, malati terminali, portatori di handicap, figli a carico	ISEE <26mila	Sfratto sospeso per vulnerabilità del nucleo
Contributi per morosità incolpevole (FIMI)	Locatari in Comuni a tensione abitativa; presenza di criteri preferenziali ¹⁵	ISEE <26mila	atto di intimazione di sfratto per morosità
Contributi Fondo sociale regionale	Morosità assegnatari di alloggi di edilizia sociale in oggettive condizioni di difficoltà nel pagamento del canone di locazione e dei servizi accessori ¹⁶	ISEE <6235	Pagamento minimo all'ente gestore (14% proprio reddito e >=480 euro)

Per confronto si ricorda una misura rivolta alle famiglie in medio disagio, al fine di mettere in contatto i proprietari di alloggi sfitti con le famiglie vulnerabili¹⁷ che possono sostenere il canone concordato. Dal 2006 la Regione finanzia l'azione delle **Agenzie sociali per la locazione**, che possono essere istituite dai Comuni. L'incentivo regionale comprende: un contributo a fondo perduto ai proprietari (1500 euro); un contributo ai locatari per sostenere il canone concordato,

¹⁵ Nucleo con componente >70 anni o con invalidità accertata >74% o in carico ai servizi sociali.

¹⁶ È definito **moroso incolpevole** il nucleo che risulti: a) in possesso di un ISEE non superiore al 30 per cento del limite di accesso all'edilizia sociale, di cui all'articolo 2; b) che ha corrisposto all'ente gestore una somma, su base annua, stabilita annualmente dalla Giunta regionale.

¹⁷ Famiglie in situazione di sfratto per finita locazione ma con esecuzione sospesa per condizione di vulnerabilità.

pari a 8 mensilità¹⁸. Il cofinanziamento richiesto ai Comuni è pari al 20% del contributo regionale. Dal 2014 si sono costituite 35 Agenzie che hanno permesso di stipulare contratti per 1700 famiglie.

Per le situazioni di emergenza, il **fondo per la morosità incolpevole (FIMI)** con finanziamento statale, e gestione regionale. Destinatari sono gli inquilini in affitto da soggetti privati, per evitare uno sfratto esecutivo per morosità non derivante dalla loro volontà e rinnovare il contratto. A fronte di richiesta pervenuta ai Comuni, viene assegnato un contributo al proprietario (fino a 8000 euro) per sanare la morosità e un contributo all'inquilino a copertura della cauzione per il rinnovo del contratto e di alcune mensilità, in un massimale complessivo di 12mila euro. Nei cinque anni 2014-2018¹⁹ sono stati erogati, in Piemonte 927 contributi, a fronte di 1200 domande pervenute, con un valore medio di **6.497 euro**. Le risorse disponibili non usate possono essere riallocate sulle disponibilità del fondo precedente.

Un altro intervento -previsto nella stessa legge regionale 3 - risponde alle morosità negli alloggi ERP. Il **fondo sociale regionale** fronteggia le possibili decadenze dall'assegnazione degli alloggi causate dalla morosità, soprattutto di bollette. L'ultimo bando è quello del **2018**, con 3,3 milioni, erogati alle ATC per sanare il 60% di oltre 8000 morosità, con un contributo per assegnatario moroso di **383 euro**. Il restante 40% è a carico del Comune che ha assegnato l'alloggio al nucleo.

In generale il sostegno agli affitti e le misure sulla morosità riguardano comuni ad alta tensione abitativa; l'atto della nuova programmazione del 2019 punta ad estendere l'accesso alle misure anche ai residenti negli altri comuni.

Alcuni dati sul sostegno diretto alle famiglie in affitto

	2015	2016	2017	2018
Contributi per l'affitto	11.222	//	//	//
Contributi per morosità incolpevole (FIMI)	875 morosità sanate			
Contributi Fondo sociale regionale (morosità sanate)	7120	7513	7891	8622

Fonti: elaborazioni su dati Regione Piemonte

Infine nel 2019 sono avviati i contributi in conto capitale per **nuclei in difficoltà con il pagamento delle rate del mutuo 1^ casa**, misura cd "salva mutui"²⁰, per cui sono stanziati 5,76 milioni. La misura fornisce ai mutuatari, morosi incolpevoli per perdita del lavoro e per determinati caratteristiche dell'alloggio, la garanzia del piano di ammortamento (attraverso fideiussione FinPiemonte) nei primi cinque anni; successivamente, se il mutuatario risulterà ancora moroso, avviene il subentro dell'ATC nella proprietà dell'alloggio con assegnazione al mutuatario.

¹⁸ Su 1534 casi, il contributo mediano – a locatori e locatari- risulta di 4162 euro e il canone mediano corrisposto di 3840.

¹⁹ Corte dei Conti, 2020.

²⁰ LR 18/2019

Considerazioni finali

Le misure di contrasto all'emergenza abitativa risultano sottodimensionate rispetto al fabbisogno, e non sempre in grado di raggiungere gli obiettivi.

La copertura delle misure, cioè il rapporto tra chi ne beneficia e chi vi fa domanda, risulta molto ridotta per gli alloggi sociali. A fronte di nuclei in lista d'attesa –graduatorie– molto ampie, ogni anno il numero di alloggi disponibili e pronti è molto ridotto. Nel bando 2018 di Torino, le domande aggiornate²¹ con carattere di disagio grave o urgente sono oltre 7mila, ma la disponibilità annua di alloggi è di circa 700. Nella regione le assegnazioni 2016-2018 sono state di circa 1500 alloggi per anno, con oltre 30mila nuclei nelle graduatorie vigenti.

Negli alloggi ERP aumenta di anno in anno la concentrazione di nuclei a reddito bassissimo, più vulnerabili e a maggior rischio morosità: fenomeno che porta ad una progressiva erosione del canone medio corrisposto alle ATC, intacca la fonte principale di finanziamento delle manutenzioni ordinarie, ed infine rallenta l'offerta annua di alloggi.

Il sostegno finanziario alle locazioni sul mercato privato ha avuto una maggior copertura della domanda espressa, almeno fino al 2015: a fronte di 37 mila richieste ne sono state soddisfatte 32mila²².

Il contributo per sanare le morosità nel mercato privato è considerato complesso e di limitato interesse per i proprietari degli alloggi, che devono avviare un nuovo contratto a canone concordato. Tuttavia la rilevazione della Corte dei Conti mostra che in Piemonte l'utilizzo delle disponibilità 2014-2018 è stata migliore (86%) che per il resto del paese (52%).

L'efficacia risulta limitata per il sostegno alle locazioni: la riduzione delle disponibilità -fino ai nuovi stanziamenti post-pandemia del 2020- ha portato a restringere il contributo medio e quindi la sua capacità nel ridurre l'incidenza dei canoni sul reddito dei beneficiari. Un limite questo rilevato anche nell'attuazione in altre regioni.

L'efficacia è invece elevata per i contributi sulla morosità incolpevole, nel mercato privato e negli alloggi sociali: i contributi riescono ad evitare gli sfratti oppure le decadenze nell'assegnazione. Si tratta peraltro di misure molto costose, non sostenibili per emergenze estese.

Raccordo con altre politiche sociali. Il disagio abitativo e le situazioni di emergenza spesso si sovrappongono con altre vulnerabilità del nucleo destinatario. E' un aspetto accentuato dalla crisi dovuta alla pandemia: molti nuclei assegnatari di alloggio sociale sono vulnerabili perché si basano su redditi da lavoro instabile, irregolare, o esposto a crisi e chiusure di attività. La mancata tempestività e la limitatezza delle misure di tamponamento, può portare all'accumulo di morosità sulle utenze e quindi all'aggravamento delle condizioni dei nuclei.

²¹ Le graduatorie sono aperte, ed il richiedente può aggiornare la propria condizione se mutate le condizioni (es. in caso di perdita del lavoro).

²² Corte dei conti, 2020

Riferimenti bibliografici

- Autigna L. (2018), Un contributo all'affitto per famiglie povere ma non poverissime: l'analisi del Fondo Affitti nella Regione Piemonte dal 2005 al 2011, *Autonomie locali e servizi sociali*, n°3/2018
- Baldini M. (2009), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, QRS Ministero del Lavoro.
- Bernardi L., Fazzini O., Nava L., Lastrico V. (2019), *Strumenti di policy, politiche sociali e abitative: trasformazioni intenzionali ed effetti. Il caso del Fondo Sostegno Affitto in Lombardia.*, *Rivista Italiana Politiche Pubbliche*, n°1.
- Boni A., Nava L., Fronteggiare l'emergenza abitativa: ipotesi sui modelli di intervento dei Comuni e prospettive di ricerca, *Autonomie locali e servizi sociali*, n°3/2018
- Corte dei Conti, *Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020)*, Del. 3/8/2020 9/2020/G.
- Filandri M., Autigna L.P., Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", Fascicolo 3, Dicembre 2015
- Ipsee, *Il sostegno pubblico per l'affitto migliora il benessere delle famiglie?*, sito www.ipsee.info
- Irpet (2018), *Le politiche abitative tra tagli al welfare e liberalizzazione dei mercati.*
- ISVAPP (2015), *Servizio di valutazione in materia di politiche abitative regionali*, Report finale.
- Nomisma, *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo In Italia e ruolo delle Aziende per la casa (2016)*
- Poggio T. (2018), *Le politiche per l'affitto in Italia*, numero monografico di POLIS, 1/2018
- Regione Piemonte (2009), *L'attuazione del programma casa. 10.000 alloggi entro il 2012*
- Rugiero S., Ferrucci G., Angelin P. (2018), *Gli anziani e la povertà energetica. Per una politica integrata di misure di contrasto alla povertà*, Spi-CGIL
- Iommi S., Maitino M.L., Ravagli L., *Adeguatezza, efficacia ed effetti distributivi del contributo al pagamento dei canoni di locazione alle famiglie in disagio abitativo: evidenze dall'esperienza toscana*, *Autonomie locali e servizi sociali*, n°3/2018
- Tosi A., *Le case dei poveri*, 2019

Normativa nazionale e regionale citata

- Camera dei Deputati, I "piani casa" e i "piani città", *Temi dell'attività Parlamentare*, in <https://leg16.camera.it/>; si veda anche la voce Edilizia convenzionata
- Camera dei Deputati, *Politiche abitative*, *Temi dell'attività Parlamentare* https://temi.camera.it/leg17/temi/politiche_abitative.html
- DGR 13 luglio 2015, n. 37-1751, *Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012* approvato con D.C.R. n. 93-43238 del 20 dicembre 2006. Disposizioni per la conclusione del Programma relativamente alle misure di edilizia sovvenzionata, agevolata ed agevolata sperimentale.
- DGR 5 novembre 2007, n. 27-7346, *Edilizia residenziale pubblica. Approvazione delle "Linee guida per il social housing in Piemonte"* ad integrazione del Programma Casa 10.000 alloggi entro il 2012.
- DGR 25 febbraio 2019, n. 31-8447, *"Criteri e indirizzi per gli interventi di welfare abitativo"*

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

Grafica

Ludovica Lella

© IRES

Ottobre 2020

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

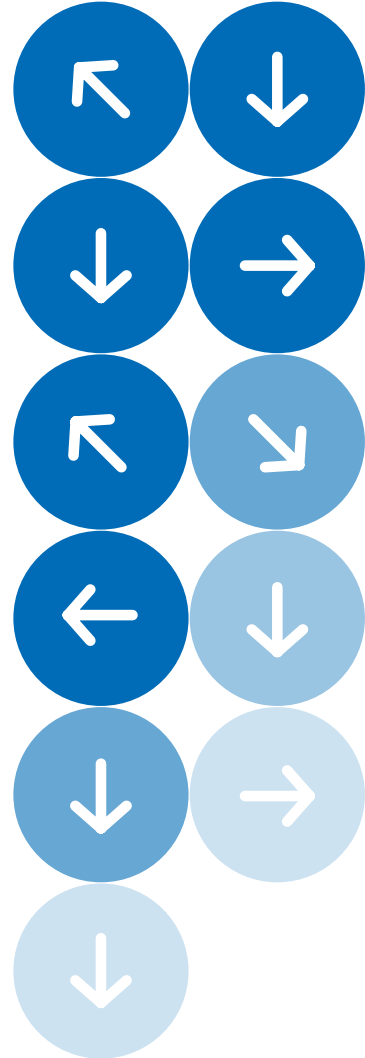
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo rurale

Trasporti



IRES Piemonte

Via Nizza, 18

10125 TORINO

+39 0116666-461

www.ires.piemonte.it