

**Criteria e indirizzi per gli interventi nell'ambito
delle politiche di welfare abitativo**

INDICE

1. Principi della programmazione	Pag. 2
2. Modello di costruzione della politica	Pag. 3
3. Analisi del fabbisogno abitativo, valutazione delle misure pregresse	Pag. 5
3.1. Il contesto di riferimento	Pag. 5
3.2. Cosa è stato fatto	Pag. 6
4. Classificazione dei comuni in classi di disagio abitativo	Pag. 8
4.1. Indice di rischio e disagio abitativo	Pag. 8
5. Articolazione del territorio per ambiti di coesione sociale	Pag. 12
6. Requisiti di accesso e permanenza	Pag. 12
6.1. Requisiti di accesso	Pag. 12
6.2. Requisiti di permanenza	Pag. 14
7. Definizione del canone	Pag. 14
8. Adeguamento alla normativa europea sui SIEG	Pag. 16
9. Le nuove politiche abitative	Pag. 17
9.1. Interventi di aiuto diretto per individui e famiglie	Pag. 18
9.2. Interventi di aiuto indiretto attraverso l'incremento e il mantenimento del patrimonio di alloggi sociali disponibili	Pag. 20
10. Programmi attuativi e risorse	Pag. 22
10.1. Prima attuazione	Pag. 23
11. Monitoraggio delle misure di welfare abitativo	Pag. 25
<i>Riferimenti bibliografici</i>	<i>Pag. 26</i>

1. Principi della programmazione

La programmazione si basa su quattro principi fondamentali. Il primo fa riferimento al considerare le politiche abitative come parte integrante delle politiche sociali. L'obiettivo delle politiche sociali è infatti primariamente quello di rispondere ai bisogni e alle domande degli individui e delle famiglie. Le politiche abitative sono una parte integrante delle politiche sociali. Non rappresentano il cosiddetto *wobbly pillar*, la colonna debole del welfare state, ma ne sono uno dei pilastri (Malpass, 2008). La politica abitativa deve essere considerata a tutti gli effetti una politica sociale. Ma non solo. Deve esserne una parte centrale e integrante. Al fine di programmare efficacemente le azioni di sostegno alle famiglie, le misure di politica abitativa devono essere coordinate e coerenti con quelle delle politiche assistenziali e socio-assistenziali, nell'ambito della cornice concettuale della coesione sociale.

Il secondo principio si riferisce all'uguaglianza dei risultati. La programmazione mira a ridurre le differenze rispetto ad altri soggetti e, in un contesto di confronto attivo con le altre politiche di welfare, si concentra sul sostegno a individui e famiglie per favorire il raggiungimento dell'obiettivo di disporre di una casa adeguata alle esigenze e sostenibile nei costi. È una politica che principalmente guarda a ciò che il soggetto ha, una casa in affitto troppo onerosa, e cerca di pareggiare le condizioni di arrivo (Somaini, 2002). L'abitazione soddisfa il bisogno primario di avere un rifugio, un tetto sopra la testa, ma è anche un bene strumentale in quanto è necessario alla riproduzione familiare e alla cura. Per questa ragione la casa deve essere garantita a tutti e la politica pubblica deve promuovere il diritto alla casa, come politica di uguaglianza (Marcuse e Madden, 2016). Tutte le famiglie hanno diritto ad avere una casa, nessuna esclusa. In questo ambito non si può parlare di pari opportunità. Non sono solo i meritevoli a poter usufruire di un aiuto, ma tutti. Le politiche abitative non possono dunque partire dall'alloggio e dai canoni agevolati rispetto al libero mercato. L'attenzione deve essere piuttosto spostata alla famiglia e ai redditi familiari. La sostenibilità infatti non è una caratteristica intrinseca degli alloggi ma è relativa alla disponibilità di chi li abita (Filandri e Autigna, 2015).

Il terzo principio è quello della transitorietà del supporto pubblico al bisogno abitativo. Individui e famiglie ricevono supporti pubblici fino a che si trovano in una condizione di necessità. Venute meno le condizioni di bisogno, viene ridefinito il supporto delle politiche abitative. In questo modo si mira a favorire l'empowerment e a evitare situazioni di spreco di risorse (Lowe e Tsenkova, 2017).

L'ultimo principio è direttamente collegato al terzo: l'interconnessione delle politiche. Le politiche abitative sono infatti integrate e vengono coordinate insieme alle altre politiche dell'insieme, come detto, più ampio delle politiche di coesione sociale.

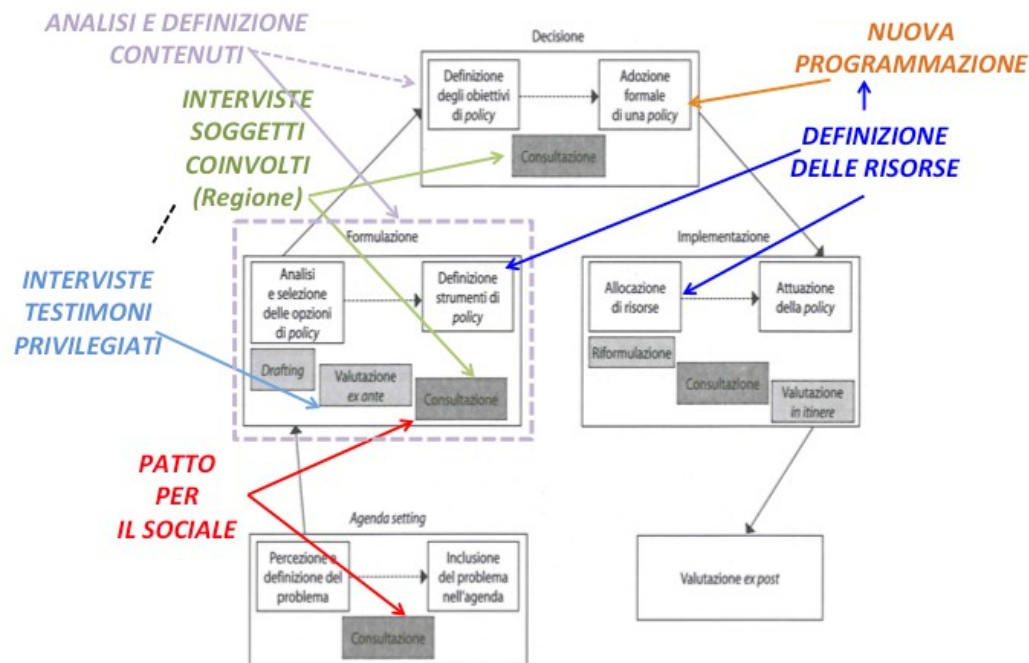
Alcune avvertenze terminologiche risultano necessarie per la stratificazione, spesso contraddittoria, di termini e definizioni presenti nell'ordinamento. Nel proseguo con il termine edilizia sociale si intende fare riferimento sia all'edilizia

sovvenzionata/edilizia residenziale pubblica sia all'edilizia agevolata. Non sarà utilizzato il termine inglese *social housing* in considerazione della mancanza di una definizione normativa. Per alloggio sociale, ove non diversamente indicato, la definizione di riferimento è quella del decreto ministeriale 28 aprile 2008. Il canone sociale è quello previsto dalla legge regionale 3/2010. Il canone concordato è quello previsto dall'articolo 2, comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo".

2. Modello di costruzione della politica

La nuova programmazione nasce da un modello partecipativo, che parte dall'analisi del problema in questione per arrivare al ciclo di policy, la formulazione delle politiche. Si tratta di individuare ed esaminare una serie di alternative per affrontare un problema e di restringere l'insieme delle soluzioni, considerando solo quelle plausibili in vista della decisione finale. Il processo formulativo di individuazione delle possibili alternative, nonché di restringimento delle alternative alle opzioni accettabili segue un approccio bottom-up. Sono infatti stati realizzati – nell'ambito del Patto per il Sociale - 10 incontri con la comunità sul territorio (408 partecipanti, 60 interlocutori diretti al tavolo delle politiche abitative) durante i quali sono stati affrontati i diversi temi contenuti nella nuova programmazione. Inoltre sono state condotte diverse interviste a testimoni privilegiati su aspetti specifici ed è stata formalizzata l'istituzione di un tavolo tecnico con i direttori delle Agenzie Territoriali per la casa. Hanno costituito un tassello importante del processo partecipativo anche gli incontri periodicamente svolti con i Comuni, con le Associazioni rappresentative delle Cooperative Edilizie e delle Imprese di costruzioni, con le organizzazioni sindacali, sia per tematiche di carattere generale, tra tutti a titolo esemplificativo gli incontri sul processo semplificativo e di informatizzazione del sistema, sia per l'insorgere di criticità contingenti collegate all'attuazione dei programmi in corso e all'andamento dei flussi finanziari.

Figura 1. La formulazione della nuova programmazione



Fonte: Elaborazioni sullo schema proposto da La Spina e Elfa (2011).

Sono in corso gruppi di lavoro informali tra la Regione e i soggetti attuatori per l'approfondimento di alcuni temi specifici di particolare complessità. Un tema affrontato è quello dell'andamento dei mutui integrativi concessi dalla Regione ai sensi della legge regionale 28/1976 alle cooperative a proprietà indivisa. È stata effettuata la ricognizione di tutti i piani di ammortamento attualmente in essere. Per tutti i 285 mutui sono state sviluppate le proiezioni dei costi (con stima dei tassi) fino al termine dell'ammortamento. Si è così potuto definire con maggiore precisione sia le risorse da iscrivere nel bilancio regionale nei capitoli di spesa sia l'ammontare dei rientri previsti dalla medesima legge in termini di rivalutazione degli affitti corrisposti dai soci assegnatari degli alloggi finanziati. La differenza tra uscite ed entrate determina l'ammontare delle risorse destinate al reinvestimento nel settore ai sensi dell'articolo 9 ter della lr 28/1976, assieme alle rientri provenienti dalle vendite degli alloggi ai soci assegnatari.

Un altro importante tema affrontato è collegato allo sviluppo di una nuova modulistica unificata per l'edilizia sovvenzionata e agevolata, per la valutazione di congruità dei dati metrici, parametrici e finanziari degli interventi costruttivi da finanziare (QTE), nel rispetto delle indicazioni contenute nella decisione europea 21/2012/UE per la determinazione dell'importo della compensazione da attribuire ai soggetti attuatori a fronte dell'obbligo di servizio imposto. I nuovi modelli QTE, articolati per tipologia di intervento (nuova costruzione, recupero, ristrutturazione urbanistica, manutenzione straordinaria, acquisto alloggi ultimati), andranno a completare il percorso di armonizzazione tra sovvenzionata e agevolata iniziato con la definizione di massimali di costo a metro quadrato identici tra le misure. Dovranno consentire, a lavori ultimati, di definire l'ammontare delle spese

effettivamente sostenute dai soggetti attuatori per la realizzazione dell'immobile e saranno approvati con apposito provvedimento dirigenziale.

Per dare sistematicità e strutturaltà formale al processo partecipativo, in una logica di confronto attivo e costante con gli attori individuali e collettivi durante le fasi ascendenti e discendenti delle politiche di welfare abitativo, con apposita deliberazione della Giunta regionale è stata costituita la Rete del welfare abitativo. È previsto che la Rete possa essere articolata per gruppi di lavoro (nodi della rete) a cui affidare lo sviluppo della discussione e il confronto con gli stakeholder su specifici temi collegati ai tre assi ritenuti strategici e cioè lo sviluppo e la promozione delle politiche di welfare abitativo, l'attuazione delle misure e degli interventi e la valutazione degli esiti raggiunti.

3. Analisi del fabbisogno abitativo, valutazione delle misure pregresse

3.1. Il contesto di riferimento

Nel nostro paese sono in atto tendenze diverse, che riflettono i cambiamenti della struttura familiare in relazione ai mutamenti economici, sociali e demografici. Da un lato, assistiamo a un aumento delle famiglie e a una diminuzione del numero medio di componenti; dall'altro anche le abitazioni sono in crescita e si consolida il *surplus* di abitazioni rispetto alle famiglie (Baldini, 2010). I dati del Piemonte sono in linea con la media nazionale. E il dato di surplus non deve trarre in inganno e far pensare ad un mercato maturo perché nella quota di alloggi è compresa una parte di abitazioni comunque non disponibili sul mercato in quanto utilizzate per vacanza, studio o lavoro, nonché una parte di patrimonio abbandonata in seguito all'inurbamento della popolazione, localizzata soprattutto nei Comuni montani, e una parte non utilizzabile o poco appetibile per problemi di agibilità o carenza di manutenzione. Nella Regione Piemonte, il 55% degli alloggi è compreso in edifici con più di 40 anni di vita, un percentuale importante che cresce nelle città di medie dimensioni e nelle città metropolitane dove si attesta rispettivamente al 70 e al 76%. Più della metà delle case esistenti ha, quindi, ampiamente superato la soglia temporale oltre la quale solitamente sono necessari interventi manutentivi importanti (e costosi) alle parti non strutturali dell'edificio (impianti tecnologici, sanitari, ecc.).

Il bisogno abitativo è quindi elevato sia come domanda primaria alimentata dalla crescita delle famiglie, sia come domanda generata dal disagio abitativo. Il fabbisogno abitativo censito dalla Regione Piemonte nel 2011, tenuto conto delle domande di alloggi di edilizia popolare, degli sfratti, nonché delle situazioni di indigenza è di oltre 50.000 unità, dato peraltro in aumento.

Per rispondere a una domanda abitativa legata in modo particolare a fasce deboli della popolazione (povertà, sfratti, ecc.) considerando il surplus di patrimonio esistente, spesso non utilizzabile in quanto inagibile, bisogna pensare a soluzioni innovative, da affiancare a misure più tradizionali, valutate positivamente per il loro impatto sul territorio.

La risposta a un problema complesso deve infatti prevedere necessariamente diverse azioni al fine di tenere conto della molteplicità degli aspetti che la questione abitativa richiama (Autigna e Filandri, 2015).

3.2. Cosa è stato fatto

Una programmazione efficace considera innanzitutto lo stato attuale delle politiche e ciò che è stato fatto in termini di valutazione positiva e negativa. A questo proposito sono stati ricostruiti gli interventi per l'affitto, quelli per la proprietà, nonché quelli espressamente definiti di housing sociale realizzati dalla Regione Piemonte in dieci anni¹. Le misure che sono state analizzate e realizzate in Piemonte nell'ultimo decennio sono numerose e diverse. L'eterogeneità che pur rappresenta il segnale della volontà diretta a intervenire in un contesto di bisogni complessi, non esclude la necessità di una razionalizzazione. Inoltre, è risultata cruciale l'adozione di programmi strutturali – come questo che si prefigge la nuova programmazione - che assicurano continuità nel tempo della politica, nell'ottica di superare il carattere emergenziale dello stile di *policy*, come conseguenza del manifestarsi di nuovi e complessi fenomeni sociali, emersi ad un ritmo superiore rispetto alla capacità di risposta degli enti coinvolti (Pizzimenti e Russo, 2011).

Dal punto di vista della disuguaglianza, l'analisi delle misure attuate in Piemonte ha evidenziato diversi punti di forza e alcune criticità. I primi non sono illustrati in quanto saranno espressamente contenuti nella nuova programmazione; i secondi, richiamati di seguito, servono invece per orientare le azioni future. Una prima criticità riguarda l'efficacia delle misure a sostegno della proprietà. In un contesto caratterizzato dal perdurare della crisi economico-finanziaria, gli interventi a sostegno della proprietà (anche quando non passano per le nuove costruzioni e sono quindi congruenti con l'auspicabile linea di recuperare l'esistente), non contribuiscono a ridurre il disagio sociale delle famiglie in condizione di maggiore difficoltà, ma intervengono a sostenere famiglie che possiedono già delle proprie risorse. A questo proposito la nuova programmazione sarà focalizzata sul sostegno alle famiglie in affitto.

Altre criticità riguardano i requisiti di accesso e sono due. Da un lato c'è la valutazione delle proprietà possedute dalle famiglie che spesso non sono considerate criterio di esclusione, anche nell'eventualità di immobili di prestigio, basta siano al di fuori della provincia di residenza. Dall'altro ci sono le modalità di calcolo del reddito. Solo per poche misure si utilizza una scala di equivalenza per rendere comparabili i redditi di famiglie diverse per estensione e composizione. Questi due aspetti sono alla base di una disparità di trattamento, che tende, pur nell'ottica di aiutare le famiglie svantaggiate, a riprodurre forme di disuguaglianza. Tali questioni sono state affrontate e riviste nella programmazione in un'analisi che tenga conto delle modalità e requisiti di accesso delle politiche abitative.

¹ Per una trattazione esaustiva si veda Filandri M. e Autigna L.P. (2015). Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte. *La Rivista delle Politiche Pubbliche*, 3: pp. 339-64.

Una ulteriore criticità riguarda i tempi necessari per la realizzazione degli interventi e l'assegnazione degli alloggi realizzati alle famiglie. Sono stati analizzati i dati relativi ai primi due bienni del Programma Casa: 10.000 alloggi entro il 2012. L'analisi dei tempi medi per l'inizio dei lavori, la conclusione degli stessi, l'assegnazione degli alloggi alle famiglie e la conclusione amministrativa degli interventi restituisce un dato non soddisfacente sia per l'avanzamento fisico e finanziario degli interventi sia per il raggiungimento dell'obiettivo primario dell'azione pubblica e cioè la consegna di una casa alla famiglia in difficoltà abitativa. Per gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti a realizzare alloggi di proprietà pubblica hanno inciso diversi fattori, solo in parte riconducibili alla crisi del 2010. Tra questi sono emersi: difficoltà a mantenere le localizzazioni e gli impegni dichiarati all'atto della domanda con necessità di ripetuti assestamenti, affidamenti con elevati ribassi che spesso hanno determinato i presupposti per contenziosi nel corso dell'esecuzione dei lavori, fallimenti dell'impresa appaltante, difficoltà nella presentazione delle polizze postume decennali, carente coordinamento tra enti nella gestione dei procedimenti connessi all'attuazione degli interventi e infine disallineamenti tra i fabbisogni teorici dichiarati al momento della domanda e i fabbisogni reali, di peculiare rilievo per le linee di intervento dedicate agli anziani o per gli interventi localizzati in comuni di piccole dimensioni. In particolare si è constatata per gli anziani l'assenza di domanda da parte dei potenziali destinatari che non intendono abbandonare la rete sociale costruita attorno alla residenza in essere se non al momento della non autosufficienza.

Per gli interventi di edilizia agevolata realizzati dai soggetti privati, cooperative e imprese di costruzioni, le criticità rilevate paiono più direttamente correlate alla crisi del 2010. Una parte dei soggetti attuatori è uscita dal mercato, ma anche chi è riuscito a superare il periodo più difficile ha mostrato evidenti necessità di rafforzare e ampliare la struttura organizzativa con processi di fusione e accorpamenti per poter reggere con successo periodi più o meno prolungati di instabilità.

Anche per gli interventi realizzati da privati sono stati rilevati, in diversi casi, problemi nell'assegnazione degli alloggi realizzati. Gli alloggi di piccola dimensione, tipicamente i bilocali promossi dal sistema premiale individuato nel Programma Casa, sono stati spesso rifiutati dalle famiglie anche se con costi di affitto e di utenze contenuti. La scarsa appetibilità è collegabile a valutazioni che fanno perno sul *trade-off* tra i costi complessivi di trasferimento e la proiezione temporale di adeguatezza dell'alloggio. Per i nuclei di nuova formazione si tratta di tenere in considerazione la prospettiva di crescita del nucleo o per le famiglie che, al contrario, si sono ristrette, tra il risparmio in termini di canone e utenze e i costi di trasferimento e rinnovo degli arredi. In ogni caso lo standard abitativo percepito come accettabile sembra collocarsi almeno a livello di trilocale.

Un'altra rilevante criticità nell'assegnazione dei nuovi alloggi è collegata al canone di locazione che deve necessariamente assicurare la copertura dei costi sostenuti per l'approvvigionamento delle risorse private sul mercato del credito, per la parte realizzativa non assistita da contributo pubblico, e delle spese generali di amministrazione e di manutenzione straordinaria. Soprattutto nelle realtà periferiche il canone è risultato in linea con quelli praticati sul libero mercato

drasticamente calmierati dalla crisi e quindi non così appetibile in considerazione dei vincoli collegati al finanziamento pubblico concesso. La sfittanza ha determinato gravi e, talune volte, irreversibili, situazioni di crisi dei soggetti attuatori per i quali è stato necessario un intervento straordinario della Regione in termini di tavoli di confronto tra operatori, Comuni e Istituti di Credito per individuare le migliori strategie atte a scongiurare, quando ancora possibile, i fallimenti o le liquidazioni coatte con l'adozione delle necessarie autorizzazioni per cessioni di rami di azienda, retrocessioni di immobili realizzati in diritto di superficie, ecc..

Relativamente alla misura agevolata in locazione con possibilità di riscatto dopo 15 anni prevista dal Programma Casa, è emerso come questo intervento abbia generato diverse situazioni di acceso contrasto tra soci assegnatari e cooperative, in parte ancora irrisolte, che hanno parzialmente pregiudicato l'andamento della misura.

Infine, anche a causa del livellamento al ribasso del mercato privato, si è notevolmente rallentato il processo di alienazione ai soci degli alloggi di più vecchia realizzazione delle cooperative indivise con decremento delle entrate regionali connesse al processo di vendita e destinate al reinvestimento nel settore.

Tutte le criticità sopra evidenziate sono state considerate nella nuova programmazione e generano l'esigenza, anche in coerenza con le più recenti indicazioni ministeriali, di richiamare i soggetti partecipanti ai bandi o avvisi pubblici a una più accurata selezione delle proposte da avanzare alla Regione. L'accuratezza può essere stimolata attraverso la previsione che le domande di finanziamento siano fin dall'inizio corredate dai quadri tecnici economici (QTE) e dalle verifiche sulle compensazioni (PEF o indici di bilancio), oltre a una più attenta individuazione delle localizzazioni. Un'altra opportuna azione per sostenere l'avanzamento dei programmi è costituita dall'inserimento di termini più cogenti e ristretti per l'avvio e la conclusione dei lavori e la previsione di sanzioni per i soggetti inadempienti, compresa la restituzione delle eventuali erogazioni ricevute. Oltre ai nuovi modelli QTE dovrà essere rivista, per essere unificata, la regolamentazione vigente per l'attuazione degli interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata e ridefinito il ruolo delle strutture tecniche decentrate.

4. Classificazione dei comuni in classi di disagio abitativo

La constatazione che nelle programmazioni pregresse le localizzazioni definite in base alla classe demografica di appartenenza del comune (Comuni sopra gli ottomila o i quindicimila abitanti a seconda della misura di intervento, o loro aggregazioni funzionali) hanno talvolta generato un disallineamento tra fabbisogno teorico e fabbisogno empirico ha determinato la necessità di ridefinire l'analisi del disagio abitativo per tutti i comuni del Piemonte.

4.1. Indice di rischio e disagio abitativo

Al fine di costruire un indicatore che tenga conto del disagio abitativo presente in territorio, nonché della situazione di vulnerabilità, è stato definito un indice additivo multidimensionale che considera simultaneamente sei variabili. Tutte e sei le variabili sono rilevate a livello comunale e fanno riferimento all'anno 2015 o, in un caso al dato più recente disponibile negli ultimi 3 anni.

Il primo indicatore considerato è il numero di famiglie in affitto. È noto infatti che, sebbene la proprietà non sia di per sé una condizione sufficiente per proteggere dal rischio di povertà o deprivazione abitativa, sono in generale le famiglie in affitto a essere le più vulnerabili (Filandri, 2015). Il secondo indicatore è il numero di sfratti emessi, per la quasi totalità per morosità, che misura direttamente il grado di disagio del territorio. Il terzo e il quarto indicatore riguardano gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e rispettivamente contano il numero di alloggi realizzati sul territorio e il numero di domande insoddisfatte di accesso agli alloggi. Infine sono stati considerati due indicatori legati all'attività di assistenza sociale comunale: il numero di famiglie che si trovano in condizione di disagio (seguite dai servizi sociali) e il numero di famiglie assistite economicamente. La tabella 1 presenta uno schema riepilogativo delle variabili. Come si può osservare la distribuzione del disagio/rischio presenta una grande variabilità territoriale (Dev. St.) e vede per 5 indicatori su 6 almeno la metà dei comuni considerati con valore zero (Med.). Questi dati supportano l'idea che il disagio abitativo è particolarmente concentrato in alcune zone territoriali.

Tabella 1. Variabili considerate nella costruzione dell'indicatore di disagio/rischio abitativo

Variabile	Media	Dev. St.	Med.	Min	Max	Anno	Fonte
Famiglie in affitto	353	3433	52	0	115.919	2015	Istat
Numero di sfratti	5,5	86	0	0	2.945	2015	Settore Edilizia Sociale
Totale alloggi ERP	43,1	532,2	0	0	17.799	2015	Settore Edilizia Sociale
Domande insoddisfatte ERP	18,9	286,1	0	0	9.823	Ultimo bando	Settore Edilizia Sociale
Famiglie in condizione di disagio	3,6	23,1	0	0	446	2015	Settore Politiche Sociali
Famiglie assistite economicamente	18	143,9	0	0	4.527	2015	Settore Politiche Sociali
Indicatore additivo	73,7	747,2	8,9	0	25.209		

Tabella 2 Distribuzione dell'indice additivo di disagio/rischio abitativo

	%
fino a 25	73,8
da 25.01 a 50	9,6
da 50.01 a 75	4,7
da 75.01 a 100	2,6
da 100.01 a 125	1,5
da 125.01 a 150	1,0
da 150.01 a 175	1,1
da 175.01 a 200	0,3
da 200.01 a 225	0,6
da 225.01 a 250	0,4
250.01 e oltre	4,4
Totale	100

L'indice additivo ha un campo di variazione che va da 0 a 2573, escludendo il caso di Torino che è un *outlier* con valore 25209. La variabile ha una distribuzione particolarmente asimmetrica (Tabella 2) indicando come il disagio/rischio sia particolarmente concentrato in alcuni specifici comuni. Si sono dunque aggregati i comuni in 3 gruppi: ad alto rischio abitativo, a medio rischio abitativo, a basso rischio abitativo. La soglia per definire l'alto disagio abitativo è stata fissata considerando tutti i comuni che hanno almeno circa un decimo (> del 9%) del campo di variazione dell'indicatore di disagio abitativo. È stato quindi preso come riferimento il valore di 2573 (escludendo cioè Torino) grado assoluto massimo livello massimo. Similmente è stata considerata la soglia del medio disagio, includendo i comuni con almeno circa un ventesimo del campo di variazione della variabile.

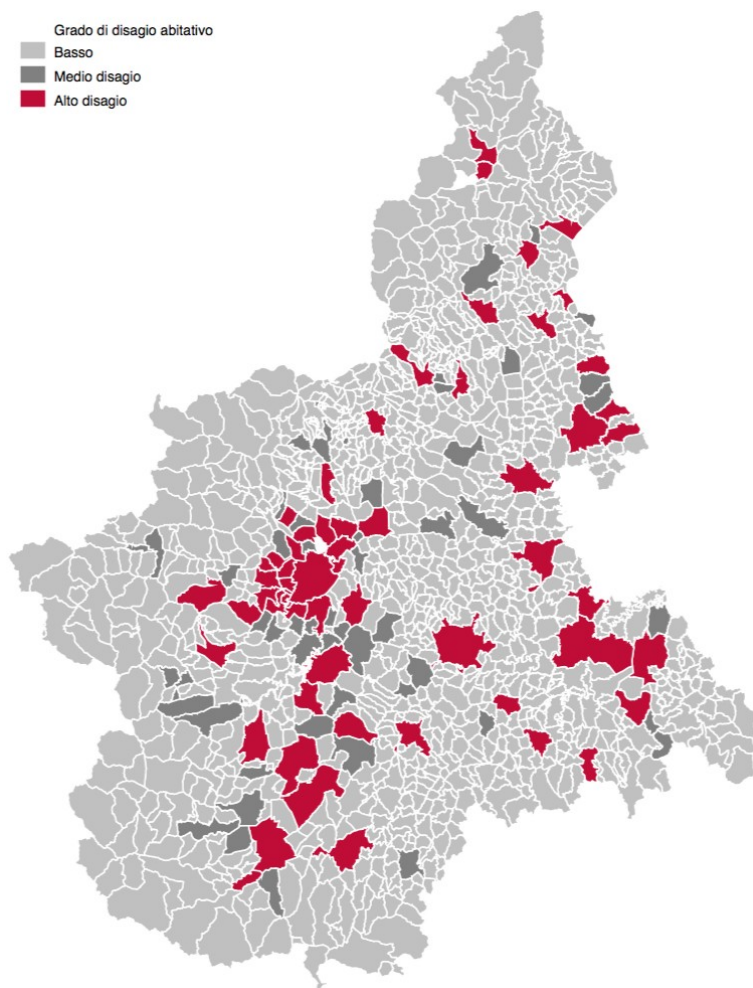
[1] Soglia di alto disagio abitativo: $(\text{Valore massimo}_{\text{-outlier}} - \text{Valore minimo}) * 0,09$

$$2573 * 0,09 = 231,6$$

[2] Soglia di medio disagio: $(\text{Valore massimo}_{\text{-outlier}} - \text{Valore minimo}) * 0,04$

$$2573 * 0,04 = 102,9$$

Figura 4. Comuni ad alto, medio e basso disagio abitativo in Piemonte.



L'elenco dei comuni con il valore dell'indicatore additivo e delle sei variabili considerate è riportato nell'Allegato 1. La classificazione dei Comuni è stata operata, come detto, individuando alcune variabili in contesto sostanzialmente sincronico; ulteriori approfondimenti andrebbero ricercati in prospettiva diacronica, attraverso valutazioni del disagio abitativo in termini evolutivi nel tempo tenendo conto, ad esempio, delle dinamiche demografiche. Approfondimenti in tal senso potranno essere operati attivando forme di collaborazione con Università e Istituti di ricerca specializzati. L'aggiornamento dell'elenco con cadenza quinquennale o in concomitanza dei risultati delle analisi evolutive può essere demandato ad apposito provvedimento della Giunta regionale.

5. Articolazione del territorio per ambiti di coesione sociale

L'indicatore di disagio abitativo mostra, come detto, che alcuni comuni del Piemonte presentano una condizione di maggiore criticità rispetto ad altri. Questa distribuzione, che serve ad orientare l'allocazione delle risorse, non può però comportare che individui e famiglie degli altri comuni siano a priori esclusi da qualsiasi misura. Proprio per garantire l'uguaglianza di accesso a tutti, i comuni sono stati aggregati in ambiti territoriali. Gli ambiti sono stati costruiti tenendo conto dalla classificazione già esistente degli ambiti territoriali dell'edilizia sociale e arrivando, sulla base delle zone delle Aziende Sanitarie Locali e degli Enti gestori dell'assistenza – in sintonia con la zonizzazione proposta dal Settore delle Politiche di Integrazione Socio-Sanitarie – a 30 distretti. Per ogni ambito di coesione sociale, salvo che per gli ambiti di Torino e Novara coincidenti con i rispettivi confini comunali, dovrà essere individuato un Comune capofila. La scelta del Comune del capofila è effettuata tra i comuni ad alto disagio abitativo sulla base della adesione e attivazione delle misure vigenti di ASLO e FIMI. Saranno comuni capofila solo i comuni che hanno già aderito e attivato le misure di ALSO e FIMI. In caso di più comuni nello stesso ambito, la scelta è orientata al comune più ampio per dimensione di abitanti.

Nei comuni ad alto disagio abitativo potranno essere localizzate le misure di intervento comportanti incremento del patrimonio di alloggi sociali e le misure dirette all'apertura di nuovi sportelli ASLO e FIMI. Per le prime si tratta di concentrare negli ambiti di maggiore bisogno la destinazione di consistenti investimenti in termini di finanziamenti pubblici, per le seconde di considerare che l'apertura o lo sviluppo degli sportelli esistenti necessitano di adeguati supporti organizzativi specializzati nell'intermediazione. Tutti gli individui e famiglie residenti nell'ambito territoriale avranno però la possibilità di rivolgersi al Comune capofila d'ambito per poter accedere ai benefici. Tale possibilità è garantita dalla definizione di requisiti di accesso omogenei tra le diverse misure e dalla individuazione di specifici incentivi premiali ai Comuni capofila ai quali è richiesto di assicurare la creazione di una rete d'ambito. Per gli sportelli ogni comune inoltre potrà scegliere, se d'interesse, di avvalersi per l'attuazione e la gestione dei Consorzi socio assistenziali di ambito. L'elenco degli ambiti con la descrizione dei comuni che ne fanno parte e il Comune capofila è riportato nell'Allegato 2.

L'obiettivo che si intende perseguire con la nuova programmazione è quello della creazione per ciascun comune capofila di uno sportello casa operativo su tutte le misure di welfare abitativo, in collegamento con la Regione, gli altri comuni capofila e la rete di coesione sociale presente sul territorio che sappia supportare le famiglie nella scelta del percorso di sostegno più consono alle esigenze.

6. Requisiti di accesso e permanenza

6.1. Requisiti di accesso

L'accesso alle misure di politiche abitative era in passato molto frammentato in termini di requisiti. Cittadinanza, residenza, possesso di proprietà, definizione di nucleo, reddito erano differenziati sia nelle soglie sia nelle modalità di verifica. Nella nuova programmazione i requisiti di accesso sono rivisti tenendo conto del principio di equità, nonché del diverso grado di disagio delle famiglie e delle relative risposte delle misure previste.

Il requisito di cittadinanza sarà uguale per tutte le misure. Per coerenza e armonizzazione tra normativa statale e regionale, la programmazione può assumere come riferimento per la cittadinanza, il criterio previsto per i beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) contenuto nel Decreto Legislativo 147 del 2017, con rinvio, per i cittadini di paesi terzi, al rispetto delle normative vigenti in materia di immigrazione.

Per quando riguarda il requisito della residenza è ipotizzabile introdurre la condizione necessaria di residenza sul territorio regionale, ovvero di attività lavorativa da almeno un anno. In una condizione ideale di equilibrio tra domanda e offerta di alloggi sociali tale requisito dovrebbe essere identico tra tutte le misure. Poiché tale condizione non è al momento data, per l'edilizia sovvenzionata dove le liste di attesa per l'assegnazione di un alloggio sociale permangono rilevanti e il carico sociale delle famiglie con esigenze abitative incide in maniera significativa sui bilanci comunali, il numero degli anni di residenza a livello regionale può essere elevato in modo uniforme su tutto il territorio. Anche per la definizione di nucleo occorre adottare una unica definizione tra tutte le misure, quella definita dalla legge regionale 3 del 2010 che risulta essere la più aggiornata e adeguata al contesto sociale.

Per ottimizzare e interconnettere le misure così da rafforzare la flessibilità del sistema e rispondere al fabbisogno abitativo delle famiglie si considererà come requisito di accesso alle diverse misure (sovvenzionata, agevolata, agevolata sperimentale, ASLO, FIMI, residenze temporanee) una diversa soglia di ISEE. Le misure finora implementate dalla Regione, come già detto, presentano sotto questo profilo un forte aspetto critico dal momento che solo alcune, le più recenti, prevedono la verifica della situazione economica tramite ISEE, per altre, ad esempio l'edilizia agevolata, il sistema di calcolo è ancora basato solo sul reddito imponibile con differenze tra lavoratori autonomi e dipendenti anacronistiche rispetto al contesto attuale. L'ISEE al contrario è una misura che basandosi sulla scala di equivalenza rende la condizione economica di tutti i nuclei direttamente comparabile, tenuto conto dell'ampiezza dello stesso e della composizione in termini di età. La presente programmazione prevede di rendere l'ISEE un requisito imprescindibile per tutte le famiglie che necessitano di un intervento di politica abitativa con soglie tra loro legate progressivamente. Soglie più basse per le famiglie in grave disagio abitativo che intendono accedere agli alloggi sociali di edilizia sovvenzionata, progressivamente più elevate per le famiglie in medio o basso disagio abitativo che intendono accedere agli alloggi sociali di edilizia agevolata in locazione. Le soglie di ISEE saranno espressamente indicate negli atti regolamentari delle singole misure e sono soggette a variazioni annuali in relazione agli adeguamenti ISTAT.

L'ISEE tiene già in parte conto della condizione patrimoniale, ma non esclude la possibilità che i nuclei possiedano un'altra intera abitazione. Il possesso del 100% di un alloggio sul territorio nazionale o all'estero, adeguato alle esigenze del nucleo rappresenta una causa di esclusione dalle misure di sostegno abitativo.

La nuova programmazione per gli aiuti concessi sotto forma di assegnazione di un alloggio sociale tiene conto sia dei criteri di accesso dell'intervento pubblico, sia dei criteri di permanenza in coerenza con il principio della temporaneità del supporto pubblico al bisogno abitativo e all'obiettivo di *empowerment* sotteso agli aiuti pubblici. Anche le soglie di permanenza sono definite in forma progressiva tra le misure e sono indicate negli atti regolamentari.

Anche i requisiti per l'accesso al fondo sociale saranno rivisti in coerenza con le altre misure. In particolare, la quota minima che gli assegnatari devono corrispondere per beneficiare della condizione di moroso incolpevole e per accedere al fondo va ridefinita e individuata sulla base dell'ISEE del nucleo, anziché sul reddito, determinata in valore assoluto, anziché in relazione percentuale ad altri parametri, e, compatibilmente con la tenuta del sistema, ridotta per i nuclei con ISEE più basso.

6.2. Requisiti di permanenza negli alloggi sociali

Si è detto che individui e famiglie riceveranno il supporto pubblico fino a quando si trovano in una condizione di necessità e che, venute meno le condizioni di bisogno, il supporto viene ridefinito. Fa da corollario a tale assunto la garanzia che per coloro che non raggiungono la condizione di autonomia il supporto pubblico è mantenuto. Per dare attuazione a tale principio occorre definire la durata temporale dell'assegnazione degli alloggi sociali di edilizia sovvenzionata e agevolata.

La nuova programmazione prevede che tale durata sia di otto anni, in coerenza con la durata massima dei contratti di locazione a canone concordato. L'assegnazione è rinnovabile soltanto in presenza dei requisiti di accesso per quanto riguarda cittadinanza, residenza, impossidenza di altri alloggi per tutti i componenti del nucleo e in presenza di ISEE non superiore al limite di permanenza. Se i requisiti vengono meno, l'assegnazione non è più rinnovabile² e il nucleo, anche attraverso l'attività degli sportelli casa, può essere accompagnato verso la misura di aiuto confinante, ad esempio un assegnatario di edilizia pubblica può essere indirizzato verso l'edilizia agevolata o verso il mercato dei canoni concordati con supporto ASLO. Anche in questo percorso si delinea la necessità di eliminare l'attuale rigidità dei confini tra le misure per consentire ai non beneficiari dell'aiuto pubblico di accedervi ed evitare il consolidamento di potenziali rendite di posizione dei beneficiari.

7. Definizione del canone

² Per gli alloggi a canone sociale occorre procedere alla modifica del comma 4 dell'articolo 12 della legge regionale 3/2010.

Nel sistema attualmente vigente il canone degli alloggi di edilizia sovvenzionata è definito dalla legge regionale 3/2010 e tiene conto del reddito, della composizione del nucleo e delle caratteristiche dell'alloggio. Il canone degli alloggi di edilizia agevolata è definito invece nei bandi di finanziamento e tiene sostanzialmente conto solo delle caratteristiche fisiche dell'alloggio dovendo assicurare il pagamento dei mutui contratti per la realizzazione; non sono previste regole tendenti ad assicurare equilibrio tra la dimensione dell'alloggio e la composizione della famiglia. Il canone è, in entrambi i casi, definito al momento dell'accesso. Per la sovvenzionata è adeguato sulla base del censimento socio-economico biennale; per l'agevolata sono considerati gli adeguamenti ISTAT. Questi modelli non risultano più coerenti con la precarietà del lavoro e la stabilità nel tempo delle risorse familiari valutate al momento dell'ingresso nel mercato protetto. Ne sono testimonianza per l'edilizia sovvenzionata, l'incremento delle morosità incolpevoli (nell'ultimo anno il Fondo sociale previsto dall'articolo 20 della legge 3/2010 ha registrato un incremento del 18% rispetto all'anno precedente) e, per l'edilizia agevolata il risultato delle analisi condotte su un campione di nuclei assegnatari di alloggi di edilizia agevolata sperimentale del Programma casa dove è risultato evidente che il livello di canone non risultava praticabile per le famiglie beneficiarie (Autigna e Filandri, 2014).

Le modalità di calcolo devono dunque essere rivisitate almeno sotto due profili. Il primo è che l'ammontare deve essere prevalentemente definito in base alle risorse disponibili per le famiglie e solo in quota minoritaria in base alle caratteristiche fisiche dell'alloggio. Il canone deve infatti essere prioritariamente sostenibile (Stone, 2006). Il secondo profilo è che tale canone dovrebbe mantenere la sostenibilità per la durata dell'assegnazione e non solo al momento di accesso. La sostenibilità e la permanenza nell'alloggio sono garantite per gli assegnatari di alloggi di edilizia sovvenzionata morosi incolpevoli attraverso il Fondo sociale corrisposto annualmente alle ATC dalla Regione e dai Comuni. Non è così per gli assegnatari degli alloggi di edilizia agevolata. La nuova programmazione, nell'ottica di progressiva riduzione delle disuguaglianze, prevede l'introduzione di una misura di aiuto diretto anche per le famiglie inserite nel mercato dell'edilizia agevolata. In presenza di risorse pubbliche più consistenti di quelle oggi disponibili, si potrebbe assumere la prospettiva di un allargamento di tale forma di aiuto a coloro che affittano a canone concordato alloggi reperiti sul libero mercato in possesso di determinate condizioni socioeconomiche.

Per assicurare la sostenibilità del canone e l'inserimento del nucleo nella misura di aiuto diretto sarà necessario aggiornare annualmente l'ISEE degli assegnatari di alloggi sociali sia di sovvenzionata che di agevolata. Dall'incremento dei canoni per i nuclei che registrano aumenti dell'ISEE derivano effetti redistributivi verso i nuclei più fragili della medesima misura. Qualora, durante la vigenza dell'assegnazione, l'ISEE risultasse superiore al limite di permanenza non si attiva la decadenza ma bensì l'incremento del canone a un valore superiore da definire negli atti regolamentari. La sanzione della decadenza sarà attivabile soltanto al momento del rinnovo dell'assegnazione³. Si potranno così ottenere effetti positivi a livello di

³ Occorre procedere alla modifica degli articoli 17 e 19 della legge regionale 3/2010.

equilibrio dei bilanci dei soggetti gestori, pubblici e privati, per il maggior gettito da canone corrisposto da assegnatari in condizioni di minore disagio economico.

Per l'edilizia sovvenzionata considerato il dato storico consolidato della diffusione di morosità nella fascia di popolazione più svantaggiata, si può prevedere che, gradualmente nel corso di un triennio, parte del Fondo sociale sia corrisposto alle ATC nel corso del medesimo esercizio finanziario in cui la morosità si verifica (ex ante). La quota residua a conguaglio continuerà ad essere corrisposta nell'esercizio finanziario successivo (ex post). Anche questa diversa modalità procedurale (al momento tutta la morosità è corrisposta ex post) favorisce l'equilibrio dei bilanci delle ATC oggi messi a dura prova dall'impoverimento della popolazione fragile.

8. Adeguamento alla normativa europea sui SIEG

I finanziamenti concessi in materia di edilizia sociale rivolti alla realizzazione di alloggi sociali o alla manutenzione del patrimonio esistente sono soggetti alle disposizioni previste dalla Decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG). L'articolo 2 della decisione contempla infatti esplicitamente l'edilizia sociale quale categoria di applicazione.

I finanziamenti concessi dalla Regione in data successiva alla prima decisione assunta dalla UE in materia di SIEG (cd pacchetto Monti Kroes 2005/852/CE) sono stati quantificati e verificati attraverso un sistema disciplinato a livello nazionale, basato su massimali di costo e limiti di superficie degli alloggi. Tale sistema si sostanzialmente attraverso la compilazione di Quadri Tecnici Economici (QTE) ed era limitato al monitoraggio dei costi di costruzione.

Per i finanziamenti concessi dopo l'entrata in vigore della decisione 2012/21/UE che ha sostituito la precedente 2005/852/CE, la Regione, nelle more delle determinazioni ministeriali, ha integrato il sistema dei QTE con il Piano Economico Finanziario (PEF). Il PEF, predisposto per tutta la durata della realizzazione e la gestione dell'intervento, è diretto a consentire la valutazione del tasso interno di rendimento (TIR). Sono state previste tre fasi di controllo: ex ante al momento della concessione del finanziamento, durante la fase realizzativa ed ex post per la durata dell'obbligo di servizio. Tale durata per gli interventi di edilizia sovvenzionata in locazione permanente è stata convenzionalmente stabilita in anni 30.

La sperimentazione sviluppata con i programmi pregressi, i risultati del monitoraggio del regime di aiuto sull'edilizia sociale attivato dalla Commissione Europea nel marzo 2015 e le esperienze nel frattempo maturate a livello italiano in altre realtà regionali inducono a una ridefinizione delle modalità di adeguamento alla decisione UE, in particolare, per quanto riguarda la verifica della sovracompensazione. L'atto di incarico, i cui contenuti sono indicati all'articolo 4 della decisione, sarà individuato dai provvedimenti attuativi delle misure e

tendenzialmente coinciderà con il bando o avviso pubblico ovvero con i Protocolli d'intesa sottoscritti dalla regione con i beneficiari, laddove previsti. La durata dell'obbligo di servizio per gli interventi di edilizia agevolata sarà di 30 anni decorrenti dalla data di assegnazione dell'alloggio al beneficiario, mentre per l'edilizia sovvenzionata continuerà ad essere permanente.

La determinazione dell'importo da concedere per la realizzazione dell'intervento continuerà ad essere effettuata attraverso i QTE a cui si affiancheranno due modelli per la verifica della compensazione e l'assenza di sovracompensazione, che saranno differenziati in ragione della natura pubblica o privata del soggetto attuatore per assicurare il metodo migliore di calcolo del margine di utile ragionevole.

Per i soggetti privati il metodo di valutazione sarà basato sull'utilizzo del tasso di rendimento del capitale (TIR) attraverso la redazione del Piano economico finanziario (PEF). Per quanto riguarda il TIR soglia oltre il quale si genera sovracompensazione potrà essere assunto come parametro di riferimento il Rendimento obiettivo del Fondo di Investimento per l'Abitare gestito da Cassa Depositi e Prestiti SGR, maggiorato del tasso di inflazione medio annuo e di un premio di 100 punti base.

Per le ATC e i Comuni la valutazione potrà avvenire attraverso il parametro "Reddittività dell'attivo" previsto in alternativa al TIR dal comma 8 dell'articolo 5 della Decisione. Anche per i soggetti attuatori pubblici si dovrà definire un valore soglia al di sotto del quale non vi è sovracompensazione.

I parametri e gli strumenti per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione, comprensiva del margine di utile ragionevole, il modello di Piano Economico Finanziario, il modello per la determinazione del parametro "Reddittività dell'attivo", i valori soglia, le scadenze temporali di verifica e ogni altro adempimento necessario a dare completa attuazione alla decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011 saranno definiti in apposito provvedimento della Giunta regionale in base ai criteri sopra richiamati.

9. Le nuove politiche abitative

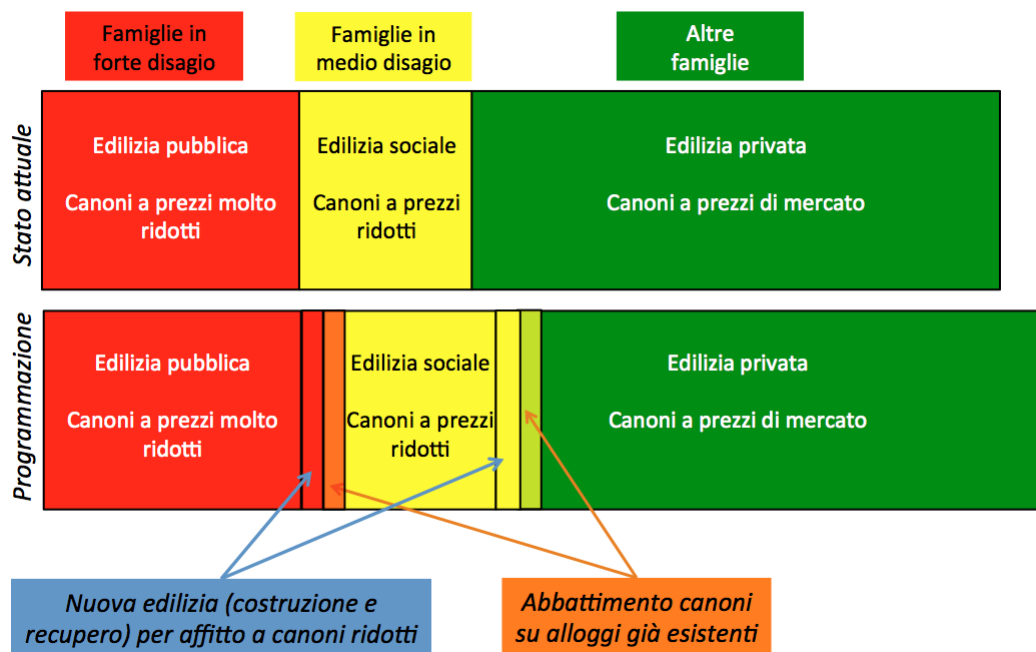
La nuova programmazione comprende misure di sostegno sia diretto sia indiretto a individui e famiglie. Le prime, che spesso vengono classificate anche come misure a sostegno della domanda abitativa, riguardano le erogazioni che i beneficiari ricevono direttamente per pagare il canone o le spese per l'abitare. I contributi concessi sono in conto capitale e a fondo perduto. La nuova programmazione potenzia e sviluppa tali misure anche ai fini della sostenibilità del canone per tutta la durata dell'assegnazione, come detto nel precedente paragrafo. Le seconde, spesso definite a supporto dell'offerta abitativa, sono le misure indirette che hanno l'obiettivo di aumentare il patrimonio di alloggi sociali in affitto a prezzi calmierati rispetto a quelli del mercato. In questo caso il sostegno pubblico è concesso ai soggetti attuatori degli interventi costruttivi (ATC, Comuni, Imprese di costruzione e Cooperative edilizie, altri soggetti individuati dai bandi) e può essere in conto capitale a fondo perduto oppure in forma mista, parte in conto capitale a fondo

perduto e in parte in conto interessi per mutui integrativi contratti dai soggetti attuatori alle migliori condizioni di mercato. Cittadini e famiglie vulnerabili attraverso l'assegnazione degli alloggi realizzati con il finanziamento pubblico usufruiscono di canoni di locazione calmierati.

Per la funzionalità del sistema è necessario che le misure intercettino popolazioni differenti, dove l'intervento totalmente pubblico viene circoscritto al sostegno delle famiglie che si trovano in condizioni di maggiore disagio. A partire dal livello di disagio in cui si trovano le famiglie⁴, destinatarie dell'intervento regionale, la nuova programmazione offre una risposta articolata sia alla fascia gravemente che a quella mediamente svantaggiata.

Una rappresentazione schematica di come la nuova programmazione vuole sviluppare le politiche abitative è contenuta nella figura 2. Le azioni previste mirano, come detto, a rafforzare sia i supporti diretti sia quelli indiretti.

Figura 2. Modello di investimento e sviluppo delle politiche abitative della nuova programmazione strategica considerando il grado di disagio delle famiglie alle quali le politiche sono rivolte.



Rispetto allo stato attuale dove i confini tra le misure sono rigidi e impermeabili, entrambe le direzioni della politica, verso gli aiuti diretti e verso gli aiuti indiretti, aumentano le risposte per le famiglie in condizione di grave disagio e di medio disagio con effetti duraturi nel tempo.

⁴ Il livello di disagio delle famiglie è qui definito teoricamente per la presentazione del modello sotteso alla nuova programmazione. La ratio è la proporzionalità dell'aiuto pubblico in base al grado di disagio delle famiglie svantaggiate.

9.1. Interventi di aiuto diretto per individui e famiglie

Sul versante degli aiuti diretti si trovano gli interventi per diminuire il costo dei canoni su alloggi già esistenti. L'aiuto diretto si dispiega in diverse misure, alcune già sperimentate con successo e quindi riproposte, altre innovative.

Tra le prime in particolare: per gli assegnatari di alloggi pubblici morosi incolpevoli l'aiuto pubblico regionale, in concorso con il comune, consente il pagamento del canone sociale e sostiene di conseguenza l'equilibrio dei bilanci degli enti gestori (Fondo sociale). Per gli inquilini morosi incolpevoli di alloggi reperiti sul libero mercato, permette di mantenere la casa ristorando il proprietario in cambio della rinuncia allo sfratto (FIMI). Per le famiglie in medio disagio, agevola la ricerca di un alloggio a canone concordato sul mercato privato superando la selezione avversa del proprietario (ASLO). In prospettiva si può prevedere che il sostegno venga esteso alle famiglie che hanno difficoltà nel pagamento dei mutui contratti per l'acquisto della prima casa di abitazione.

Accanto a queste linee si possono inserire due nuove misure. Una è rivolta alle famiglie più vulnerabili inserite nelle graduatorie dell'edilizia sociale sovvenzionata che non riescono ad ottenere un alloggio a canone sociale per carenza di alloggi disponibili. E' prevista la corresponsione di un contributo alla famiglia quantificato in modo da consentire di affittare alloggi realizzati in edilizia agevolata a un canone ribassato che approssima quello sociale calcolato con riferimento alla fascia di reddito di appartenenza della famiglia ai sensi della legge regionale 3/2010. Tale possibilità sarà riconosciuta nel limite del 20 per cento degli alloggi di agevolata di futura realizzazione e, in via straordinaria per un biennio, per gli alloggi disponibili di agevolata, nel limite del 5 per cento per ciascun soggetto attuatore che abbia mantenuto la proprietà e la gestione degli immobili senza soluzione di continuità dall'assegnazione del finanziamento originario. L'ammontare del contributo, comprese eventuali correlazioni con le caratteristiche fisiche dell'alloggio, saranno determinati dai provvedimenti attuativi, nel limite di un abbattimento massimo del 30 per cento del canone calmierato e, limitatamente agli alloggi disponibili, in presenza di cofinanziamento dell'ente proprietario nella misura del 10 per cento. La misura concorre a risolvere il problema della sfittanza che si registra in alcune aree del Piemonte dove il livello del canone calmierato si è allineato ai valori di libero mercato rendendo gli alloggi realizzati poco appetibili. Per attivare la misura è preliminarmente necessario definire le modalità di determinazione del canone calmierato con riferimento alla disciplina prevista dal decreto ministeriale 22 aprile 2008 e quelle di selezione degli assegnatari al fine di evitare comportamenti opportunistici oltre ad avere una mappatura degli alloggi disponibili. La misura determina di fatto un ampliamento degli alloggi destinato ai più deboli con costi contenuti a carico delle risorse pubbliche⁵ e concorre a sostenere l'equilibrio del

⁵ Assumendo come riferimento il canone sociale minimo per una famiglia in area Stabilità di 160-180 euro/mese e il canone medio di un alloggio di edilizia agevolata di 350 euro, con le risorse necessarie a costruire un alloggio di edilizia agevolata (in media 130mila euro) si dà la possibilità a 7,97 famiglie di pagare il canone sociale per gli otto anni di durata della prima assegnazione (moltiplicatore 1:8 per

bilancio dei soggetti attuatori e gestori assicurando stabilità al sistema complessivo. Concorre altresì a favorire la mixité sociale e a diminuire il rischio di ghettizzazione.

Un'altra misura innovativa è rivolta agli assegnatari degli alloggi di edilizia agevolata in locazione permanente per supportare la sostenibilità del canone durante la vigenza dell'assegnazione. L'aiuto è attivabile per gli assegnatari che hanno difficoltà a provvedere al pagamento del canone a causa di una sopravvenuta perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo, come verificata al momento dell'assegnazione. Trattandosi di una misura inedita è opportuno prevedere una fase di prima sperimentazione biennale collegata all'attuazione da parte delle cooperative edilizie a proprietà indivisa dell'articolo 4 ter della legge regionale 28/1975 in favore degli assegnatari degli alloggi realizzati con contributo regionale che presentano condizioni economiche di particolare vulnerabilità (ISEE, ISRE, patrimonio immobiliare e mobiliare) definite dai provvedimenti attuativi in coerenza con le altre misure di welfare abitativo. A seguito della valutazione della sperimentazione, la misura potrà essere confermata.

Per attivare le misure innovative è opportuno progettare la nascita di un nuovo soggetto, da selezionare attraverso bando pubblico, da scegliersi tra gli enti del terzo settore, compresi gli enti caritatevoli, a cui affidare il compito di tutoraggio delle vulnerabilità e di sostegno e accompagnamento sociale delle famiglie, che gestisca gli aiuti diretti, assicuri l'accessibilità alle misure ai soggetti multiproblematici, garantisca il rispetto delle verifiche reddituali periodiche e sviluppi progetti diretti all'empowerment delle famiglie.

9.2. Programmi di aiuto indiretto attraverso l'incremento e il mantenimento del patrimonio di alloggi sociali disponibili

Sul versante degli aiuti indiretti si collocano le nuove realizzazioni di edilizia sovvenzionata, di edilizia agevolata e le residenze temporanee (RT1 e RT2). Per tali linee di intervento si conferma la priorità che da tempo la Regione riserva al recupero, alla ristrutturazione urbanistica, alla riqualificazione delle aree dismesse, all'acquisto di alloggi di nuova realizzazione già ultimati con abitabilità rilasciata, di pronta assegnabilità (cd. invenduto) e alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Si tratta di linee di intervento che mirano a contenere il consumo di suolo, pur perseguendo l'obiettivo di incremento del patrimonio sociale, e che, nel sostegno alle attività produttive, risultano anche funzionali al mantenimento dell'occupazione nel settore.

Le nuove realizzazioni, come già in precedenza indicato, potranno essere localizzate nei Comuni ad alto disagio abitativo al fine di concentrare i finanziamenti nei territori che presentano maggiore fabbisogno.

otto anni) spalmando i costi a carico del bilancio in otto anni anziché tre (tempo medio di realizzazione con pagamenti a SAL), nel caso l'alloggio sia già realizzato e disponibile. Per le nuove realizzazioni è evidente che il moltiplicatore si abbassa dovendo tenere in conto anche i costi di realizzazione del nuovo alloggio. In ogni caso la contribuzione pubblica per l'edilizia agevolata non supera la metà del costo realizzativo a differenza della sovvenzionata dove il finanziamento pubblico raggiunge il 100 per cento.

In particolare per l'edilizia sovvenzionata, valutato lo stato complessivo del patrimonio e le esigenze più volte segnalate dalle Agenzie Territoriali per la Casa, anche in termini di adeguamento alle norme di sicurezza, si può prevedere una linea di intervento specifica per gli alloggi gestiti dalle ATC, con finanziamenti in conto capitale a fondo perduto destinati a interventi di manutenzione di modesta entità degli alloggi esistenti nei comuni ad alto e medio disagio abitativo, come definiti con la presente deliberazione. Tale localizzazione amplia il confine degli interventi finanziabili che, con il Programma di recupero ex legge 80/2014 attualmente in corso, è circoscritto ai soli Comuni ATA o con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Al fine di incrementare il numero degli alloggi finanziabili creando sinergie positive con gli Enti proprietari del patrimonio e considerata la tipicità e la ripetitività delle lavorazioni, il finanziamento regionale di tale linea può essere riferito ai soli lavori, nel limite massimo di 5mila euro per alloggio. Tale piano si pone in forma coordinata e complementare agli interventi ex lettera b) del Programma di recupero ex legge 80/2014 recentemente rifinanziati sulla base degli accordi raggiunti dopo complesse trattative con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti destinati a Comuni a ATC con decreto ministeriale n. 420 del 3 ottobre 2018.

Parimenti risulta opportuno prevedere una riserva non superiore al 5 per cento dei fondi disponibili per fronteggiare eventuali situazioni emergenziali o di pubblica calamità.

Per l'edilizia agevolata occorre attivare una linea di intervento specifica per l'utilizzo dei rientri di cui all'articolo 4 ter della legge regionale 28 del 1976 per interventi localizzati nei comuni ad alto disagio abitativo, con priorità per gli operatori che versano le rivalutazioni degli affitti. Il finanziamento potrà essere concesso in forma mista: una parte (minoritaria) in conto capitale a fondo perduto funzionale all'avvio della progettazione e una parte (prevalente) in conto interesse per mutui integrativi ai sensi della l.r. 28/1976.

I nuovi interventi intendono inoltre proseguire le esperienze sviluppate con i programmi complessi di riqualificazione per arrivare alla rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana è definibile come un processo, che dura nel tempo, costituito da azioni materiali e immateriali che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nelle città e "trova luogo" prevalentemente in aree della città costruita, da individuare puntualmente, come le aree industriali dismesse, gli immobili demaniali da valorizzare, le periferie in crisi. Le azioni che qualificano dal punto di vista dell'innovazione i processi di trasformazione rigenerativa della città costruita sono l'innovazione, il completamento e il potenziamento delle reti (c.d. città smart), l'efficientamento e l'adeguamento energetico ambientale degli immobili privati e pubblici (c.d. città CO2 free), la realizzazione di reti verdi e blu, il recupero del suolo, le bonifiche (c.d. città resiliente) e la gestione sociale degli immobili e degli spazi comuni, la condivisione, il servizio sociale all'abitare (c.d. città coesa e solidale). La nuova programmazione, dunque, tenendo conto dell'integrazione tra le politiche pubbliche di diverso ambito, considera come le azioni di welfare abitativo

supportate dal finanziamento pubblico possano fare da catalizzatore di un più vasto programma di interventi e le risorse pubbliche stanziare da moltiplicatore di investimenti infrastrutturali e non.

In collegamento con il tema del patrimonio esistente va affrontato il problema collegato alle strategie da attivare per i villaggi operai di proprietà pubblica risalenti ai primi anni di industrializzazione del Paese, tutelati dalle competenti Sovrintendenze e assoggettati alle norme della legge regionale n. 3 del 2010. Coerentemente con la tutela del diritto abitativo per le famiglie in disagio si individuano i seguenti indirizzi. Dovrà essere delineato, su proposta del Comune di concerto con ente gestore, un progetto di sviluppo del complesso diretto a favorire la cura, l'esemplarità e l'identità culturale del luogo e una migliore fruibilità. Tale progetto, fondato sul mantenimento della proprietà pubblica, potrà prevedere l'esclusione di parte degli alloggi dall'applicazione della legge regionale 3/2010 per essere destinati in locazione ad altri target di beneficiari, in particolare giovani, per favorire la mixité sociale o per promuovere spazi e luoghi comuni, culturali, ricreativi, di supporto alla residenza o di promozione turistica. Le azioni previste dovranno essere idonee ad affrontare nuovi bisogni, con particolare attenzione a proposte di welfare aziendale, e a promuovere l'innovazione sociale rivitalizzando le radici culturali del passato. Il progetto dovrà essere recepito in apposito protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione, dal Comune, dall'Ente gestore (se diverso dall'ente proprietario) e da altri soggetti pubblici e privati interessati e compartecipi dell'iniziativa, quali le aziende presenti sul territorio o le Fondazioni bancarie.

Un ulteriore tema da affrontare è collegato alle possibili azioni da intraprendere per contrastare il rallentamento del processo di vendita ai soci delle cooperative edilizie a proprietà indivisa degli alloggi di più vecchia realizzazione. Va premesso che gli alloggi realizzati da tali cooperative sono destinati alla locazione permanente ed è in tale forma che si esplica la tutela pubblica ai soggetti svantaggiati. L'acquisto in proprietà individuale delle unità abitative costruite dalle cooperative a proprietà indivisa con un contributo concesso dallo Stato o dalla Regione è un'opportunità che può essere colta per i soci soltanto a seguito di deroga al divieto statutario, in relazione a specifiche condizioni definite dalla legge statale, previa autorizzazione della Regione, senza esercizio di discrezionalità in merito. L'assegnazione in proprietà ai soci che aderiscono alla proposta di cessione della Cooperativa costituisce uno strumento sia per la Regione sia per la cooperativa, che consente di continuare a perseguire la tutela delle fasce svantaggiate dal momento che le restituzioni versate alla Regione e i proventi delle vendite per le cooperative sono vincolati al reinvestimento dei programmi del settore.

Poiché la normativa di riferimento è di livello statale può essere utile promuovere un pronunciamento del Consiglio per chiedere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di inserire all'interno delle disposizioni della l. 179/1992, la possibilità di considerare indici di decremento connessi alla vetustà dell'immobile per favorire il completamento dei piani di vendita già autorizzati.

10. Programmi attuativi e risorse

Gli indirizzi delineati con la presente deliberazione dovranno essere attivati attraverso programmi attuativi deliberati dalla Giunta regionale a cadenza periodica a seconda della misura di intervento e delle risorse disponibili. Tale cadenza dovrà essere tendenzialmente annuale per le misure destinate agli aiuti diretti o alla manutenzione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di modesta entità. Per i programmi comportanti incremento o manutenzione di rilevante entità del patrimonio esistente la cadenza potrà essere biennale per assicurare fattibilità e fluidità dei processi di progettazione e realizzazione. Per i programmi di rigenerazione urbana si reputa necessario procedere attraverso la realizzazione di un caso pilota. I programmi attuativi individuano le risorse necessarie per la realizzazione degli interventi previsti.

10.1. Prima attuazione

In sede di prima applicazione degli indirizzi stabiliti con la presente deliberazione, le misure che si intendono attivare sulla base delle risorse che si renderanno disponibili sono le seguenti:

a) Misure di sostegno diretto alle famiglie

ASLO - si stima⁶ di offrire una soluzione abitativa a circa 500 famiglie all'anno abbattendo di circa un terzo il canone concordato per allinearlo all'affitto previsto dalla legge regionale 3/2010 per una famiglia di tre componenti collocata in area di stabilità⁷. Il canone mediano previsto, tenuto conto del sostegno pubblico, è di circa 200 euro/mese, lo stanziamento necessario è di 2 milioni di euro all'anno. Le risorse sono allocate sul bilancio regionale, cap. 154428.

FIMI - si stima di consentire a oltre 700 famiglie sfrattate di non perdere la casa e rinnovare un contratto di locazione a canone concordato ribassato di circa un terzo per allinearlo all'affitto previsto dalla legge regionale 3/2010 per una famiglia di tre componenti collocata in area di stabilità. Il canone mediano previsto, tenuto conto del sostegno pubblico, è di circa 200 euro/mese⁸, lo stanziamento previsto è di 2.859.230,87 euro per il 2019, già trasferiti dallo Stato alla Regione ed allocati sul cap. 153724.

⁶ Le stime si basano sui dati delle 1534 domande finora finanziate, il canone mediano è di 3.840,00 euro/anno, il contributo mediano 4.162,00.

⁷ L'articolo 6, comma 4 del regolamento sul canone sociale degli alloggi di erp prevede l'articolazione delle famiglie assegnatarie in cinque aree ai fini dell'applicabilità del canone: area di Sostegno (canone minimo 40 euro/mese), area di Protezione (canone minimo da 50 a 120 euro/mese), area di Stabilità (canone minimo da 140 a 200 euro/mese), area di Sicurezza (canone minimo da 220 a 280 euro/mese), area di Permanenza (canone minimo 300 euro/mese).

⁸ Le stime si basano sui dati delle 834 domande finora finanziate, il contributo mediamente corrisposto è pari a 8mila euro.

FONDO SOCIALE – si stima di assicurare il trasferimento alle ATC del Piemonte della quota prevista del 60% dell'ammontare delle morosità incolpevoli di circa 8000 assegnatari all'anno. Lo stanziamento previsto è di 7 milioni per l'annualità 2019; le risorse sono allocate sul bilancio regionale, cap. 171636.

RISERVA ALLOGGI DI EDILIZIA AGEVOLATA PER FAMIGLIE IN FORTE DISAGIO – si stima di consentire a 200/250 famiglie in forte disagio di affittare un alloggio realizzato da soggetti attuatori privati in edilizia agevolata a un canone che approssima il canone sociale che avrebbero dovuto corrispondere se avessero ottenuto in assegnazione un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Il canone mediano previsto, tenuto conto del sostegno pubblico, è di circa 200 euro/mese. Lo stanziamento necessario è di 360/450mila euro all'anno reperibili in parte sul bilancio regionale in applicazione dell'art. 4 ter della legge regionale 28/1976, in parte sulle risorse regionali disponibili sul Fondo Unico aperto presso la Cassa Depositi e Prestiti (conto corrente infruttifero 20128) a seguito dell'Accordo di Programma sottoscritto dalla Regione con il Ministero dei Lavori Pubblici in data 19 aprile 2001, in attuazione dell'art. 63 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

AFFITTO SOSTENIBILE – si stima di consentire a 300 famiglie assegnatarie di alloggi di edilizia agevolata realizzate con contributo regionale dalle cooperative edilizie a proprietà indivisa di mantenere spese abitative sostenibili rispetto al reddito, qualora si verifichi nel corso dell'assegnazione la perdita o la consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo. Le modalità di individuazione delle famiglie, i criteri e le condizioni di aiuto, nel rispetto di un criterio che assicuri percorsi attivi e non assistenziali, la rotazione negli accessi e il decrescere degli aiuti negli esercizi successivi al primo, saranno definite dagli atti di attivazione della misura. Lo stanziamento necessario è di circa 400mila euro/anno. Le risorse saranno reperite sul bilancio regionale in attuazione dell'articolo 4 ter della legge regionale 28/1976.

Nel corso 2019 dovranno essere sviluppate le analisi per l'individuazione del soggetto gestore Tutor delle vulnerabilità a cui affidare in partenariato con i soggetti attuatori la gestione degli alloggi di edilizia agevolata destinati alle famiglie in forte disagio. Dovranno essere definiti le caratteristiche soggettive, i servizi affidati, i compensi e le coperture finanziarie per il nuovo servizio, mettendo a frutto sia l'esperienza fatta con i casi pilota di social housing sviluppati dalla Regione nell'ultimo quinquennio, sia le esperienze già presenti sul territorio.

b) Misure di sostegno indiretto alle famiglie attraverso l'incremento o la manutenzione del patrimonio di alloggi sociali

Per gli aiuti indiretti riferiti al patrimonio di proprietà pubblica sono disponibili le risorse del Programma di recupero alloggi e immobili di proprietà di Comuni e ATC di cui alla legge 80/2014 che complessivamente ammontano a 6.185.290,83 euro per il 2019 (decreto di riparto MIT 3 ottobre 2018, n. 420). Al fine di ottimizzare la programmazione regionale anche con riferimento alla nuova classificazione dei comuni in classi di disagio abitativo si valuterà l'opportunità di

raccogliere nuove proposte da parte di Comuni ed ATC da presentare al Ministero per la rimodulazione del Programma ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto ministeriale 12 ottobre 2015.

Per gli interventi di manutenzione di modesta entità degli alloggi esistenti nei comuni ad alto e medio disagio abitativo saranno destinati 5 milioni di euro mentre per le emergenze saranno riservati 2,5 milioni di euro. Le risorse regionali saranno reperite sul Fondo Unico aperto presso la Cassa Depositi e Prestiti (conto corrente infruttifero 10128) a seguito dell'Accordo di Programma sottoscritto dalla Regione con il Ministero dei Lavori Pubblici in data 19 aprile 2001, in attuazione dell'art. 63 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Per l'incremento del patrimonio di alloggi sociali realizzati da soggetti privati è prevista l'apertura di un nuovo bando in applicazione dell'articolo 4 ter della legge regionale n. 28 del 1976 per l'utilizzo dei rientri versati dalle cooperative edilizie a proprietà indivisa (cd. rivalutazioni affitti). Si stima⁹ di realizzare 400 nuovi alloggi sociali destinando 6 milioni di euro di contributi in conto capitale da reperire sul Fondo Unico aperto presso la Cassa Depositi e Prestiti (conto corrente infruttifero 10128) a seguito dell'Accordo di Programma sottoscritto dalla Regione con il Ministero dei Lavori Pubblici in data 19 aprile 2001, in attuazione dell'art. 63 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e circa 2 milioni/anno per la quota di finanziamento in conto interessi ai sensi della legge regionale 28/1976. Le risorse per investimenti in conto interessi sono allocate sul bilancio regionale¹⁰, cap. 270473. I contributi integrativi saranno concessi ai sensi della legge regionale 28/1976 nella misura superiore al 2,5% annuo, nei limiti di importo mutuabile e di rata, calcolata con riferimento alla media dei migliori tassi disponibili sul mercato, che saranno stabiliti dal bando.

11. Monitoraggio delle misure di politiche abitative.

Sebbene gli effetti dei programmi di welfare complessi siano per definizione incerti, è fondamentale studiare e applicare un disegno di monitoraggio e possibilmente di valutazione delle misure implementate nella nuova programmazione. Sarà pertanto necessario raccogliere dati non solo sui principali indicatori di spesa, ma anche sul numero di alloggi resi disponibili, il numero delle famiglie beneficiarie, il numero di domande inevase, le caratteristiche dei richiedenti, nonché i tempi necessari per erogare il beneficio e la durata di questo, insieme alle criticità incontrate. A questo fine è auspicabile la collaborazione con Università e Enti di ricerca

⁹ La stima si basa sull'andamento dei programmi pregressi finanziati con il FIP e con il Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012, assistiti da contributo integrativo della lr 28/1976, sull'andamento del mercato immobiliare e del mercato del credito.

¹⁰ I contributi sono concessi a stato di avanzamento lavori, la previsione di 2 milioni è effettuata per mutui a regime.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Autigna L.P. e Filandri M. (2014). Housing Affordability e l'approccio del reddito residuo. *Abitare e Anziani*, 2.
- Autigna L.P. e Filandri M. (2015). L'approccio multidimensionale alla povertà: le residenze temporanee della Regione Piemonte. *Territorio*, 75, pp. 70-6.
- Baldini M. (2010). Le politiche sociali per la casa in Italia. *Quaderni della ricerca sociale*, 22.
- Dietz R.D. e Haurin D.R. (2003). The social and private micro-level consequences of homeownership. *Journal of Urban Economics*, 54, pp. 401-50.
- Filandri M. (2015). *Proprietari a tutti i costi*. Roma: Carocci.
- Filandri M. e Autigna L.P. (2015). Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte. *La Rivista delle Politiche Pubbliche*, 3, pp. 339-64.
- Lowe S. e Tsenkova S. (a cura di) (2017). *Housing Change in East and Central Europe. Integration or Fragmentation?* London: Routledge.
- Malpass P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone. *Housing Studies*, 23: 1, pp. 1-19.
- Marcuse P. e Madden D. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso Books.
- Pizzimenti E. e Russo F. (2011). La politica per la casa nella Provincia di Pisa. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 477-505.
- Rasmussen D., Megbolugbe I. e Morgan B. (1997). The reverse mortgage as an asset management tool. *Housing Policy Debate*, 8, pp. 173-94.
- Somaini E. (2002). *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*. Roma: Donzelli Editore.
- Stone M.E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17: 1, pp. 151-84.