

Servizio di valutazione in materia di politiche abitative regionali

Report finale

Dicembre 2015

Executive Summary

Questo studio è stato condotto dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) su incarico del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia. L'attività di analisi è stata svolta per rispondere alle domande di valutazione deliberate dal Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione nell'atto di approvazione di una missione valutativa dedicata al tema delle politiche abitative regionali. Il Comitato ha incaricato di seguire lo svolgimento della missione valutativa i Consiglieri Ilaria Dal Zovo e Stefano Pustetto.

L'analisi si concentra su tre diversi interventi di politica abitativa. Il primo filone di intervento, l'edilizia agevolata, prevede la concessione di contributi in conto capitale volti a sostenere l'acquisto, il recupero e la costruzione di abitazioni da parte di soggetti privati (individui e famiglie). Il secondo filone di intervento, relativo all'edilizia sovvenzionata, riguarda l'assegnazione degli "alloggi popolari" a favore di chi versa in condizioni di particolare necessità. Il terzo filone di intervento concede contributi integrativi a parziale copertura del costo dei canoni di locazione pagati da famiglie a basso reddito.

Edilizia agevolata

La gestione dell'intervento di edilizia agevolata è affidata a Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia S.p.A. Mediocredito cura la raccolta delle domande e le procedure di assegnazione ed erogazione dei contributi. Le domande sono presentate mediante istituti bancari convenzionati con Mediocredito. L'entità del contributo è pari al 20% del costo dell'alloggio o dei costi relativi alla realizzazione dei lavori. Esso non può superare l'importo di 17.800 euro. Per soggetti in condizione di debolezza sociale o economica, il contributo è pari al 30%; in questo caso l'importo massimo non può superare la somma di 25.550 euro.

Il contributo è concesso a coloro che ne fanno richiesta con procedimento valutativo a sportello, secondo l'ordine cronologico di presentazione

delle domande. All'atto di presentazione della domanda, il contributo è immediatamente prenotato. Se mancano le disponibilità per finanziare il contributo, la domanda è inserita in lista di attesa per un periodo massimo di 365 giorni.

Da diversi punti di vista l'intervento può essere considerato un successo. Dal 2004 al 2014 sono state presentate 46.852 domande. Di queste quasi l'80% è stata ammessa a finanziamento. A partire dal 2011 si registra una caduta nel numero di domande presentate in ragione delle condizioni più restrittive introdotte da una nuova normativa.

In 11 anni la politica ha finanziato interventi per un valore complessivo di 4,6 miliardi di euro, per una media annua di 422 milioni. Il valore medio degli interventi finanziati è pari a circa 124.000 euro, che si riduce a partire dal 2011.

Complessivamente stati concessi circa 732 milioni di contributi, pari a quasi il 16% del valore degli interventi realizzati. In media le famiglie beneficiarie hanno ricevuto circa 20.000 euro - 23.000 per gli appartenenti alle categorie più svantaggiate. Il 95% del totale degli interventi riguarda l'acquisto di immobili e la quota restante si distribuisce in modo omogeneo tra recuperi e costruzioni.

Se da un lato la procedura adottata - valutazione a sportello e creazione di una lista d'attesa - consente di soddisfare una quota molto elevata di domande, dall'altro essa allunga i tempi necessari all'ottenimento della prima erogazione che viene concessa quando la Regione mette a disposizione risorse aggiuntive per rifinanziare l'intervento. Dopo 9 mesi dalla presentazione della domanda quasi i 2/3 dei beneficiari non hanno ancora ricevuto la prima erogazione.

La politica si caratterizza per l'estrema generosità rispetto sia all'entità del contributo - molto superiore a quello concesso da altre Regioni su politiche con finalità simili - che ai requisiti d'accesso. Circa il 20% dei beneficiari ha un ISE

superiore a 40.000 euro. Il 35% supera i 20.000 euro di ISEE.

L'intervento ha i tratti di una misura premiale tesa a rendere più sostenibili i costi dell'acquisto della casa per una larga varietà di famiglie. Il contributo si avvicina più ad una forma di sussidio che ad un vero incentivo. Considerato che i beneficiari tipici di questa misura sono soggetti già considerati "mutuabili" dalle banche, è poco probabile che essa produca effetti consistenti nel portare all'acquisto (e dunque nel far accedere al credito bancario) famiglie svantaggiate.

Se questo risultato è stato raggiunto, esso viene probabilmente pagato, sovvenzionando una parte cospicua di investimenti immobiliari che sarebbero stati realizzati anche senza il sostegno regionale.

L'ipotesi proposta è di ricalibrare l'intervento, cercando di favorire l'accesso al credito di soggetti non ancora mutuabili, accompagnando l'assegnazione dei contributi alla concessione delle garanzie integrative.

Edilizia sovvenzionata

Gli interventi di edilizia sovvenzionata sono gestiti direttamente dalle cinque Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER): Alto Friuli, Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine. Le ATER curano il patrimonio immobiliare e seguono le procedure per l'assegnazione degli alloggi.

Nel 2014 il patrimonio immobiliare per l'edilizia sovvenzionata del Friuli Venezia Giulia sfiora i 30.000 alloggi. Nell'ultimo decennio tale patrimonio è aumentato di soli 3 punti percentuali. Un alloggio su 10 non risulta locato: tra questi 1 su 4 è in attesa di ristrutturazione. Per la sola manutenzione sono stati stanziati oltre 100 milioni di euro in un periodo di 11 anni (in media circa 360 euro per alloggio).

In questo stesso periodo state presentate quasi 20 mila domande, 2 su 5 sono state soddisfatte (con circa 7 mila alloggi assegnati). I tempi di attesa per l'ottenimento dell'alloggio sono piuttosto lunghi: la quasi totalità degli assegnatari attende più di un anno tra il momento della pubblicazione del bando e l'assegnazione dell'alloggio. Circa la metà degli assegnatari attende più di tre anni.

Le categorie di svantaggio con la più alta probabilità di assegnazione sono gli sfrattati e i soggetti singoli con minori a carico. Tuttavia sulla probabilità di assegnazione incidono in modo rilevante le disparità territoriali che dipendono soprattutto dalla disponibilità di alloggi.

Dal tasso di assegnazione e dai tempi di attesa si desume un generale problema di fabbisogno abitativo ancora insoddisfatto. Ciò deriva sia dalla staticità dell'offerta di nuovi alloggi, sia dallo scarso *turn over* tra gli assegnatari. In assenza di nuovi acquisti o costruzioni, appare necessario incentivare il ricambio degli inquilini e sostenere chi staziona in graduatoria, offrendo soluzioni alternative costruite ad hoc, che possono derivare dalla trasformazione di interventi già esistenti (es. i contributi ai canoni di locazione se non addirittura l'edilizia agevolata).

Queste operazioni richiedono tuttavia una attenta analisi della distribuzione dei redditi dei richiedenti (per valutarne i bisogni) e degli assegnatari (per valutarne la fuoriuscita). Allo stato attuale, il sistema informativo non facilita valutazioni di questo tipo a causa dell'eterogeneità e delle carenze nel processo di raccolta dati.

Contributi ai canoni di locazione

I contributi ai canoni di locazione sono trasferimenti economici a favore di nuclei familiari che si presume abbiano problemi a sostenere il costo dell'affitto. I bandi per l'assegnazione dei contributi sono predisposti dai Comuni.

Negli anni compresi tra il 2004 e il 2014 le domande di contributo soddisfatte (totalmente o parzialmente) sono state più di 95.000, distribuite su tutto il territorio della Regione.

Nel periodo considerato le risorse a disposizione, pari a oltre 130 milioni di Euro, sono state sufficienti a coprire il 48% dell'ammontare richiesto, ma i Comuni che mettono a disposizione fondi propri in misura almeno uguale al 10% del fabbisogno dichiarato ricevono una "prezialità" al momento dell'assegnazione della propria quota di risorse. Ciò consente a questi Comuni di coprire il fabbisogno abitativo per circa 21 punti percentuali in più rispetto agli altri.

I valori medi degli indicatori della situazione economica ISE e ISEE dichiarati dalle famiglie al momento di presentare la domanda di contributo risultano decisamente inferiori ai valori massimi indicati per rientrare nei requisiti del bando e sono piuttosto schiacciati verso le fasce basse. Quasi il 90% dei richiedenti ha un ISEE inferiore ai 10.375 Euro e un ISE che non arriva a 19.289 Euro a fronte di limiti di reddito imposti dal bando pari a 31.130 Euro per l'ISE e 16.420 Euro per l'ISEE. Inoltre risulta elevata la proporzione di nuclei familiari che presentano almeno un'ulteriore condizione di disagio (in media oltre il 70%) o almeno due condizioni di disagio (il 37%).

La scelta operata dalla quasi totalità dei Comuni – ad eccezione di Trieste - di distribuire le risorse disponibili tra tutti gli aventi diritto riduce gli importi dei contributi a cifre spesso esigue.

Nonostante l'intervento raggiunga il proprio target di riferimento resta da capire se esistono sovrapposizioni tra la platea di possibili destinatari dei contributi per gli affitti e quella dei possibili destinatari degli alloggi di edilizia sovvenzionata. Con i dati a disposizione non è purtroppo possibile verificarlo.

Molte delle informazioni fornite dai richiedenti per compilare la domanda di contributo, si basano su autodichiarazioni. La verifica della veridicità di queste informazioni è per legge svolta tramite controlli a campione che, stando alle impressioni raccolte nel corso delle interviste, non si rivelano efficaci né nell'escludere le domande con eventuali false dichiarazioni, né nello scoraggiare comportamenti scorretti.

Esistono anche alcuni problemi relativi all'attuazione della politica che riguardano la libertà concessa dai regolamenti per la stesura del bando, sia nella forma, che in alcuni contenuti di sostanza, la cui definizione spetta ai comuni. Inoltre non esiste uno strumento per la raccolta o per la diffusione delle interpretazioni fornite al regolamento nei casi dubbi espressi dai funzionari dei Comuni. Tutto ciò dà origine a un sistema piuttosto frammentato.

Al termine del ciclo di attuazione di un bando, il regolamento prevede che i fondi non utilizzati per

finanziare i contributi (causa bocciatura delle domande durante la fase di istruttoria) vengano integralmente restituiti alla Regione e risultano, quindi, non più utilizzabili dai Comuni anche in caso di un reimpiego degli stessi per incrementare le quote disponibili nei bandi successivi.

L'altro intervento analizzato prevede l'erogazione di un contributo a favore dei proprietari di alloggi sfitti, che intendono concederli in affitto a nuclei familiari in condizioni di bisogno. Questo strumento però non è mai decollato: le domande pervenute sono sempre state numericamente inconsistenti per una serie di problemi legati ai requisiti da soddisfare, alle tempistiche e all'entità del contributo concesso. Gli oneri amministrativi sono nettamente superiori ai benefici prodotti. Si tratta di un intervento da sopprimere o da rivedere completamente nelle sue modalità attuative.

Alcune indicazioni di ordine generale

Le testimonianze raccolte e le evidenze prodotte nel corso dell'indagine hanno consentito di portare alla luce cinque questioni che dovrebbero essere affrontate per qualificare il disegno di future misure di politica abitativa.

1. Migliorare la qualità del sistema informativo sulle politiche abitative

Lo studio ha consentito di far emergere alcune carenze nell'insieme di informazioni attualmente a disposizione dell'amministrazione regionale. Non si tratta di limiti di tipo informatico quanto piuttosto di problemi legati all'impostazione del processo di raccolta e conservazione dati. Soprattutto se vi sarà l'intenzione in futuro di valutare gli effetti delle politiche adottate, di confrontare gli esiti di misure differenti, o anche solo di conoscere in profondità la popolazione dei beneficiari dei singoli interventi è necessario razionalizzare le modalità di rilevazione delle informazioni.

2. Semplificare i requisiti di accesso e le condizioni di premialità

Tutti gli interventi considerati fanno riferimento a differenti requisiti di accesso e prevedono condizioni di premialità e maggiorazioni dei contributi sulla base all'appartenenza dei richiedenti a determinate categorie di svantaggio.

Spesso ulteriori vincoli sono imposti discrezionalmente dagli enti che gestiscono l'intervento a livello locale. Questo insieme di regole sovrapposte, oltre a rendere più opaca la partecipazione agli interventi e più onerosa la verifica da parte dei soggetti attuatori, rischia di produrre esiti indesiderati o comunque difficili da verificare. Per questo motivo sembra opportuno operare un'estrema semplificazione dei requisiti richiesti per l'accesso ai contributi così da rendere più trasparente il processo di assegnazione e più facile il controllo sul possesso delle condizioni minime.

3. Definire un unico indice di disagio abitativo per guidare il targeting delle politiche

Per rendere più omogeneo l'accesso alle misure di politica abitativa è possibile adottare un indice unico di disagio sociale (o abitativo). L'adozione di questo indice – che avrebbe come base di partenza il reddito ISEE – porterebbe diversi vantaggi: permetterebbe di confrontare su un'unica dimensione tutti i richiedenti, consentirebbe di calibrare meglio gli interventi su coloro che presentano maggiori caratteristiche di svantaggio ed eliminerebbe le distorsioni che a volte sono introdotte dall'uso di requisiti discreti (SI/NO). Inoltre l'adozione di un'unica variabile continua per misurare il disagio e concedere i contributi aiuterebbe a svolgere una corretta valutazione degli effetti dei vari interventi.

4. Offrire incentivi e razionare l'uso delle risorse

Gli interventi analizzati in questo studio non sono misure finalizzate ad offrire incentivi, ma a mitigare i costi determinati dall'esistenza di particolari situazioni (come il pagamento della rata di un mutuo o di un canone d'affitto) oppure ad assistere individui in grave difficoltà economica e sociale (trovarsi senza un alloggio). Interpretare queste politiche come interventi volti più a concedere sussidi, che a stimolare comportamenti "virtuosi" favorisce la scelta di distribuire le risorse (e dunque i benefici) al maggior numero possibile di richiedenti (senza porre troppa attenzione alle ricadute successive). In questi casi soddisfare il

100% delle domande ricevute e l'assenza di una situazione di razionamento rappresenta un chiaro (e forse unico) indicatore di successo. In realtà la scelta di "dare a tutti" portata alle estreme conseguenze può condurre ad esiti assai deludenti, inefficienti e addirittura distorcenti rispetto alle finalità perseguite. Si pensi al caso citato delle politiche di sostegno all'affitto dove la scelta di soddisfare tutti gli aventi diritto, senza guardare alle differenti condizioni di bisogno, porta spesso alla distribuzione di contributi esigui. Oppure al caso della politica di edilizia agevolata dove le maglie della selezione sono talmente larghe da consentire l'accesso al contributo a soggetti mutuabili e a famiglie con condizioni reddituali non così modeste. E' quindi opportuno ridisegnare almeno parte di questi interventi come misure più nettamente incentivanti, tese davvero a modificare i comportamenti degli individui in una direzione desiderata. Ciò significa rinunciare alla regola del dare a tutti e seguire un criterio di razionamento nell'uso delle risorse, dedicando quest'ultime solo a coloro che si ritiene siano più "reattivi" rispetto all'incentivo impiegato.

5. Creare un agente territoriale unico per le politiche abitative

La frammentazione delle politiche abitative a livello territoriale e l'affidamento delle responsabilità attuative ad enti diversi comporta spesso elevati costi di transazione, procedure amministrative più lente e macchinose, nonché una dispersione di informazioni che rendono difficile l'emersione di eventuali criticità e la comprensione dei risultati raggiunti. La presenza di un agente unico sul territorio, a livello sub regionale, che gestisca l'insieme delle politiche abitative, potrebbe aiutare a ridurre in modo significativo tale frammentazione e a creare connessioni, potenzialmente virtuose, tra le misure esistenti. Ad esempio, indirizzando verso coloro che sono in lista d'attesa per un alloggio di edilizia residenziale pubblica interventi alternativi, già previsti dalla normativa vigente e magari meno onerosi rispetto alla concessione di un'abitazione, che però possono ugualmente risolvere specifici problemi abitativi.

Indice

1. Introduzione	7
2. Ambito ed obiettivi del servizio di valutazione.....	8
3. Gli interventi di edilizia agevolata	14
4. L'edilizia sovvenzionata.....	37
5. Gli interventi di sostegno agli affitti	59
6. Riflessioni conclusive e indicazioni di <i>policy</i>	76

1. Introduzione

Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha pubblicato un avviso pubblico volto a realizzare un'indagine di mercato per l'affidamento in economia del servizio di valutazione in materia di politiche abitative regionali. Il servizio prevede l'analisi dell'attuazione e gli effetti prodotti da alcuni dei principali interventi previsti dalla legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 "Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica".

In seguito alla partecipazione all'indagine di mercato, l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) si è aggiudicata l'incarico. Il contratto è stato siglato in data 14 settembre 2015. A seguire si è svolto un incontro d'avvio dei lavori in data 18 settembre.

La prima parte dell'incontro ha avuto come oggetto la definizione delle finalità dell'indagine e le possibili modalità di lavoro. Vi hanno preso parte i Consiglieri Ilaria Dal Zovo e Stefano Pustetto, incaricati di seguire lo svolgimento della missione valutativa; la dott.ssa Chiara Gregori e la dott.ssa Elisabetta Cossutti del Consiglio regionale. La seconda parte dell'incontro è stata dedicata a compiere un esame ad ampio raggio delle politiche abitative in corso e una prima verifica sulla disponibilità dei dati. Per affrontare questi temi si sono uniti alla riunione in corso il dott. Luciano Pozzecco (Direttore Servizio Edilizia della Regione Friuli Venezia Giulia) e la dott.ssa Paola Alzetta (Responsabile dell'attuazione delle politiche regionali per la casa della Regione Friuli Venezia Giulia).

Successivamente è stata svolta l'analisi desk degli atti normativi e nel periodo che va dal 1 a al 20 novembre è stato realizzato l'intero piano di interviste presso: i) il Servizio Edilizia con sede a Trieste; ii) le ATER dell'Alto Friuli, di Gorizia, di Pordenone, di Trieste e di Udine; i servizi sociali dei Comuni di Gorizia, Pordenone, Tolmezzo, Trieste e Udine. Nel frattempo, i soggetti attuatori dei diversi filoni di intervento hanno avviato la trasmissione dei dati amministrativi relativi ai beneficiari degli interventi. Il primo invio dei dati è avvenuto in data 13 novembre 2015; l'ultimo invio risale invece al 30 novembre 2015.

L'indagine è stata svolta da Fabio Sandrolini, Luca Scolfaro, Gianluca Strada e Marco Sisti dell'ASVAPP.

Per la disponibilità e l'attenzione in sede di intervista e di raccolta dati si ringraziano: Paola Alzetta, Elena Brollo, Sondra Canciani, Anna Corva, Lina Deotto, Antonio Ius, Cristina Marin, Biagio Muzzolon, Luciano Pozzecco, Gemma Romano, Luisa Semolic, Ariella Tencich, Riccardo Toso, Elena Travan, Angelo Tubaro, Roberta Tuiach, Emanuela Zambelli, Tiziana Zonta.

Si ringraziano inoltre per i suggerimenti e la collaborazione prestata nel corso dell'intera indagine Augusto Viola, Franco Zubin, Chiara Gregori, Rita Di Marzo, Elisabetta Cossutti e Tiziana Presti del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

2. Ambito ed obiettivi del servizio di valutazione

L'oggetto del servizio di valutazione sono le politiche abitative attuate dalla Regione Friuli Venezia Giulia dal 2004 al 2014. Prima di descrivere gli interventi che saranno al centro dell'attività di ricerca e di esaminare le domande di valutazione che guideranno l'analisi, si riportano alcuni dati per illustrare aspetti rilevanti della situazione abitativa in Italia e in Friuli Venezia Giulia.

La situazione abitativa in Italia e in Friuli Venezia Giulia

Alcuni fattori socio economici incidono fortemente sulla situazione abitativa italiana (e in parte in quella anche del Friuli Venezia Giulia):

- ✓ la diffusione tra i più giovani di forme di lavoro a tempo determinato e caratterizzate da basse retribuzioni, che non consente a molti di pianificare l'acquisto di abitazioni e spesso non permette la locazione
- ✓ una più alta componente di migrazione extracomunitaria e interna rispetto al passato, che richiede generalmente una maggiore disponibilità di abitazioni e alloggi a basso costo
- ✓ la crescita dei valori immobiliari e le restrizioni all'accesso al credito che rendono difficoltoso sia il ricorso al mercato dell'affitto sia alla proprietà.

Ne consegue un disagio abitativo che coinvolge non più solo le fasce economicamente svantaggiate ma che si estende progressivamente ai ceti medi. Ciò ha portato alla necessità di individuare un insieme di provvedimenti che tentano di coniugare le tradizionali modalità di intervento centrate sull'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) con la costruzione di un sistema più orientato al mercato e ad esso complementare rappresentate dall'Edilizia Residenziale Sociale (ERS). Prima di entrare nel dettaglio dei diversi tipi di intervento, alcune statistiche possono aiutare ad inquadrare meglio la situazione del Friuli Venezia Giulia.

Nella seconda metà del Novecento sono radicalmente cambiate le modalità tipiche di disponibilità dell'alloggio e ai dati censuari dell'ISTAT emerge come in Italia l'acquisto di una abitazione di proprietà sia divenuto ormai prioritario nelle scelte dei cittadini: al censimento del 1961 il 46% delle abitazioni era dato in affitto e il 45% era detenuto in proprietà, mentre circa il 7% era occupato ad altro titolo. Quest'ultima modalità riguardava prevalentemente modalità di disponibilità di un alloggio legate al mondo del lavoro agricolo, quali ad esempio la mezzadria. Al censimento del 2011, l'incidenza delle abitazioni in affitto si è più che dimezzata (18,3%) – dato inferiore alla media europea (24,3% nella EU27 e 28,9% nella EU15) - mentre la proprietà riguarda oltre il 70% delle abitazioni ad uso primario. A quest'ultimo dato fa da corollario un 10% di abitazioni occupate ad altro titolo. Si tratta oggi prevalentemente di alloggi allocati in ambito familiare in uso gratuito o usufrutto, come fase di passaggio nella trasmissione intergenerazionale della proprietà¹.

¹ Un'analisi dettagliata è contenuta in "Le politiche sociali per la casa in Italia", Quaderni della ricerca sociale n. 22, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tav. 2.2 - Abitazioni occupate per titolo di godimento (Italia)

Anni	Titolo di godimento		
	Proprietà	Affitto	Altro titolo*
1961	45,8%	46,6%	7,6%
1971	50,8%	44,2%	5%
1981	58,9%	35,5%	5,6%
1991	68%	25,3%	6,7%
2001	71,4%	20%	8,6%
2011	71,7%	18,3%	10%

*Altro titolo comprendente uso gratuito e uso a titolo di prestazione servizi. Fonte: ISTAT 2013

Attualmente in Friuli Venezia Giulia il numero di abitazioni è pari 536.551 unità e il rapporto tra numero di abitazioni e popolazione si attesta su un valore (0,44) lievemente superiore alla media nazionale.

Tav. 2.1 - Abitazioni e popolazione residente (Italia, 2011)

	Abitazioni	Popolazione	Abitazioni per abitante
ITALIA	24.135.177	59.433.744	0,41
Nord	14.188.034	27.213.372	0,52
Centro	4.776.462	11.600.675	0,41
Sud	5.170.681	13.977.431	0,37
FVG	536.551	1.218.985	0,44

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

La percentuale di abitazioni occupate da proprietari è piuttosto stabile negli ultimi 10 anni e quasi sempre superiore all'80% con la sola flessione del biennio 2011-2012. La media del decennio 2004-2013 (82,7%) si discosta poco da quella italiana (81,3%)².

Tav. 2.3 - Abitazioni occupate per titolo di godimento in Friuli Venezia Giulia

	Proprietà	Affitto
2004	84,2%	15,8%
2005	84,1%	15,9%
2006	85,4%	14,6%
2007	85%	15%
2008	83,3%	16,7%
2009	80,2%	19,8%
2010	82,1%	17,9%
2011	79%	21%
2012	79,8%	20,2%
2013	83,7%	16,3%
Media	82,7%	17,3%

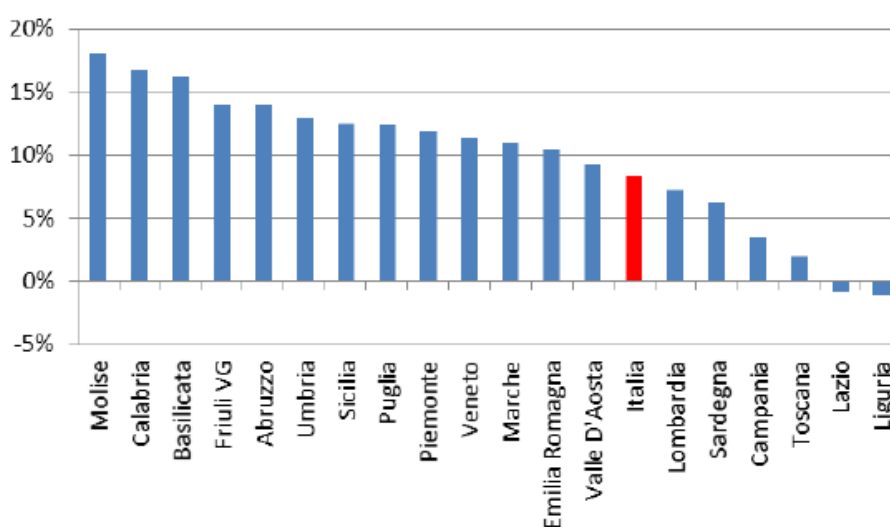
Fonte: ISTAT 2013

Anche se lo sguardo si sposta dalla distribuzione statistica dei titoli di godimento del patrimonio immobiliare alla stima della possibilità di acquisto di abitazioni da parte delle famiglie, la situazione del Friuli Venezia Giulia non si discosta dai valori medi nazionali se non in termini positivi.

² Nelle statistiche Istat più recenti il dato "Proprietà" viene sommato al dato relativo ad "Altro titolo".

L'Agenzia delle Entrate (Direzione Centrale Osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi) calcola un indice di accessibilità (in analogia con quanto effettuato dalla statunitense National Association of Realtors, NAR), utilizzando il costo dell'ammortamento del mutuo necessario a coprire le spese di acquisto di un'abitazione. L'idea di fondo è che il bene casa sia accessibile se la rata del mutuo necessario a finanziarla non supera una certa quota di reddito (fissata convenzionalmente al 30%). Se l'indice risulta <0% la famiglia non è in grado di acquistare un'abitazione al prezzo medio di mercato, ovviamente la distanza positiva da questo livello rappresenta una maggiore facilità di acquisto, mentre la distanza negativa una maggiore difficoltà. Nel rapporto immobiliare presentato nel 2015, le condizioni di accessibilità all'acquisto di una abitazione presentano una elevata variabilità regionale: tra l'indice di accessibilità delle due regioni estreme - Molise e Liguria - vi sono più di 20 punti percentuali.

Tav. 2.4 - Indice di affordability nelle Regioni Italiane



Fonte: Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate

Nel complesso solo in 2 regioni (Lazio e Liguria) l'indice risulta negativo e segnala quindi maggiore disagio nell'acquisto delle abitazioni. Sono invece ben 13 le regioni che presentano condizioni di accessibilità superiori alla media. Il Friuli Venezia Giulia si colloca al quarto posto e dunque può essere considerato un territorio complessivamente virtuoso.

L'esistenza di un disagio abitativo emerge invece con maggiore evidenza quando si analizza l'evoluzione degli sfratti. In Italia il numero di sfratti emessi dopo il 2001 è salito da 40.500 a 73.385 nel 2013 (con un aumento molto evidente a partire dal 2008). Ciò che però colpisce è che gli sfratti riconducibili al termine della locazione o a "necessità del locatore" sono complessivamente diminuiti (da 13.563 a 8.083) mentre sono più che raddoppiati quelli dovuti a morosità: da 26.937 a 65.302.

Il Friuli Venezia Giulia ricalca una dinamica analoga a quella italiana con un numero di sfratti per morosità che nel 2001 si attestava a quota 612 e che nel 2013 è quasi raddoppiato, giungendo a 1.142.

Tav. 2.5 - Distribuzione degli sfratti emessi (Friuli Venezia Giulia)

	Necessità locatore	Finita locazione	Morosità	Totale
2001	5	351	612	968
2002	3	357	562	922
2003	6	313	668	987
2004	5	354	816	1.175
2005	77	252	738	1.067
2006	4	195	760	959
2007	6	147	820	973
2008	13	141	831	985
2009	1	130	1.058	1.189
2010	0	125	1.145	1.270
2011	2	145	1.107	1.254
2012	0	99	1.001	1.100
2013	2	101	1.142	1.245

Fonte: Ministero dell'Interno 2013

Il numero più alto di sfratti emessi si registra in provincia di Trieste (525) circa uno sfratto ogni 231 nuclei familiari. Un valore ben al di sopra della media regionale (uno ogni 452) e nazionale (uno ogni 353).

Tav. 2.6 - Distribuzione degli sfratti in rapporto ai nuclei familiari (Friuli Venezia Giulia)

Province	Numero famiglie	Sfratti emessi	Rapporto uno sfratto/n.famiglie
Gorizia	65.955	144	458
Pordenone	132.307	259	511
Trieste	121.352	525	231
Udine	243.062	317	767
<i>Friuli V.G.</i>	<i>562.676</i>	<i>1.245</i>	<i>452</i>

Fonte: Ministero dell'Interno 2013

Più che un disagio abitativo diffuso sembra dunque emergere un problema molto concentrato su particolari fasce sociali che però stanno ampliando i loro confini naturali. Si tratta di un problema che riguarda in particolare coloro che non essendo proprietari di case, in una perdurante situazione di crisi economica, faticano a stare sul mercato delle locazioni e ancor meno riescono a passare all'acquisto di un alloggio. Si amplia il numero di famiglie del ceto medio, che da un lato non possono permettersi una casa a prezzo di mercato, ma che hanno un reddito troppo alto per accedere alla classica edilizia popolare: giovani coppie, anziani con particolare disagio, studenti e immigrati.

Dall'edilizia residenziale pubblica all'edilizia residenziale sociale

L'azione pubblica si è concentrata sul disagio abitativo in generale attivando due strategie complementari: l'incremento dello stock abitativo mediante il sostegno alla produzione degli alloggi e la promozione di misure a favore della locazione.

Le politiche tradizionali per la residenza si concentrano prevalentemente sulla produzione di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Con questa espressione si intende l'edilizia realizzata, direttamente o indirettamente dall'ente pubblico, al fine di creare a costi ridotti abitazioni da assegnare, a condizioni economiche favorevoli, a cittadini che si trovino in situazioni di disagio abitativo.

L'ERP è stata sostenuta con numerose leggi a partire dal primo dopoguerra. Un intervento normativo di fondamentale importanza fu il Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165) che dà vita agli Istituti Autonomi Case Popolari (I.A.C.P.). Tali enti, ora disciolti, avevano lo scopo di promuovere, realizzare e gestire edilizia pubblica finalizzata all'assegnazione di abitazioni ai meno abbienti, mediante locazione a canoni calmierati. Oggi il loro posto è stato preso dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Storicamente, nel panorama europeo, l'Italia si colloca tra i paesi per i quali il settore dell'affitto sociale è meno sviluppato e dove, più in generale, la spesa sociale per l'abitazione è più contenuta. La scarsa rilevanza dell'edilizia residenziale pubblica, come soluzione offerta al disagio abitativo, non è soltanto imputabile agli investimenti contenuti, ma anche alla costante spinta verso la privatizzazione. A partire dagli anni Settanta, l'attuazione dei piani di edilizia residenziale pubblica viene interessata da un processo di decentramento in cui Regioni, Comuni e Aziende territoriali per l'edilizia residenziale concorrono alla realizzazione dell'offerta di abitazioni, definiscono le regole di accesso e provvedono all'allocazione³.

Gli interventi di edilizia residenziale pubblica si distinguono abitualmente in tre categorie fondamentali

- ✓ *L'edilizia sovvenzionata* è diretta a creare abitazioni destinate ai cittadini che si trovino in condizioni economiche disagiate (le cosiddette "case popolari"); solitamente l'attuazione è demandata ai Comuni o alle ATER, che individuano le aree idonee alla costruzione; gli alloggi realizzati possono essere concessi sia in locazione semplice – a volte con un patto di futura vendita - sia in proprietà.
- ✓ *L'edilizia agevolata* è finalizzata alla costruzione di alloggi da destinare a prima abitazione, realizzata da privati con finanziamenti messi a disposizione dallo Stato o dalle Regioni, a condizioni di particolare favore, e con contributi in conto interessi e a fondo perduto; può comprendere sia la costruzione di nuovi alloggi che l'acquisto di immobili già edificati.
- ✓ *L'edilizia convenzionata* fa riferimento ad una molteplicità di forme di accordo tra Pubblico e Privato con le quali si tenta di soddisfare l'esigenza abitativa di particolari fasce sociali; ad esempio, stipulando una convenzione con il pubblico, l'imprenditore privato che costruisce su terreni dati in concessione si impegna a realizzare un dato numero di alloggi a proprie spese da vendere a condizioni prefissate.

Parallelamente a queste politiche che tendono a comprimere i costi di produzione sul lato dell'offerta, vi sono politiche volte a ridurre i canoni di locazione mediante l'erogazione di incentivi offerti alla proprietà (defiscalizzazione) oppure offrendo un sostegno diretto alle famiglie che prendono in locazione un alloggio.

A seguito del trasferimento delle competenze dallo stato alle Regioni e ai Comuni, si è assistito ad un moltiplicarsi di iniziative che prevedono il ricorso a vari strumenti. Una nuova prospettiva di azione delle politiche abitative determinata dall'introduzione del concetto di Edilizia Residenziale Sociale (ERS):

- ✓ strumenti di pianificazione e negoziazione urbanistica promossi dalle amministrazioni;
- ✓ azioni di accompagnamento ed informazione sul mercato degli alloggi attivati dal soggetto pubblico
- ✓ strumenti market based promossi dal terzo settore entro i quali è possibile ricondurre i fondi immobiliari finalizzati al *social housing*.

³ Olagnero M. (2002), Politiche abitative: contesti e coorti di accesso all'alloggio di edilizia pubblica, in N. Negri (a cura di), Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale, Trauben, Torino.

Con quest'ultima espressione "*social housing*" si fa riferimento ad una nuova forma di intervento che si colloca a metà strada tra l'edilizia sovvenzionata e il normale acquisto di case costruite e vendute a prezzi di mercato. L'obiettivo principale è fornire alloggi con standard di qualità stabiliti, a canone calmierato, che non superi il 25%-30% dello stipendio. Uno scopo non secondario di questo tipo di intervento è contribuire alla nascita di piccole comunità solidali e sviluppare l'integrazione tra gli inquilini; per questo motivo nei progetti di *social housing* è previsto l'utilizzo da parte dei residenti di spazi e servizi comuni.

3. Gli interventi di edilizia agevolata

Gli interventi di edilizia agevolata sono contributi in conto capitale erogati a soggetti privati e finanziati dal Fondo per l'edilizia residenziale, previsto dall'articolo 11 della legge regionale 6/2003.

3.1 Le caratteristiche principali dell'intervento

Come si vedrà, questa politica regionale ha subito nel corso del tempo alcuni importanti modifiche che hanno riguardato sia le caratteristiche degli interventi finanziabili, sia quelle dei beneficiari potenziali. Attualmente, i contributi possono essere concessi a cittadini residenti da almeno 24 mesi nel territorio regionale per:

- (a) acquistare un alloggio mediante un contratto definitivo di compravendita, stipulato successivamente alla presentazione della domanda, dell'intera proprietà dell'immobile;
- (b) costruire una nuova abitazione, fuori terra, interrata o come ampliamento di una costruzione già esistente, (a patto che i lavori inizino dopo la data di presentazione della domanda di contributo);
- (c) recuperare un'abitazione di cui il richiedente è già proprietario, mediante interventi di restauro, ristrutturazione edilizia oppure urbanistica (a patto che i lavori iniziano dopo la data di presentazione della domanda di contributo).

Obblighi e vincoli per l'ottenimento del contributo

I beneficiari di tali contributi hanno l'obbligo di trasferire la residenza nell'alloggio entro 270 giorni dalla comunicazione della determinazione del contributo e di mantenerla per tutta la durata dello stesso.

La L.R. n. 18/2011, art.6, comma 130, ha limitato la concessione dei contributi ad alloggi con superfici non superiori a 120 mq (successivamente il limite è stato spostato a 150 mq⁴). Inoltre, gli interventi devono essere attuati mediante ricorso a operazioni creditizie erogate da banche (o altri enti di previdenza e assicurativi) di importo non inferiore alla metà della spesa. Prima del varo di tale legge era possibile chiedere il contributo anche per abitazioni con superfici superiori a 120 mq e acquistate, costruite o recuperate senza ricorrere alla stipula di un mutuo.

Dal 2012, infine, la Regione finanzia solo interventi che riguardano immobili aventi una classe energetica pari almeno alla lettera F, o quelli per i quali l'acquirente si impegni ad ottenere tale requisito entro 5 anni dall'atto di compravendita.

L'entità del contributo

L'entità del contributo è pari al 20% del costo dell'alloggio, nel caso dell'acquisto, o al 20% dei costi relativi alla realizzazione dei lavori nel caso di nuova costruzione o di recupero. In ogni caso esso non può superare l'importo di 17.800 euro. Per soggetti in condizione di debolezza sociale o economica, il contributo è pari al

⁴ Le legge regionale 18 luglio 2014, n. 3, "Misure di semplificazione dell'ordinamento regionale in materia urbanistico-edilizia, lavori pubblici, edilizia scolastica e residenziale pubblica, mobilità, telecomunicazioni e interventi contributivi" limita la concessione di contributi ad alloggi con superficie non superiore a 150 mq. La superficie utile residenziale è data dalla superficie di pavimento di tutti i vani rientranti nel perimetro dell'alloggio stesso, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso, misurata al netto dei muri perimetrali e interni, delle rampe scale, delle soglie di passaggio e degli sguinci di porte e finestre.

30%; in questo caso l'importo massimo non può superare la somma di 25.550 euro. Il contributo viene erogato in rate annuali costanti per un periodo pari a dieci anni.

Chi può ricevere il contributo

Il contributo può essere richiesto da cittadini italiani, da cittadini di altri Stati appartenenti all'Unione Europea regolarmente soggiornanti in Italia e da titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, purché residenti nel territorio regionale da almeno 24 mesi. La richiesta può essere presentata anche da stranieri residenti con permesso di soggiorno non inferiore ad un anno, purché residenti in Italia da non meno di 5 anni.

Per ricevere il contributo, i richiedenti non devono essere proprietari di altri alloggi (neppure della nuda proprietà), ovunque dichiarati. Fanno eccezione gli alloggi dichiarati inagibili. Prima del 2011 valeva una disposizione meno restrittiva: i richiedenti non dovevano essere proprietari (o nudi proprietari) di altra abitazione *adeguata a soddisfare le esigenze familiari*. Per adeguato si intendeva un alloggio avente un numero di vani, esclusa cucina e accessori, uguale o superiore al numero dei componenti del nucleo familiare aumentato di uno. In caso di proprietà o comproprietà di più alloggi, si sommano i vani di proprietà o i vani teoricamente corrispondenti alla quota di comproprietà di ogni singolo alloggio.

Al nucleo familiare richiedente il contributo deve corrispondere un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 29.000 euro e un indicatore della situazione economica (ISE) non superiore all'importo di 58.900 euro. L'indicatore ISEE si riduce del 20% nel caso in cui il richiedente esca dal nucleo familiare per costituirne uno nuovo. Dal 2012 tale riduzione arriva al 30% se il richiedente non supera i 35 anni. Se la domanda è presentata in forma associata da due soggetti che escono dai rispettivi nuclei familiari per formarne uno nuovo tale importo è diviso per 1,57 (corrispondente al valore della scala di equivalenza per un nucleo di due persone).

L'ISE (Indicatore della Situazione Economica) e l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) sono entrambi indicatori della situazione economica delle famiglie, utilizzati dagli enti pubblici (scuole, ASL, servizi sociali) per determinare i requisiti d'accesso a particolari prestazioni o fissare l'importo di tariffe legate alla fruizione di alcuni servizi. L'ISE è la somma di tutti i redditi della famiglia più il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare (indicatore della situazione patrimoniale). L'ISEE viene calcolato come rapporto tra l'ISE e il numero dei componenti del nucleo, secondo una scala fissata per legge che tiene conto di caratteristiche particolari come la presenza in famiglia di persone invalide o di figli minori con genitore single (valore della scala di equivalenza – VSE). I seguenti sono i valori inclusi nel calcolo:

- ✓ Numero componenti del nucleo familiare
- ✓ Numero soggetti con handicap permanente grave o invalidità superiore al 66%
- ✓ Presenza figli minori e solo uno dei loro genitori
- ✓ Condizione di occupato per almeno 6 mesi nell'anno in cui sono stati prodotti i redditi dichiarati
- ✓ Abitazione di proprietà, o in locazione (Canone annuale della locazione)
- ✓ Somma dei redditi (IRPEF e IRAP) di tutti i componenti il nucleo
- ✓ Somma dei patrimoni mobiliari di tutti i componenti il nucleo
- ✓ Valore ICI delle quote parti dell'immobile di abitazione di proprietà dei componenti il nucleo
- ✓ Mutuo residuo dell'immobile di abitazione a carico dei componenti il nucleo
- ✓ Somma dei valori ICI al netto dell'eventuale mutuo residuo degli altri immobili di proprietà dei componenti il nucleo.

Dal 2011 coloro che ricevono il contributo non devono aver già beneficiato di agevolazioni o contributi in materia di edilizia agevolata o convenzionata, ivi compresa l'acquisizione agevolata in proprietà di alloggio di edilizia sovvenzionata.

Come funziona la procedura

Per realizzare questo intervento è stata stipulata una convenzione tra la Regione e Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia S.p.A. La Banca si occupa della gestione delle domande e delle procedure di assegnazione e di erogazione dei contributi. Le domande di contributo sono presentate presso gli istituti bancari convenzionati a loro volta con la Banca Mediocredito.

Il contributo è concesso agli utenti che ne fanno richiesta con procedimento valutativo a sportello, secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande. All'atto di presentazione della domanda, il contributo è immediatamente prenotato e, in assenza di finanziamenti, la domanda è inserita in lista di attesa per un periodo di 365 giorni ovvero fino alla nuova disponibilità di risorse. Prima del 2011 il periodo d'attesa poteva essere di 730 giorni.

3.2 Le domande di valutazione relative all'edilizia agevolata

La missione valutativa nasce dall'esigenza di trovare risposta alla seguente domanda:

Quali sono gli esiti degli interventi di edilizia agevolata realizzati nel decennio di applicazione della norma e gli effetti prodotti nella promozione dell'acquisizione della prima casa in proprietà?

Occorre distinguere la duplice natura di tale domanda che rinvia ai concetti di "esiti" ed "effetti". Con l'uso del primo termine si richiama la volontà di compiere un attento esame di ciò che è stato realizzato nel dare attuazione agli interventi di edilizia agevolata. Ciò significa non limitarsi a descrivere gli stanziamenti e le erogazioni concesse, ma indagare il livello di gradimento di tali interventi da parte dei cittadini, la capacità dell'amministrazione di dare risposta alle domande di contributo presentate, le caratteristiche essenziali degli interventi realizzati grazie ai contributi in conto capitale concessi ogni anno. Si rende inoltre necessaria la descrizione delle caratteristiche dei beneficiari al fine di comprendere se e in che misura è stata davvero raggiunta la popolazione target di questa politica.

L'uso del termine "effetti" nella domanda di valutazione richiama invece la volontà da parte del legislatore regionale di indagare, attraverso un'analisi di natura controfattuale⁵, ciò che risulta causalmente riconducibile all'intervento in oggetto. Tale quesito implica la ricostruzione di quanto sarebbe accaduto in assenza di intervento pubblico, che in questo caso riguarda la decisione di acquisto di una abitazione.

Come specificato nel report d'avvio della missione valutativa, nel corso del lavoro è stata indagata la possibilità di condurre un'analisi avente questa finalità. Le caratteristiche dell'intervento però mal si prestano a realizzare un'analisi con un gruppo di confronto composto da non beneficiari. Per realizzare un'analisi di questa natura sarebbe stato necessario impostarne i presupposti fin dalla fase di progettazione dell'intervento, adottando particolari modalità di selezione dei partecipanti e di rilevazione delle informazioni utili a dare risposta a domande sugli effetti. Nel paragrafo conclusivo di questo capitolo, oltre ad offrire un'interpretazione della reale possibilità di questa politica di produrre effetti consistenti sull'acquisto della

⁵ Per "situazione controfattuale" si intende ciò che sarebbe accaduto in assenza dell'intervento. Per identificare gli effetti di una politica occorre impostare una solida strategia di ricerca atta ad approssimare tale situazione ipotetica.

prima casa, si chiarirà meglio in che modo si potrebbe procedere in futuro per favorire la conduzione di un'analisi sugli effetti.

3.3 Il “gradimento” dei cittadini e la risposta dell'amministrazione

Il primo aspetto analizzato da questo studio riguarda l'andamento della presentazione delle domande e della loro ammissione a contributo. Si tratta di indagare due prime dimensioni di successo della politica: da un lato, il livello di “gradimento” dell'intervento da parte dei cittadini, dall'altro la sua capacità di soddisfare le richieste presentate.

Fonte dati L'Istituto Mediocredito del Friuli Venezia Giulia detiene i dati relativi alle domande per gli interventi di edilizia agevolata: (i) Contributi a fondo perduto per l'acquisto della prima casa; (ii) Garanzie integrative per ottenere mutui fondiari. La base dati relativa ai contributi a fondo perduto contiene tutte le domande presentate per ciascuna delle tre linee (acquisto, costruzione e recupero) di intervento ed è composta da 48.913 record e 44 campi. Ciascun record rappresenta una domanda e ciascuno dei 44 campi contiene le informazioni relative al richiedente (ISE-ISEE, condizioni di disagio) e alle caratteristiche del contributo ricevuto (con date, importi, etc.). Si segnala che diverse delle domande presentate nell'anno 2014 non sono ancora entrate in fase di istruttoria (sono circa 1.400), in questi casi i record risultano incompleti. Risultano incompleti anche diversi record relativi ad annualità precedenti, per motivi non indicati. La base dati relativa alle garanzie integrative è composta da 1.436 record ciascuno rappresentante una domanda. Per ogni record sono presenti 16 campi con i dati relativi alla singola domanda.

L'andamento delle domande

Nella tavola 3.1 sono riportate le domande di contributo presentate in 11 anni di attuazione della politica. Dal 2004 al 2014 sono state presentate 46.852 domande, di queste una quota consistente, più del 77%, è stata ammessa a finanziamento. Il periodo d'oro dell'intervento è nei 5 anni che vanno dal 2006 al 2010, quando sono state presentate più di 28.000 domande (più del 60% del totale). Solo nel 2007 sono state presentate su tutto il territorio regionale più di 6.800 domande.

Dopo il 2011 si registra una repentina caduta nel numero di domande presentate: da 4.661 si passa a poco più di 2.000. Nel 2012 le domande si sono dunque più che dimezzate (tav. 3.2): ciò è dovuto soprattutto alle nuove disposizioni normative introdotte dalla L. R. n. 18/2011 e dalla L. R. n. 14/2012. Esse hanno posto condizioni più restrittive alla richiesta del contributo: (a) la necessaria stipula di un mutuo bancario; (b) il limite della superficie residenziale prima a 120 mq e dal 2014 a 150 mq; (c) l'impossibilità di presentare domanda a coloro che sono già proprietari di altri alloggi; (d) la certificazione energetica dell'immobile (se non già in possesso dovrà comunque essere ottenuta nei successivi 5 anni). Dopo il 2011 il numero di domande presentate scende addirittura sotto i livelli del 2004, primo anno di applicazione della legge n. 6/2003.

Se si osserva in che modo cambia il numero di domande presentate nei singoli territori provinciali, emergono in generale andamenti abbastanza simili in tutte le provincie con alcune isolate eccezioni relative a qualche annualità. Ad esempio, la provincia di Gorizia mostra nel 2007 un tasso di crescita molto superiore agli altri territori provinciali (con un rapporto di 3 ad 1). Oppure nel 2014 la provincia di Trieste mostra una decrescita molto contenuta (-1%) contro un tasso medio di decrescita a livello regionale superiore al 15%.

Tav. 3.1 – La distribuzione delle domande per Provincia e per anno

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale	N. ammes.	% ammes.
GORIZIA	382	667	884	1.093	865	722	727	593	277	359	291	624	6.860	5.287	77%
PORDENONE	554	939	1.542	1.669	1.319	1.174	1.117	1.089	538	703	520	1.015	11.164	8.704	78%
TRIESTE	467	779	1.120	1.198	1.059	985	950	892	338	416	412	783	8.616	6.510	76%
UDINE	1.035	1.840	2.640	2.851	2.358	2.197	2.201	2.087	895	1.132	976	1.837	20.212	15.614	77%
Media	610	1.056	1.547	1.703	1.400	1.270	1.249	1.165	512	653	550	1.065	11.713	9.029	
Totale	2.438	4.225	6.186	6.811	5.601	5.078	4.995	4.661	2.048	2.610	2.199	4.259	46.852		
N. ammesse	1.416	2.980	4.479	5.157	4.578	4.286	4.405	4.143	1.725	2.220	726	3.283		36.115	
% ammesse	58%	71%	72%	76%	82%	84%	88%	89%	84%	85%	33%	77%			

Tav. 3.2 – Il tasso d'incremento nella presentazione delle domande

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GORIZIA	74,6%	32,5%	23,6%	-20,9%	-16,5%	0,7%	-18,4%	-53,3%	29,6%	-18,9%
PORDENONE	69,5%	64,2%	8,2%	-21,0%	-11,0%	-4,9%	-2,5%	-50,6%	30,7%	-26%
TRIESTE	66,8%	43,8%	7,0%	-11,6%	-7,0%	-3,6%	-6,1%	-62,1%	23,1%	-1%
UDINE	77,8%	43,5%	8,0%	-17,3%	-6,8%	0,2%	-5,2%	-57,1%	26,5%	-13,8%
Totale	73,3%	46,4%	10,1%	-17,8%	-9,3%	-1,6%	-6,7%	-56,1%	27,4%	-15,7%

Tav. 3.3 – Il tasso di copertura

	Numero di nuclei familiari residenti per provincia*	Tasso di copertura nella presentazione**	Tasso di copertura nell'ammissione**
GORIZIA	64.102	10,7%	8,2%
PORDENONE	143.743	7,8%	6,1%
TRIESTE	109.078	7,9%	6%
UDINE	242.996	8,3%	6,4%
Totale	559.919	8%	6,5%

* Numero stimato sulla base dei dati contenuti nell'Annuario statistico sull'Infanzia e sull'Adolescenza, Regione Friuli Venezia Giulia, 2014

** Il calcolo si fonda sull'ipotesi che ogni famiglia non abbia presentato più di una domanda di finanziamento.

Per quanto riguarda il tasso di copertura nella presentazione delle domande (tav. 3.3), calcolato come rapporto tra il numero di richieste presentate a Mediocredito negli 11 anni di riferimento e il numero di famiglie presenti sul territorio provinciale, il valore più alto viene raggiunto nella provincia di Gorizia. In quel territorio quasi l'11% delle famiglie ha presentato la domanda di contributo contro un tasso medio di copertura a livello regionale pari all'8%.

Un valore medio così elevato conferma quanto emerso nel corso delle interviste con i soggetti attuatori: si tratta di una politica particolarmente apprezzata e molto diffusa sul territorio regionale. Grazie anche ad una certa generosità nei requisiti d'accesso, in particolare nei primi anni di applicazione della norma, sono state molte le famiglie che nel tempo hanno fatto ricorso a questo intervento.

Complessivamente sono state già ammesse a finanziamento 36.115 domande, per una media annua di quasi 3.300 domande (tav. 3.1); circa il 77% di coloro che hanno presentato domanda è stato successivamente ammesso a finanziamento. In realtà, tale percentuale sarebbe più elevata (79%) se non si prendesse in considerazione l'ultimo anno della serie – 2014 – che è caratterizzato da una percentuale assai bassa (33%) ma soltanto per motivi connessi alla procedura di finanziamento e alla creazione della lista d'attesa dei richiedenti. Nei primi anni la percentuale di ammissione era più bassa e solo dopo, nel 2008, si è superata la quota dell'80%. Non vi sono differenze tra le province per quanto riguarda la percentuale di ammessi: i dati provinciali ricalcano il valore medio regionale che si attesta intorno al 77%. Circa l'8,2% delle famiglie che risiedono nella provincia di Gorizia ha ricevuto il contributo regionale. Quasi due punti percentuali in più rispetto alla media regionale che si attesta intorno al 6,5%.

La distribuzione dei contributi per tipologia di intervento

Gran parte dei contributi si concentrano sull'acquisto di immobili. Negli 11 anni presi in considerazione gli acquisti finanziati sono stati 33.842 (tav. 3.4): questo numero rappresenta circa il 95% del totale degli interventi. Gli altri interventi si distribuiscono in modo omogeneo tra recuperi di immobili, 1.070 interventi (tav. 3.5) e nuove costruzioni, 1.203 interventi (tav. 3.6).

Per tutte e tre le tipologie di intervento la provincia più finanziata – in virtù del maggior numero di residenti – è quella di Udine. Ciò che cambia in modo consistente sono i relativi valori percentuali. Nell'acquisto di immobili la percentuale relativa alla provincia di Udine è pari al 42% (più di 14.300 interventi finanziati) rispetto al totale regionale. Rispetto agli interventi finanziati dalla politica nella provincia di Udine si tratta di circa il 92,5%. Per le nuove costruzioni, la percentuale degli interventi finanziati in provincia di Udine raggiunge il 55% (665 nuove costruzioni) rispetto al totale regionale. Si tratta di circa il 4% degli interventi finanziati in provincia di Udine. Nel recupero di immobili la percentuale relativa ad Udine supera quota 57% (611 recuperi). Essa corrisponde a circa il 3,5% degli interventi finanziati ad Udine.

La provincia che si differenzia di più da questa distribuzione è Trieste, che mostra una percentuale altissima, quasi il 99%, di interventi volti al finanziamento di acquisti di abitazioni (tav. 3.4) e percentuali molto basse di recuperi e nuove costruzioni. Insieme i due valori sommano a poco più dell'1%. Il dato sui recuperi sorprende considerata la vetustà del patrimonio immobiliare della città di Trieste rispetto al patrimonio immobiliare delle altre province.

Tav. 3.4 – La percentuale degli interventi dedicati all’acquisto di immobili per Provincia e per anno

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale
GORIZIA	92,2%	95,0%	96,2%	94%	94,5%	95,1%	96,1%	96,0%	98,8%	98,7%	100%	96%	5.051
PORDENONE	89,5%	90,5%	92,1%	92,5%	91,2%	91,1%	91,5%	92,7%	95,1%	96%	100%	93%	8.032
TRIESTE	97,6%	98,2%	98,5%	98,4%	98,5%	98,5%	98,9%	99,1%	98,2%	99,7%	100%	98,7%	6.421
UDINE	87,4%	89,4%	91,3%	90,6%	91,4%	91,1%	91,2%	93%	96%	97,4%	99,1%	92,5%	14.338
Media	91,7%	93,3%	94,5%	93,9%	93,9%	93,9%	94,4%	95,2%	97%	98%	99,8%	95,1%	33.842

Tav. 3.5 – La percentuale degli interventi dedicati al recupero di immobili per Provincia e per anno

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale
GORIZIA	5,0%	1,9%	2,4%	3,3%	2,6%	2,0%	1,6%	1,5%	0,8%	0,6%	-	2%	115
PORDENONE	5,0%	3,5%	3,6%	3,8%	3,6%	3,7%	2,9%	2,8%	1,8%	1,7%	-	3%	281
TRIESTE	1,2%	1,6%	0,8%	0,9%	1,3%	1,4%	0,5%	0,8%	1,4%	0,3%	-	0,9%	63
UDINE	6,5%	6%	4,6%	4,4%	4,3%	4,3%	4,1%	2,5%	1,1%	1,2%	0,6%	3,5%	611
Media	4,4%	3,3%	2,8%	3,1%	3%	2,8%	2,3%	1,9%	1,3%	0,9%	0,1%	2,4%	1.070

Tav. 3.6 – La percentuale degli interventi dedicati a nuova costruzione per Provincia e per anno

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale
GORIZIA	2,7%	3%	1,4%	2,7%	2,9%	2,9%	2,3%	2,5%	0,4%	0,6%	-	2%	121
PORDENONE	5,6%	6%	4,3%	3,7%	5,1%	5,3%	5,6%	4,5%	3,1%	2,3%	-	4%	391
TRIESTE	1,2%	0,2%	0,8%	0,7%	0,2%	0,1%	0,6%	0,1%	0,4%	-	-	0,4%	26
UDINE	6,1%	4,6%	4,1%	5,0%	4,3%	4,6%	4,7%	4,5%	2,9%	1,5%	0,3%	4%	665
Media	3,9%	3,4%	2,6%	3%	3,1%	3,2%	3,3%	2,9%	1,7%	1,1%	0,1%	2,6%	1.203

Per quanto riguarda l'andamento della distribuzione si rileva come la quota di interventi di nuova costruzione e recupero si sia abbassata soprattutto negli ultimi anni: in particolare a partire dal 2012. Se nel triennio 2008-2010 gli interventi di nuova costruzione hanno sempre superato la quota del 3% rispetto agli interventi complessivi, nel 2012 tale quota è scesa a circa l'1,7% (tav. 3.6). Questo calo è dovuto in particolare alla riduzione osservata sia nella Provincia di Pordenone, che nel triennio indicato ha toccato sempre i valori percentuali più elevati a livello regionale (sopra il 5%), sia nella provincia di Udine, dove i valori sul recupero di immobili si sono addirittura ridotti ad un quarto rispetto a quelli che erano prima del 2010.

3.4 L'entità degli interventi finanziati e dei contributi concessi

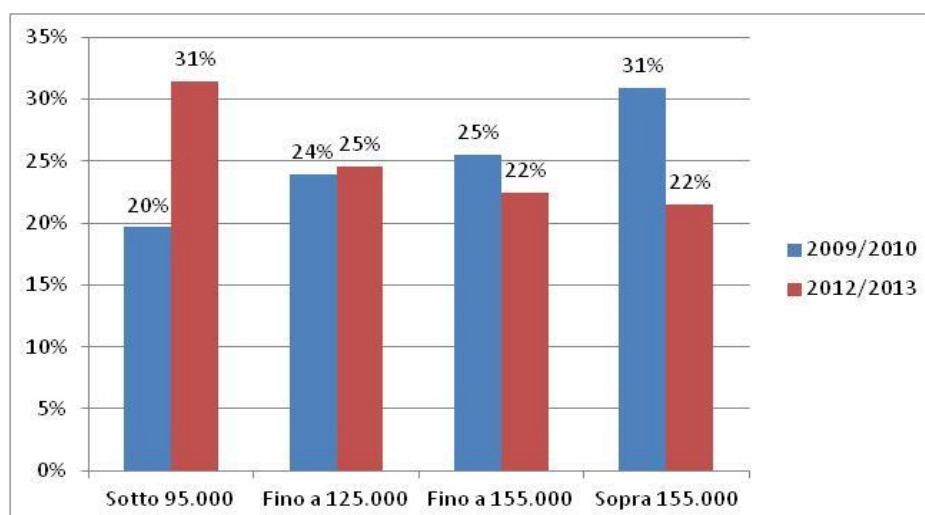
Un secondo aspetto analizzato dallo studio riguarda il valore degli interventi finanziati e dei contributi concessi. Di norma il contributo è pari al 20% del valore complessivo dell'intervento; in alcuni casi il contributo può essere maggiorato e corrispondere al 30%. Rispettivamente i contributi non possono superare i valori soglia di 17.800 e 25.550 euro.

Gli interventi finanziati

In 11 anni la politica ha finanziato interventi per un valore complessivo di più di 4,6 miliardi di euro, con una media annua di 422 milioni di euro (tav. 3.8). Il dato fa riferimento a tutti gli interventi finanziati senza distinzione tra acquisto di immobili, nuova costruzione e recuperi; i valori medi e le proporzioni non cambiano quando si analizzano le distribuzioni relative alle singole categorie d'interventi. Anche in questo caso l'apice è stato toccato nel 2007 quando sono stati finanziati interventi per un valore complessivo di circa 673 milioni di euro. Il valore di circa 82 milioni relativo al 2014 è dovuto al fatto che ancora non tutte le procedure di ammissione a finanziamento presentate in tale anno sono state completate: al momento dell'analisi più del 60% delle domande erano ancora in lista d'attesa.

Il valore medio degli interventi è pari a circa 124.000 euro. La cifra più bassa rispetto a questo valore è stata toccata nel primo anno di applicazione della normativa (109.000 euro). La cifra più alta invece è del 2010 con circa 136.000 euro. Dopo il 2011 i valori medi sono sensibilmente inferiori. Se si considerano solo gli interventi dedicati all'acquisto di immobili, è possibile osservare come dopo il 2011 cambi non solo il valore medio, ma anche la distribuzione nel valore degli interventi. La tavola 3.7 riporta i dati relativi al biennio 2009/2010 e al biennio 2012/2013.

Tav. 3.7 – Confronto tra 2009/2010 e 2012/2013 sui valori degli acquisti di immobili



Tav. 3.8 – L'andamento nei valori medi degli interventi finanziati per singola provincia

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale
GORIZIA	108.023	111.951	123.234	125.914	133.037	128.797	129.465	127.228	120.221	107.141	102.693	119.791	653.875.956
PORDENONE	111.099	117.841	128.428	131.983	135.257	140.725	141.188	141.019	123.933	119.916	118.828	128.201	1.145.807.975
TRIESTE	107.617	118.526	132.540	131.957	140.580	133.418	136.745	131.744	116.940	100.403	108.470	123.540	839.303.959
UDINE	111.377	118.852	124.628	131.079	133.167	135.423	137.391	133.643	125.582	114.486	115.372	125.545	2.010.460.294
Media	109.529	116.792	127.208	130.233	135.510	134.590	136.197	133.408	121.669	110.486	111.341	124.270	1.162.362.046
Totale	155.932.651	350.137.381	567.874.378	673.523.625	618.127.596	580.118.628	603.352.193	555.989.005	212.112.045	250.056.610	82.224.073	422.677.107	4.649.448.183

Tav. 3.9 – L'andamento nei valori medi dei contributi concessi per singola provincia

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Totale
GORIZIA	18.442	19.328	19.864	18.921	20.659	20.684	20.174	20.122	20.153	19.397	19.469	19.747	104.936.158
PORDENONE	18.853	19.703	20.361	19.707	21.486	21.755	21.555	21.568	21.134	21.094	21.095	20.756	181.354.668
TRIESTE	17.968	19.341	19.796	18.765	20.221	20.774	20.125	19.986	19.501	19.007	19.715	19.564	128.426.494
UDINE	18.768	19.595	19.980	19.293	21.141	21.083	20.842	20.785	20.915	20.280	20.494	20.289	317.904.739
Media	18.508	19.492	20.000	19.172	20.877	21.074	20.674	20.616	20.426	19.945	20.193	20.089	183.155.515
Totale	26.331.837	58.198.623	89.705.279	99.246.938	96.051.335	90.551.768	91.499.717	85.894.249	35.585.792	44.778.861	14.777.661	66.291.826	732.622.060

Tav. 3.10 – La percentuale di contributi maggiorati sui contributi complessivi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media	Valore medio
GORIZIA	49,3%	59,7%	62,1%	49,8%	48,5%	49,7%	42,6%	43,1%	47,2%	43,4%	46,8%	49%	23.589
PORDENONE	54,1%	61,5%	66,8%	59,5%	58%	56,7%	55,4%	55%	53,4%	57,8%	57,4%	58%	23.926
TRIESTE	48,4%	61,1%	61,0%	48,5%	45,6%	49,5%	41,5%	42,7%	42,8%	45,7%	46,6%	48%	23.622
UDINE	53,2%	62,3%	65,5%	54,2%	56,1%	51,9%	49%	49,9%	51,5%	51,4%	52,2%	54%	23.635
Media	51%	61%	64%	53%	52%	52%	47%	48%	49%	50%	51%	52%	
Valore medio	22.073	22.336	22.697	22.755	24.551	24.798	24.766	24.634	24.375	23.750	23.887		23.693

Il 2011 sembra rappresentare uno spartiacque. La fascia sotto i 95.000 euro aumenta di circa 11 punti percentuali nel biennio 2012/2013 rispetto al biennio precedente. La prima fascia intermedia - da 95.000 a 125.000 euro - mantiene un valore che si aggira intorno al 25%. La seconda fascia intermedia – da 125.000 a 155.000 euro - presenta una lieve differenza di circa 3 punti percentuali a favore del biennio 2009-2010. L'ultima fascia si riduce fortemente di 9 percentuali, a conferma che il valore degli interventi finanziati dopo il 2011 riguarda immobili di valore inferiore.

A livello provinciale è Udine ad avere il valore complessivo degli interventi più alto con circa 2 miliardi di euro. La Provincia di Pordenone, sebbene abbia un valore medio più elevato rispetto ad Udine, si attesta ad un valore complessivo di poco superiore ad 1 miliardo, circa il 57% in meno rispetto ad Udine (valore peraltro in linea con il minor numero di famiglie residenti in tale provincia).

I contributi concessi

A fronte di investimenti immobiliari per un valore di circa 4,6 miliardi di euro, l'amministrazione regionale ha concesso contributi pluriennali alle famiglie per un valore complessivo di circa 732 milioni (tav. 3.9). Naturalmente solo una parte di questi contributi è già stata erogata. Si tratta complessivamente di un contributo pari a quasi il 16% del valore degli interventi realizzati. Il contributo medio non è variato molto negli anni: si va da un minimo segnato nel 2004 di circa 18.500 euro fino ad un massimo di circa 21.000 euro nel 2009. In parte, la fluttuazione nel tempo del contributo, essendo calcolato sul valore degli interventi realizzati, segue l'andamento dei prezzi sul mercato immobiliare. Fino al 2009 il contributo medio aumenta anche grazie all'andamento in crescita del mercato, dopo tale data si registra una diminuzione.

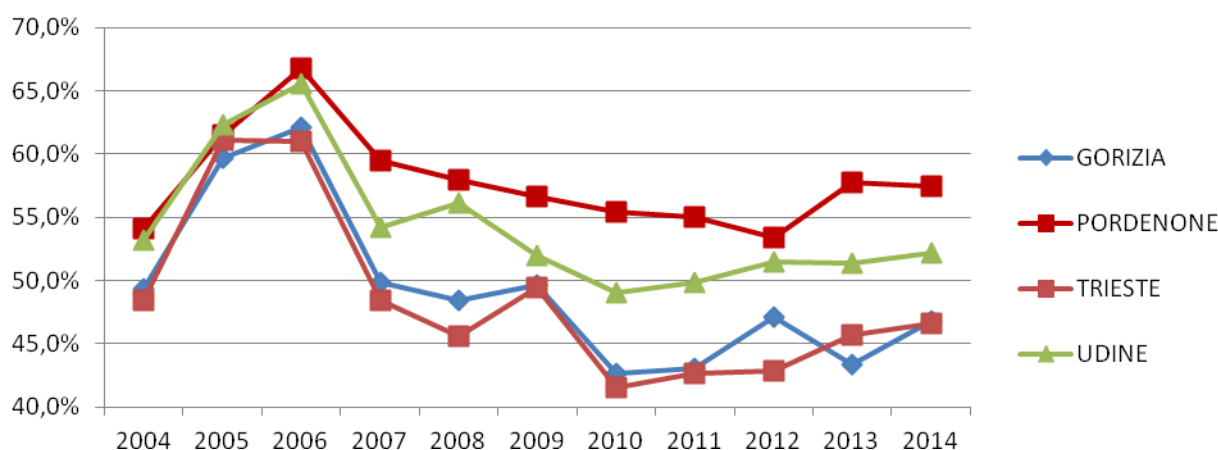
La percentuale di contributi maggiorati

Un altro fattore che, almeno in teoria, dovrebbe incidere sul valore del contributo medio è la quota di contributi maggiorati concessi nei diversi anni. Da questo punto di vista è possibile individuare alcune differenze piuttosto marcate negli anni (tav. 3.10). Su questa percentuale i valori più alti, superiori al 60%, sono raggiunti nel biennio 2005-2006. Fino al 2009 il valore registrato è comunque superiore al 50%. Dal 2010 al 2012 si registra un lieve calo, sotto il 50%, e successivamente si osserva un aumento. Confrontando queste cifre con i valori dei contributi medi (tav. 3.9) si nota come l'andamento di tali contributi – al contrario di quanto ci si aspetterebbe – non risenta particolarmente della quota di contributi maggiorati concessi nell'anno. Ad esempio il biennio 2005-2006, che si caratterizza per una quota particolarmente elevata di contributi maggiorati, registra un valore medio nei contributi medi tra i più bassi. Lo stesso può dirsi per il 2013 che registra un basso valore nel contributo medio, nonostante una quota di contributi maggiorati pari al 50%, superiore a quello registrato nei precedenti tre anni. Ciò dipende essenzialmente dalla fluttuazione nei valori degli interventi che incide molto nella determinazione dei contributi regionali.

Negli 11 anni il valore medio del contributo maggiorato è pari a 23.693 euro (tav. 3.10), circa 3.500 euro in più rispetto al valore medio del contributo concesso. Anche in questo caso il valore più alto, pari a circa 24.800 euro, si tocca nel 2009; il valore più basso appartiene al primo anno di applicazione della normativa.

La provincia con la più alta percentuale di contributi maggiorati è Pordenone: il valore medio è pari al 58%, circa 10 punti percentuali in più rispetto alle province di Trieste e di Gorizia. Se in altre province si sono toccati negli anni valori anche inferiori anche al 45%, a Pordenone non si è scesi mai al di sotto del 53%. Come mostra il grafico sotto riportato (tav. 3.11) questa differenza si amplia dopo il 2007 e resta piuttosto costante tra i 10 e 12 punti percentuali.

Tav. 3.11 – Andamento nella percentuale di contributi maggiorati



3.5 La capacità dell'intervento di raggiungere la popolazione in condizioni di maggiore svantaggio

Come è già stato sottolineato nel primo paragrafo, l'intervento si caratterizza per l'intenzione di offrire a determinate categorie di soggetti un contributo maggiorato, che vada a coprire il 30% del valore dell'investimento immobiliare. In base alla normativa le categorie di maggiore svantaggio sono:

- a) anziani, persone singole o nuclei familiari composti da non più di due persone delle quali almeno una abbia compiuto sessantacinque anni;
- b) giovani coppie, con o senza prole, i cui componenti non superino entrambi i trentacinque anni di età;
- c) soggetto singolo con minori a carico;
- d) disabili;
- e) famiglie con una situazione economica ISEE non superiore a 9.900 euro se formate da un solo soggetto, ovvero non superiore a 11.600 euro se composte da due o più soggetti;
- f) famiglie monoreddito composte da più persone il cui indicatore ISEE risulti determinato da un solo componente del nucleo familiare;
- g) famiglie numerose con figli conviventi a carico del richiedente in numero non inferiore a tre;
- h) famiglie con anziani o disabili a carico;
- i) soggetti destinatari di provvedimenti esecutivi di sfratto
- j) i cittadini emigrati dal Friuli Venezia Giulia e i cittadini emigrati già residenti negli ex territori italiani passati alla Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, i loro familiari e discendenti, che risiedono fuori dall'Italia.

Questa parte dell'analisi descrive quali siano le principali caratteristiche dei beneficiari dell'intervento. In particolare l'analisi indaga quali categorie di svantaggio, tra quelle elencate sopra, sono state maggiormente raggiunte dall'intervento.

Il reddito dei beneficiari

L'ISE medio dei beneficiari⁶ dei contributi si è sempre aggirato intorno i 28.000 euro (tav. 3.12). Solo nel biennio 2006/2007 il valore del reddito è sceso leggermente e si è avvicinato ai 27.000 euro. Il 2010 è stato l'anno nel quale si è toccato il valore più alto, sopra i 29.000 euro.

⁶ Il dato fa riferimento al reddito del primo richiedente. Se si considerano i redditi del primo e secondo richiedente la distribuzione del reddito ISE si sposta verso l'alto di circa 10.000 euro, quella del reddito ISEE di circa 5.000 euro.

Tav. 3.12 – L'andamento nei valori medi dei redditi ISE per il primo richiedente

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
GORIZIA	29.347	28.358	27.810	27.517	28.616	28.725	29.632	28.126	27.915	28.384	26.302	28.248
PORDENONE	28.259	28.655	27.808	27.954	28.359	29.345	30.160	29.651	29.251	28.783	28.467	28.790
TRIESTE	27.715	27.148	26.096	26.552	28.224	27.652	28.318	28.195	29.046	27.394	28.693	27.730
UDINE	28.758	28.249	27.212	27.454	27.432	28.958	28.884	28.880	28.547	29.018	27.931	28.302
Media	28.520	28.102	27.232	27.369	28.158	28.670	29.249	28.713	28.690	28.395	27.848	28.268

Tav. 3.13 – L'andamento nei valori medi dei redditi ISEE per il primo richiedente

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
GORIZIA	16.500	16.024	16.316	15.794	16.881	17.237	17.835	17.438	17.216	17.580	15.997	16.802
PORDENONE	15.954	15.989	15.873	16.213	17.141	17.689	18.293	17.879	17.758	17.312	16.690	16.981
TRIESTE	16.130	16.652	16.081	16.358	16.899	17.398	17.639	17.607	17.752	17.918	18.321	17.160
UDINE	16.132	16.493	16.037	16.099	16.508	17.407	17.819	17.530	17.547	17.855	17.040	16.951
Media	16.179	16.290	16.077	16.116	16.857	17.433	17.897	17.613	17.568	17.666	17.012	16.973

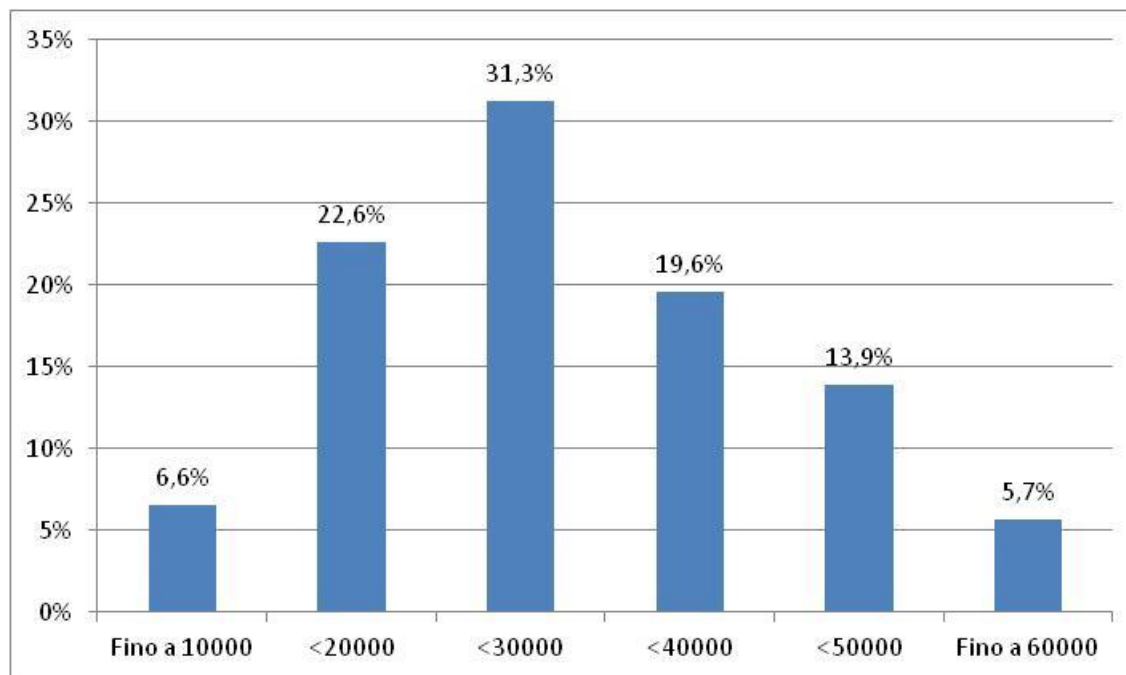
Tav. 3.14 – La distribuzione per anno delle categorie di svantaggio

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
(a) % anziani	2,1%	2,2%	1,8%	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%	1,8%	0,8%	0,9%	0,4%	1,7%
(b) % giovani coppie	24,7%	25,2%	21,9%	21,7%	21,3%	20,7%	18,5%	17,6%	19,9%	21,1%	22%	21,3%
(c) % singoli con minori	4,2%	3,5%	4,3%	4,8%	4,9%	5,2%	5,1%	6,2%	5%	5,1%	5,5%	4,9%
(d) % disabili	1,6%	0,9%	0,9%	1%	1,4%	1,4%	1%	1,5%	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%
(e) % fam. stato di bisogno	5,8%	5%	9,1%	16,8%	15,2%	15,2%	11,7%	13,3%	13,2%	13,5%	16,2%	12,3%
(f) % fam. monoreddito	19,8%	29,4%	33,2%	15,7%	11,2%	9,8%	9,5%	9,5%	10,3%	10,8%	11,9%	15,6%
(g) % fam. numerose	1,8%	2,0%	2,1%	1,9%	1,8%	2,2%	1,4%	2%	0,9%	1,3%	1,7%	1,7%
(h) % fam. soggetti deboli	0,6%	1,1%	0,9%	0,8%	0,7%	0,8%	0,6%	0,9%	0,9%	0,8%	1%	0,8%
(i) % sfrattati	0,7%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	-	0,2%	-	0,2%
(j) % emigrati	0,4%	0,2%	0,3%	0,6%	0,3%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	-	-	0,2%
% più svantaggi	8%	8,2%	10,1%	11,4%	9,6%	10%	6,7%	8,9%	6,3%	8,3%	10,6%	8,9%

L'andamento del reddito ISEE medio non presenta differenze rispetto al reddito ISE (tav. 3.13). Il valore medio si aggira intorno ai 16.000 euro fino al 2008 e successivamente cresce oltre i 17.000 euro.

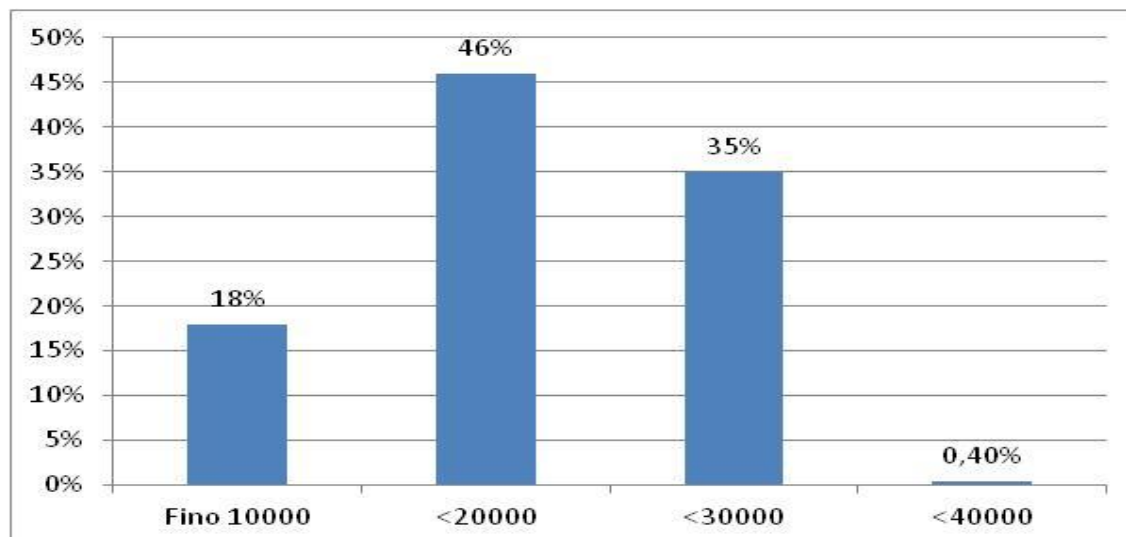
La tavola 3.15 riporta la distribuzione dei redditi ISE dei beneficiari (primi richiedenti) di contributi per l'acquisto di immobili. L'elemento di maggior rilievo è che più di 1.900 beneficiari (una quota pari a circa il 5,7% del numero complessivo di beneficiari) abbiano un reddito ISE superiore a 50.000 euro (ricordiamo che la soglia d'ammissione al contributo stabilito per legge a 58.900 euro). Una quota consistente di beneficiari (4.722 pari a circa il 14%) si colloca sopra i 40.000 euro di reddito ISE.

Tav. 3.15 – La distribuzione dei redditi ISE dei beneficiari di contributi per l'acquisto di immobili



La tavola 3.16 riporta la distribuzione dei redditi ISEE dei beneficiari di contributi per l'acquisto di immobili. In questo caso si osserva come la quota maggiore di beneficiari (più di 15.600 famiglie, pari a circa il 46% del totale) si colloca tra i 10.000 e i 20.000 euro. Resta comunque una quota marginale di beneficiari (0,5% pari a 127 famiglie) che superano i 30.000 euro di ISEE.

Tav. 3.16 – La distribuzione dei redditi ISEE dei beneficiari di contributi per l'acquisto di immobili



La provincia di Pordenone presenta il valore medio più alto di reddito ISE: 28.790 euro (tav. 3.12). Circa 1.000 euro in più rispetto al reddito medio della provincia di Trieste che presenta il valore più basso. La situazione cambia quando si considera il reddito ISEE: in questo caso è Trieste a presentare il valore più elevato, 17.160 euro (tav. 3.13). Ciò accade soprattutto a causa della presenza elevata in questa provincia di famiglie con un minor numero di componenti. Tutte le altre province hanno un valore medio inferiore a 17.000 euro.

Le categorie di svantaggio

La categoria di svantaggio che presenta le maggiori frequenze è quella relativa alle giovani coppie: circa il 21% dei beneficiari, pari a 7.794, appartiene a tale categoria. Da notare come nei primi anni di attuazione tale valore fosse più elevato – circa un beneficiario su quattro era una giovane coppia – mentre successivamente il valore è sceso sotto il 20%. Occorre inoltre sottolineare come esistano notevoli differenze anche tra le province (tav. 3.17): Pordenone mostra valori sempre molto elevati ed ha una media negli 11 anni presi in considerazione che supera il 25%. Il valore medio di Trieste non raggiunge il 18%.

Tav. 3.17 – La percentuale di giovani coppie nelle province

	2004-08	2009-13	<i>Media</i>
GORIZIA	21,3%	17,6%	19,4%
PORDENONE	28,1%	23,8%	25,8%
TRIESTE	18,7%	16,8%	17,9%
UDINE	23,8%	20,1%	22,2%
<i>Media</i>	23%	19,6%	21,3%

Le altre due categorie che presentano valori particolarmente elevati sono le famiglie in stato di bisogno – con redditi ISEE molto bassi - e le famiglie monoreddito. Le prime costituiscono circa il 12% dei beneficiari, per un valore in termini assoluti pari a 4532 famiglie, mentre le seconde superano il 15%. Da notare come le famiglie in stato di bisogno registrino un forte aumento nel periodo preso in considerazione, in particolare a partire dal 2007: da circa il 5% dei primi due anni fino a superare il 16% nel 2014. Tutte le altre categorie presentano valori molto ridotti tra lo 0,4% e l'1,7%, con variazioni marginali nel periodo preso in considerazione. L'unica eccezione è rappresentata dalla categoria dei singoli con minori che costituisce circa il 5% dei beneficiari. Circa il 9% dei beneficiari ha più di uno svantaggio, una percentuale non trascurabile pari in termini assoluti a circa 3.245 casi. Tale tipologia di beneficiari meriterebbe un'attenzione particolare al fine di capire se il contributo previsto sia o meno sufficiente ad alleviare condizioni molto acute di bisogno.

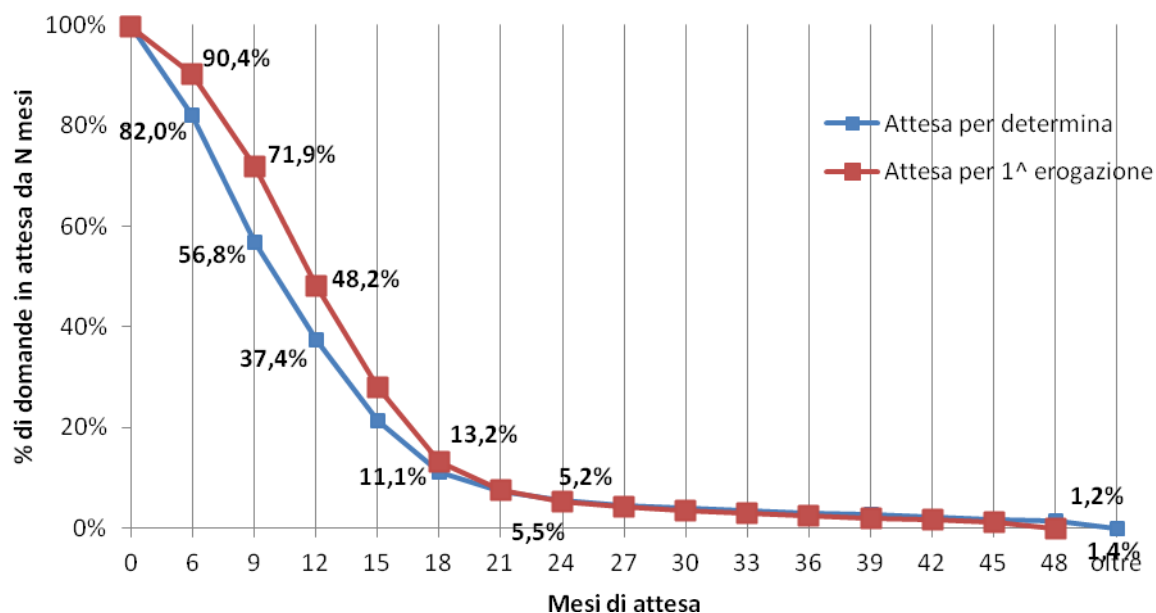
3.6 I tempi della politica regionale

Il contributo è gestito secondo un procedimento valutativo a sportello. All'atto di presentazione della domanda il contributo è prenotato e se non ci sono finanziamenti immediatamente disponibili viene collocato in una lista d'attesa. Questa procedura offre la garanzia a tutti coloro che abbiano i requisiti di ottenere il contributo, anche se vi è incertezza sul momento in cui il contributo sarà determinato ed erogato. In teoria, tempi di attesa troppo lunghi – fino al 2011 potevano essere di 730 giorni – possono incidere sulla possibilità reale dell'intervento di orientare le scelte di acquisto di una casa o di investimento nell'immobile. Ciò vale soprattutto per le famiglie più indigenti che costituiscono più del 12% del totale dei beneficiari (tav. 3.13 – famiglie in stato di bisogno).

Le attese prima di ricevere il contributo

Dopo 9 mesi dalla presentazione della domanda circa il 72% dei beneficiari non ha ancora ricevuto la prima erogazione del contributo; tra questi circa il 56% non ha ottenuto neppure la determinazione del valore del contributo. Dopo un anno resta ancora senza determinazione circa il 37% dei beneficiari e in attesa della prima erogazione circa il 48%.

Tav. 3.18 – La distribuzione dei tempi di attesa



La percentuale di persone in attesa scende sotto il 10% solo al 21esimo mese, ma è ancora superiore al 5% quando sono già passati due anni dalla presentazione delle domande. Si tratta di casi limite che in minima parte restano in attesa di determinazione anche quando sono passati più di 30 mesi. Il tempo medio di attesa nel periodo di osservazione è di poco superiore all'anno (tav. 3.19). Circa 389 giorni corrono in media tra il momento di presentazione della domanda e la data di erogazione del contributo.

Tav. 3.19 – L'andamento dei tempi medi di attesa (espressi in giorni) nelle diverse province

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
GORIZIA	345	366	337	248	250	304	382	517	545	490	463	386
PORDENONE	378	399	361	254	263	314	390	516	531	492	453	396
TRIESTE	326	355	330	226	230	288	376	512	548	493	461	377
UDINE	375	394	361	268	269	326	402	514	538	490	455	399
Media	356	378	347	249	253	308	387	515	541	491	458	389

Le differenze tra le province non sono elevate. Prendendo le due situazioni estreme – Trieste ed Udine – emerge una differenza di 22 giorni: in media, chi ha presentato domanda ad Udine deve attendere il 6% di tempo in più rispetto a Trieste. Si tratta di una differenza di lieve entità e presente in misura maggiore nei primi anni di attuazione della politica. Negli ultimi anni tale differenza sembra essersi ridotta e dal 2011 Trieste presenta tempi leggermente più lunghi rispetto ad Udine. Gli anni che hanno segnato i tempi d'attesa più elevati sono il 2011, con 515 giorni, e il 2012, con 541 giorni. Una possibile spiegazione è che le

modifiche normative introdotte abbiano rallentato la procedura di determinazione ed erogazione del contributo.

3.7 La strategia d'identificazione degli effetti

L'analisi si è concentrata sulla descrizione degli esiti della politica regionale: l'andamento delle domande, il numero e l'entità dei contributi, le caratteristiche dei beneficiari, i tempi necessari per giungere alla determinazione e alla successiva erogazione del contributo. Dall'analisi emerge come si tratti senza dubbio di una politica imponente che ha toccato più di 36.000 famiglie, circa il 6,5% dei nuclei familiari residenti nel territorio regionale per un totale di circa 732 milioni di contributi distribuiti. Tutto ciò per finanziare in 11 anni investimenti immobiliari privati pari a 4,6 miliardi di euro.

Resta però da rispondere ad una domanda di rilievo: in che misura l'erogazione di tali contributi ha davvero permesso alle famiglie beneficiarie di acquistare la loro prima casa⁷? In altre parole, quante famiglie avrebbero comunque effettuato il medesimo investimento immobiliare in assenza di contributo? Il sostegno regionale è servito a realizzare un investimento che altrimenti non sarebbe avvenuto oppure ha semplicemente alleviato l'onere di un investimento che la famiglia avrebbe comunque effettuato?

Non si tratta di una domanda oziosa o di poco conto. Essa indaga la stessa ragion d'essere della politica, che può essere considerata, alternativamente, come un intervento che *incentiva* scelte e comportamenti ritenuti dall'amministrazione regionali virtuosi, o comunque desiderabili - l'investimento immobiliare sulla prima casa – oppure come un intervento che *sussidia* l'acquisto della casa, nella consapevolezza che tale intervento non vuol davvero influenzare le decisioni d'investimento, ma solo alleggerire gli oneri che discendono da una decisione d'acquisto.

Su questo tema occorre formulare due considerazioni. La prima è attinente al merito di questo intervento, la seconda è invece relativa al metodo da seguire nel disegno (e nella valutazione) della politica.

Gli effetti sulle decisioni d'acquisto

Per quanto riguarda il merito, da tutte le informazioni raccolte, emerge come questa politica sia volta più a sussidiare l'investimento immobiliare che ad incentivarlo. Questa affermazione vale soprattutto per i primi 8 anni di attuazione dell'intervento, ovvero fino al 2011, anno nel quale, come si è visto, l'intervento cambia in parte la sua fisionomia. A conferma di tale affermazione vale la scelta inizialmente compiuta dall'amministrazione di finanziare l'acquisto di immobili, anche quando tale acquisto non era sostenuto dalla stipula di un mutuo bancario. Come è stato anche sottolineato da alcuni degli intervistati, l'acquirente di un immobile, che non necessita di ricorrere al mercato del credito per effettuare l'acquisto, ben difficilmente si lascia condizionare nella sua scelta d'investimento dalla possibilità di ottenere un contributo pubblico. È assai probabile che egli avrebbe comunque investito il proprio capitale, già disponibile nel suo patrimonio personale, nell'acquisto di un immobile anche in assenza dell'agevolazione regionale. In questo caso il contributo rappresenterebbe più un aiuto che una vera e propria spinta all'acquisto.

Occorre però aggiungere che la restrizione a coloro che hanno già stipulato un mutuo bancario non necessariamente restringe l'accesso in favore di categorie più svantaggiate. Al contrario questo vincolo impone la condizione alla famiglia di essere mutuabile e dunque di offrire alle banche sufficienti garanzie

⁷ Si parla in questo caso di acquisto in senso lato in quanto, come già spiegato, il contributo oltre a finanziare l'acquisto diretto, sostiene la costruzione di nuove case e gli interventi di recupero degli immobili.

economiche e finanziarie di solvibilità. In altri termini, chi ha avuto accesso ad un credito bancario, ha già assunto una scelta d'investimento immobiliare considerata anche sostenibile dagli esperti del settore⁸.

Inoltre, in base alla procedura, la decisione d'acquisto doveva e deve essere comunque compiuta prima di avere certezza dell'entità del contributo concesso e prima di ricevere l'erogazione della prima quota di contributo (come abbiamo visto il tempo d'attesa è in media di circa 13 mesi).

Infine, si mette in evidenza come nei primi anni di attuazione della politica veniva data all'espressione "acquisto della prima casa" un significato più ampio di quanto comunemente inteso: anche a coloro che erano già proprietari di un immobile era offerta la possibilità di fruire del contributo di edilizia agevolata, una volta dichiarato che tale immobile non era più adeguato alle esigenze della famiglia. In tutti questi casi il contributo più che promuovere l'acquisto della prima casa sosteneva lo spostamento delle famiglie in situazioni abitative più comode e favorevoli.

In estrema sintesi: non si può escludere che l'intervento abbia prodotto un effetto nel promuovere l'acquisto della prima casa, ma il disegno dell'intervento e le sue concrete modalità di realizzazione rendono poco probabile che tale evenienza si sia davvero realizzata. Almeno che si sia realizzata in modo consistente. Come si sarebbe potuto produrre maggiore evidenza su questo punto e identificare l'entità degli effetti prodotti (o la loro eventuale assenza)?

La sfida di produrre evidenza sull'efficacia della politica

Per rispondere a questa domanda occorre compiere una riflessione di ordine metodologico che è possibile articolare su più punti e che viene qui proposta allo scopo di offrire alcuni suggerimenti per impostare future valutazioni su questi importanti aspetti.

(1) Per produrre una solida evidenza empirica sull'efficacia di una politica occorre risolvere una sfida analitica molto ambiziosa: ricostruire cosa sarebbe successo se l'intervento non avesse avuto luogo (la cosiddetta *situazione controfattuale*). In questo particolare caso, nella sua versione più elementare⁹, si tratta di stabilire quante famiglie beneficiarie avrebbero comunque effettuato l'investimento immobiliare se non avessero ricevuto il contributo regionale. Poiché si tratta di una situazione ipotetica, è naturalmente impossibile osservarla direttamente. Il secondo elemento della sottrazione riportata sotto (tav. 3.20) è sconosciuto e inosservabile per definizione. Come fare per approssimarne il valore?

Tav. 3.20 – La definizione di effetto

Effetto =

Numero di famiglie che hanno effettuato l'investimento immobiliare con il contributo regionale (36.115)

(*situazione fattuale*)

-

Numero di famiglie che avrebbero effettuato l'investimento immobiliare anche senza contributo (?)

(*situazione controfattuale*)

⁸ Per questo motivo piuttosto che imporre condizioni vincolanti aggiuntive, che possono produrre esiti incerti, si propone per razionare l'accesso al contributo di usare esclusivamente una variabile continua che misuri il disagio abitativo sulla base di caratteristiche osservate.

⁹ In una versione più sofisticata la domanda controfattuale potrebbe riguardare l'entità dell'investimento realizzato, ovvero se la disponibilità di un contributo pubblico sposta la decisione d'acquisto su immobili più costosi, con una superficie più ampia o di migliore qualità.

(2) Esistono diverse strategie di analisi per tentare di calcolare il valore di questo secondo elemento. La strategia più robusta consiste nell'osservare cosa accade ad un gruppo di controllo, composto da famiglie simili (da ogni punto di vista) a quelle beneficiarie. Il numero di famiglie che in tale gruppo effettuano l'investimento immobiliare, pur non avendo ricevuto il contributo, approssima ciò che si sarebbe osservato presso le famiglie beneficiarie in assenza di contributo. In base a tale strategia il confronto tra le famiglie beneficiarie e le famiglie escluse identifica l'effetto della politica. Perché tale confronto sia fattibile e convincente occorre che: (a) esistano davvero famiglie escluse dall'intervento – la copertura della politica deve essere parziale e vi deve essere razionamento dell'intervento; (b) le famiglie escluse siano molto simili in ogni loro caratteristica, osservabile e inosservabile, alle famiglie beneficiarie. Per garantire il rispetto di questa seconda condizione nelle valutazioni di tipo sperimentale si seleziona chi riceve il beneficio, all'interno del gruppo degli eleggibili, mediante un processo di selezione randomizzata (sorteggio) dei beneficiari. Tale processo, condotto su numeri sufficientemente elevati assicura che, in media, i due gruppi siano simili.

Nel caso che sia impossibile – per ragioni etiche o di altro tipo – utilizzare un modello sperimentale con assegnazione casuale del contributo, è possibile sfruttare disegni alternativi di tipo non sperimentale. Uno tra questi è il *regression discontinuity design*, che utilizza una variabile continua, impiegata nella selezione per discriminare l'assegnazione del contributo (potrebbe essere lo stesso reddito ISEE o il livello di svantaggio espresso da un punteggio assegnato alle famiglie), per effettuare un confronto a parità di condizioni tra coloro che si trovano sopra e sotto la soglia d'ammissione. L'idea è che tale variabile permetta di riconoscere quella parte di differenza osservata nella variabile-risultato tra i due gruppi non attribuibile all'intervento ma al processo di selezione.

Qualunque sia la strategia adottata (sperimentale o non sperimentale), la lezione chiave è che occorre avere informazioni su “non beneficiari” e adottare un metodo d'analisi che permetta di tenere sotto controllo le eventuali differenze di partenza tra i due gruppi messi a confronto.

(3) La politica regionale di edilizia agevolata è stata impostata per ridurre ai minimi termini il razionamento della politica e permettere a tutti coloro che sono in possesso dei requisiti l'accesso al contributo. A questo fine è stata prevista una procedura valutativa a sportello e la creazione di una lista d'attesa che resta attiva per molti mesi. La prima condizione – l'esistenza di un vero razionamento nell'intervento - non può dirsi verificata: la maggior parte di coloro che presentano domanda e hanno le caratteristiche indicate dal bando ricevono il contributo.

Esiste soltanto una possibilità per procedere ad un confronto con soggetti non beneficiari: si può usare come gruppo di controllo l'insieme di famiglie che hanno presentato domanda, ma che, in base all'istruttoria svolta da Mediocredito, non avevano (o hanno perso) i requisiti minimi per accedere al contributo. Si tratterebbe di un gruppo di confronto non ideale in quanto esistono importanti differenze tra questo insieme di persone e i beneficiari del contributo – la seconda condizione relativa alla somiglianza tra i due gruppi a confronto non sarebbe rispettata - ma ciò permetterebbe comunque di avere un'idea delle scelte d'acquisto realizzate da famiglie senza contributo e con caratteristiche vicine alle beneficiarie. Anche in questo caso si potrebbe tentare di tenere il confronto a parità di condizioni mediante un'analisi di regressione multivariata.

Una strategia alternativa consiste nel realizzare un'indagine sulle famiglie beneficiarie per rilevare direttamente le loro percezioni su quali sarebbero state le loro scelte d'acquisto in assenza di contributo. Questa strategia non implica un confronto diretto tra due (o più) osservazioni oggettive del fenomeno d'interesse (in questo caso *il numero di coloro acquistano la prima casa*), ma prevede la somministrazione di un questionario che contiene domande di natura controfattuale. Il questionario viene utilizzato per raccogliere le impressioni rispetto a *“come sarebbero andate le cose in assenza di intervento”* - una sorta di valutazione soggettiva degli effetti prodotti dall'azione pubblica. La ricostruzione del “controfattuale” è affidata interamente alla capacità dei singoli rispondenti di elaborare le informazioni complesse in loro possesso, per immaginare cosa sarebbe accaduto al fenomeno d'interesse. Si tratta di una strategia che presenta però notevoli debolezze. Nel caso della politica di edilizia agevolata, la principale debolezza riguarda il fatto che gli intervistati possono essere indotti a sopravvalutare l'effetto del contributo pubblico per timore di una successiva revoca del contributo o per evitare che una politica di cui hanno beneficiato (e della quale hanno una buona opinione) sia dismessa o ridotta. L'intervento regionale di edilizia agevolata si presta bene a questa distorsione come d'altra parte ogni politica distributiva con benefici molto concentrati e costi diffusi.

Al di là di quanto siano affidabili le risposte ottenute, per compiere questo tipo d'indagine è comunque necessario poter disporre dei nominativi e dei recapiti (postali o telefonici) delle persone che hanno beneficiato del contributo. Senza un accesso a queste minime informazioni è naturalmente impossibile condurre la rilevazione.

(4) L'esigenza di valutare gli effetti di una politica dovrebbe emergere già nella fase iniziale di progettazione dell'intervento e guidare la costruzione del sistema di rilevazione delle informazioni necessarie a rispondere a domande di natura controfattuale. Non si tratta soltanto di raccogliere e archiviare in modo ordinato dati relativi ai beneficiari – un aspetto che in questo caso è stato curato con diligenza da parte di Mediocredito – ma anche di disporre di dati (*pre e post intervento*) relativi a soggetti non beneficiari che possano costituire un adeguato gruppo di controllo. Se questi aspetti non sono curati già nel disegno della politica – individuando modalità di selezione dei beneficiari e di raccolta di informazioni e dati ad hoc - è molto difficile che essi possano essere recuperati in seguito.

3.8 Le garanzie integrative

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un intervento regionale con finalità analoghe alla misura descritta in precedenza e volto ad agevolare l'accesso al credito per finanziare operazioni di investimento immobiliare (acquisto, costruzione o recupero) su prime case. Sebbene si tratti di una misura ancora poco utilizzata a livello regionale, essa è stata più volte indicata nel corso delle interviste come una politica con buone potenzialità d'utilizzo e minori costi di realizzazione. Una misura che potrebbe, almeno in parte, sostituire i contributi di edilizia agevolata, soprattutto per le categorie meno svantaggiate.

Caratteristiche dell'intervento

Le garanzie integrative sono una misura mediante la quale la Regione svolge un ruolo da garante per i mutui stipulati tra privati e banche per acquistare, costruire o ristrutturare la prima casa ubicata sul territorio regionale. Essa integra la garanzia ipotecaria, permettendo così l'ottenimento di mutui che superano l'usuale misura dell'ottanta per cento del valore degli immobili. L'importo massimo della garanzia è di 42.500 euro. Tecnicamente è una garanzia fideiussoria a primo rischio decrescente rilasciata a favore della banca

Tav. 3.21 – L’andamento nelle domande presentate e ammesse per le garanzie integrative

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tot. presentate	Tot. ammesse
GORIZIA	8	15	12	1	1	2	5	20	17	48	67	196	189
PORDENONE	7	1	0	0	0	0	2	24	54	52	74	214	203
TRIESTE	5	2	1	0	1	0	0	16	18	27	46	116	114
UDINE	12	2	4	2	0	2	3	82	71	150	144	472	446
Media	8	5	4	1	1	1	3	36	40	69	83	998	952

Tav. 3.22 – Gli importi medi delle garanzie rilasciate

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GORIZIA	21.698	24.350	24.396	33.750	23.250	33500	26750	28208	21306	20833	19402
PORDENONE	22.966	26.250	n.o.	n.o.	n.o.	n.o.	22500	31504	27889	26222	24867
TRIESTE	16.400	10.625	37.500	n.o.	28.250	n.o.	n.o.	25578	23931	20710	19913
UDINE	24.928	34.500	27.917	26.850	n.o.	32500	28730	26287	25461	23715	24870

Tav. 3.23 – I rapporti tra l’entità delle garanzie rilasciate e dei mutui stipulati

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GORIZIA	21%	22%	22%	25%	25%	25%	22%	24%	22%	21%	21%
PORDENONE	18%	25%	0%	0%	0%	0%	17%	23%	24%	21%	23%
TRIESTE	20%	14%	22%	0%	25%	0%	0%	24%	23%	21%	23%
UDINE	20%	23%	25%	21%	0%	23%	19%	23%	22%	23%	24%

convenzionata e nell'interesse del soggetto richiedente da escutere successivamente ad ogni altra garanzia prestata¹⁰.

La garanzia è cumulabile, sullo stesso mutuo, con eventuali altre agevolazioni ottenute su leggi regionali o nazionali ed è applicabile a contratti di mutuo con durata compresa tra i dieci ed i trent'anni. Anche in questo caso come avviene per la precedente misura di edilizia agevolata, l'amministrazione del Fondo regionale di garanzia per l'edilizia residenziale, istituito per la realizzazione di questo intervento, è affidata a Banca Mediocredito del Friuli Venezia Giulia S.p.A.

A chi si rivolge

Questa misura non richiede requisiti di reddito e non si rivolge a categorie di persone in particolari condizioni di debolezza o svantaggio. Semplicemente i soggetti che beneficiano della garanzia integrativa devono essere gli unici intestatari del mutuo per il quale la garanzia è richiesta e unici proprietari dell'immobile oggetto dell'intervento. Non possono essere proprietari di altra abitazione e non possono aver già beneficiato di agevolazioni "prima casa". Inoltre devono percepire un reddito da lavoro. I beneficiari hanno inoltre l'obbligo di trasferire la residenza nell'alloggio, entro 270 giorni dalla data di erogazione della garanzia, e di risiedere nell'alloggio.

Come funziona la procedura

La procedura di rilascio della garanzia è piuttosto semplice. Nel corso dell'intero anno le domande per il rilascio della garanzia vengono acquisite dalle banche convenzionate. Esse hanno il compito di inoltrare la domanda a Mediocredito entro 15 giorni dalla data di deliberazione del finanziamento. A sua volta Mediocredito, entro altri 15 giorni, svolge l'istruttoria per l'accertamento dei requisiti.

L'andamento delle domande

Nel corso di 11 anni sono state presentate 998 domande (tav. 3.21). Di queste 952 sono state ammesse a finanziamento. Fino al varo del regolamento di esecuzione avvenuto nell'ottobre del 2010, la misura era stata poco utilizzata: in 6 anni di attuazione della politica erano state presentate 88 domande. Dal 2011 ad oggi, in quattro anni, sono state presentate 758 domande. In particolare le domande presentate nel 2014 sono state ben 331.

Gli importi delle garanzie rilasciate

Gli importi medi delle garanzie rilasciate variano in modo consistente negli anni e tra le province (tav. 3.22). Tendenzialmente gli importi più elevati sono riscontrabili nelle province di Pordenone, dove negli ultimi 4 anni l'importo medio è sempre stato superiore a 25.000 euro, e di Udine, con un importo medio sempre superiore a 24.000 euro. Rispetto al mutuo stipulato le garanzie integrative coprono da un massimo del 25% ad un minimo dell'14%. Negli ultimi anni la copertura media oscilla tra il 21 e il 24% (tav. 3.23).

3.9 Elementi per il disegno di un nuovo intervento

La politica di edilizia agevolata è certamente un intervento di successo da un punto di vista attuativo. Negli 11 anni presi in considerazione sono più di 36.000 le famiglie che hanno avuto accesso ad un contributo regionale particolarmente generoso. In media le famiglie beneficiarie hanno ricevuto circa 20.000 euro di

¹⁰ Nel corso delle interviste è emerso come questo aspetto – ovvero il fatto che l'escussione della garanzia fideiussoria concessa dalla Regione possa avvenire solo successivamente ad ogni altra garanzia prestata – è considerato generalmente dalle banche un forte vincolo all'utilizzo di questo tipo di procedura.

contributo. Per coloro che appartenevano ad una categoria di svantaggio il contributo medio è stato ancora più elevato (circa 23.000). Se questo dato è confrontato con quello relativo ad interventi simili condotti in altre Regioni, risulta ancora più evidente la generosità del contributo concesso. A titolo di esempio, la politica della Regione Lombardia denominata *Contributo Muto Prima Casa* ha erogato dal 2004 al 2010 un contributo a tantum di sostegno per le famiglie richiedenti che è andato da un minimo di 5.000 ad un massimo di 8.000 euro (Eupolis Lombardia, 2014). Un importo pari a circa un quarto (o al massimo ad un terzo) di quelli erogati in media dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

Anche la percentuale delle domande soddisfatte – intorno all'80% - indica il raggiungimento di un risultato ragguardevole. Come è stato sottolineato, grazie a questa percentuale così elevata di accesso al contributo, più del 6% delle famiglie residenti in Friuli Venezia Giulia ha ottenuto il sostegno regionale nell'acquisto dell'abitazione. Le restrizioni introdotte dalla legge n.18 del 2011, sebbene abbiano prodotto una sostanziosa riduzione nelle richieste di contributo – il numero delle domande si è dimezzato dal 2012 in avanti – non hanno comunque comportato cadute eccessive nel numero dei beneficiari che in ogni caso è rimasto superiore ai 2.000 l'anno¹¹. Si è trattato di restrizioni ancora molto contenute, che permettono anche a famiglie con redditi ISEE molto superiori a 20.000 euro (redditi ISE superiori a 50.000 euro) di accedere a questa forma di contributo.

Di fronte a questo chiaro successo attuativo, assumono ancor maggior rilevanza due domande. La prima riguarda la capacità di questo intervento di rimuovere davvero gli ostacoli di accesso al credito per le famiglie che dispongono di insufficienti garanzie economico-finanziarie (un capitale di partenza) e lavorative (un contratto di lavoro stabile e continuativo) richiesti dagli Istituti di credito. La seconda è relativa all'efficienza dell'intervento, ovvero al fatto che esso vada a finanziare con contributi sostanziosi famiglie che, anche in assenza del sostegno regionale, acquisterebbero comunque l'immobile.

La politica regionale di edilizia agevolata ha mantenuto nel tempo i tratti di una misura premiale tesa a rendere più sostenibili i costi dell'acquisto della casa per una larga varietà di famiglie (anche di quelle non appartenenti a categorie di evidente svantaggio). L'impossibilità di procedere ad una valutazione degli effetti non consente di rispondere in modo compiuto alla prima domanda, ovvero se l'intervento sia riuscito a rimuovere gli ostacoli di accesso al credito per le famiglie più bisognose. Considerata l'entità del contributo è possibile che ciò sia in parte accaduto, ma al momento ciò non è verificabile. L'impressione però è che questo risultato, se è stato realmente raggiunto, sia stato "pagato" finanziando molti acquisti che sarebbero stati realizzati anche senza il sostegno regionale.

Da queste considerazioni emergono due elementi per il disegno di un nuovo intervento.

- *La necessità di mirare meglio alle famiglie che presentano reali condizioni di svantaggio.* Le maglie della selezione, anche dopo le restrizioni varate dopo il 2011, restano molto ampie. Tanto che la percentuale di beneficiari con redditi ISEE superiori a 20.000 resta stabile nel tempo e sempre superiore al 35% e quasi il 6% ha un reddito ISE tra 50.000 e 60.000. Inoltre, l'elenco di categorie di svantaggio che permettono l'accesso di contributi maggiorati è molto numeroso. Per questo motivo la percentuale di famiglie che rientra che rientra nelle condizioni di svantaggio supera in media il 50%. Mirare meglio l'intervento

¹¹ Nel caso già citato della Regione Lombardia una variazione nelle modalità di accesso all'intervento avvenuta nel 2012 ha fatto cadere il numero di beneficiari da un numero di 4600 l'anno (fino al 2011) a meno di 100 nel biennio 2012/2013 (Eupolis, 2014).

significa introdurre un criterio di razionamento, che consenta di non disperdere le risorse disponibili erogando contributi a chi non ha reale bisogno.

- *La necessità di valutare gli effetti dei contributi erogati.* Se davvero si vuol comprendere la capacità di promuovere l'acquisto della prima casa, cioè "a fare la differenza" nella decisione di acquisto da parte delle famiglie, occorre impostare già nella fase di disegno della politica una strategia che consenta di avere informazioni su un gruppo di non beneficiari che abbiano caratteristiche il più possibili simili ai non beneficiari.

Un modo per soddisfare queste due necessità consiste nell'adottare una variabile continua – e non categorie di svantaggio discrete (e in parte ridondanti) - basata sulle caratteristiche oggettive delle famiglie per selezionare chi accede al contributo. Si tratterebbe di costruire una sorta di "*indice di disagio sociale /abitativo*". L'adozione di questo indice – che dovrebbe avere come base di partenza il reddito ISEE (o addirittura limitarsi a questo) - permetterebbe di confrontare su un'unica dimensione tutti i richiedenti, di calibrare meglio gli interventi su coloro che presentano maggiori caratteristiche di svantaggio, eventualmente di differenziare l'entità dei contributi sulla base di tale indice e di avere una variabile di controllo sulla quale confrontare ammessi al contributo e non ammessi (oppure ammessi a forme differenti di contributo).

Peraltro se tale indice venisse adottato per razionare l'accesso di tutte le politiche abitative della Regione esso darebbe la possibilità sia di razionalizzare e rendere uniformi le procedure di assegnazione dei vari benefici e servizi, sia di mettere a confronto i beneficiari di misure diverse.

4. L'edilizia sovvenzionata

Gli alloggi di edilizia sovvenzionata (“alloggi popolari”) sono destinati alla locazione a favore dei cittadini che hanno particolari condizioni di necessità (L.R. n.6/2003, articolo 3). Con il termine edilizia sovvenzionata s'intendono dunque gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto e al recupero di abitazioni da destinare all'affitto e attuati dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Le attività delle ATER sono sostenute finanziariamente dalla Regione, ad esclusione delle spese di funzionamento che fanno carico esclusivo ai bilanci delle stesse, e il regolamento attuativo D.P.Reg. 0119/2004 disciplina le modalità di assegnazione e di gestione degli alloggi, nonché le modalità per la concessione dei finanziamenti per gli interventi di costruzione e manutenzione.

Ogni ATER provvede all'assegnazione degli alloggi mediante pubblico concorso indetto, per singoli comuni o per comprensori di comuni, sulla base della disponibilità di alloggi. Il bando di concorso è reso pubblico mediante affissione di manifesti nella sede e nel sito web dell'ATER, in luogo aperto al pubblico, nell'albo pretorio, nelle sedi di decentramento comunale del comune in cui si trovano gli alloggi o dei comuni compresi in un eventuale programma comprensoriale e nel sito internet della Regione. Le ATER approvano ogni due anni un piano finanziario contenente i canoni di locazione e le previsioni del relativo utilizzo, secondo i criteri indicati a livello regionale. L'ATER stessa procede poi alla raccolta delle domande, alla fase istruttoria, alla formazione delle graduatorie e infine all'assegnazione degli alloggi. Ciascuna graduatoria conserva la sua efficacia per un periodo minimo di due anni e comunque fino alla pubblicazione della graduatoria successiva.

Per presentare domanda di assegnazione, i beneficiari devono rispondere ai seguenti requisiti:

- ✓ avere cittadinanza italiana o di uno stato membro della Unione europea¹²;
- ✓ essere residenti, ovvero prestare attività lavorativa nel Comune oggetto del Bando;
- ✓ non essere proprietari né usufruttuari di altra abitazione, ubicata sul territorio nazionale, adeguata a soddisfare le esigenze familiari¹³;
- ✓ avere una situazione economica complessiva non superiore a 27.353,52 euro¹⁴.

4.1 Le diverse fasi dell'intervento: dal bando all'assegnazione

La gestione dell'edilizia sovvenzionata si articola in diverse fasi: il procedimento ha inizio nel momento in cui viene presa la decisione di costruire nuovi alloggi e si conclude con la formazione delle graduatorie e le relative assegnazioni.

¹² Nel caso di cittadini extracomunitari, è necessario che siano soddisfatti i requisiti previsti dalla vigente legislazione concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero. È inoltre parificato ai residenti chi è nato in un comune della Regione, originariamente vi risiedeva e intende ristabilire la residenza in regione. Tale previsione non è più valida dall'entrata in vigore della L.R. 16/2011.

¹³ Si intende adeguato l'alloggio avente un numero di vani, esclusa la cucina e gli accessori, superiore al numero dei componenti il nucleo familiare aumentato di uno.

¹⁴ Soglia soggetta ad aggiornamenti e calcolata sul reddito imponibile. La situazione economica complessiva è data dalla somma dei redditi imponibili ai fini dell'imposta diretta sulle persone fisiche, posseduti su base annua dal nucleo familiare, computata in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare stesso secondo le seguenti percentuali: 1 componente 100%, 2 componenti 90%, 3 componenti 80%, 4 componenti 70%, 5 componenti 60%. Per ogni ulteriore componente la percentuale viene ridotta in misura pari a cinque punti.

La normativa regionale impone di istituire dei bandi con cadenza almeno biennale, lasciando comunque un margine di autonomia per la gestione delle tempistiche attinenti alla procedura. In ciascun territorio la pubblicazione di un nuovo bando è conseguente alla valutazione tra la disponibilità di alloggi e le posizioni residue in graduatoria. Nel caso siano state realizzate nuove costruzioni e siano disponibili nuovi alloggi l'assegnazione deve essere comunque messa a concorso, secondo normativa, mediante un bando nuovo¹⁵. La pubblicazione di nuovi bandi risponde a due esigenze distinte: (i) l'assegnazione di nuove costruzioni, (ii) l'aggiornamento delle graduatorie per assegnare gli alloggi di risulta¹⁶.

Generalmente si riscontra una partecipazione maggiore nei casi di nuovi alloggi da assegnare, ma per l'amministrazione è essenziale mantenere aggiornate le graduatorie, che descrivono un tipo di disagio estremamente variabile nel tempo.

Nella prassi, entro la fine dell'anno, ciascuna ATER determina le priorità e gli obiettivi aziendali. Tra questi obiettivi, uno dei principali è l'aggiornamento delle graduatorie (almeno ogni due anni), in quanto la gestione del bando assorbe una notevole quantità di risorse da dedicare principalmente: (i) alla raccolta delle domande; (ii) alla fase istruttoria¹⁷.

Il periodo di tempo che va dalla pubblicazione del bando alla formazione delle graduatorie e all'assegnazione degli alloggi è, nel migliore dei casi, di sei mesi. In media però le tempistiche sono vicine all'intero anno, come ad esempio nel caso della procedura per il Comune di Udine che richiede un anno di durata. Nei Comuni di maggiori dimensioni si tende a ritardare l'emissione di un nuovo bando, sia perché la graduatoria non si esaurisce facilmente, sia perché la gestione di un nuovo bando rappresenta un costo notevole. Da questo punto di vista il caso estremo è Trieste dove, in media, i bandi escono con cadenza quadriennale.

La pubblicazione dei bandi

Secondo quanto previsto dal regolamento attuativo¹⁸, ciascuna ATER indice il concorso per singoli Comuni, o per comprensori di Comuni, periodicamente e sulla base della prevista disponibilità di alloggi. I bandi possono essere emessi attraverso differenti modalità, sia per singoli Comuni sia per comprensori¹⁹.

In passato, quando veniva emesso un bando con pertinenza comunale, potevano partecipare anche i residenti dei Comuni limitrofi." Attualmente si utilizza una nuova formula che prevede la pubblicazione di un unico bando per l'assegnazione degli alloggi resi disponibili in tutto il comprensorio.

Tra i vari requisiti di ordine generale, il bando deve indicare: (i) i requisiti soggettivi degli aspiranti beneficiari; (ii) i criteri per l'attribuzione del punteggio. I criteri di attribuzione dei punteggi sono cruciali per i potenziali

¹⁵ DPR 13 aprile 2004, n. 0119 Art. 9 (Efficacia della graduatoria): "Qualora nell'arco temporale di ordinaria efficacia della graduatoria vi sia un apprezzabile numero di alloggi di nuova realizzazione, l'ATER provvede alla pubblicazione di un nuovo bando di concorso".

¹⁶ Alloggi già stati assegnati almeno una volta.

¹⁷ In Alto Friuli generalmente vi è la possibilità di verificare prima la veridicità delle autocertificazioni dell'intera platea dei richiedenti: questa procedura è possibile perché il numero dei richiedenti è sufficientemente contenuto e consente di escludere un controllo campionario come avviene negli altri contesti. In questo modo l'amministrazione si presenta in Commissione per la formazione delle graduatorie con tutte le anagrafiche già verificate e le problematiche del caso sono gestite prima dell'assegnazione degli alloggi.

¹⁸ Art. 4 (Bando di concorso) del DPR 13 aprile 2004, n. 0119, Regolamento di esecuzione dell'articolo 3 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 concernente le agevolazioni per l'edilizia sovvenzionata.

¹⁹ Il comprensorio fa riferimento ad un insieme di Comuni limitrofi per il quale è emanato un solo bando e vige una graduatoria unica.

beneficiari, ai fini sia dell'ammissione, sia dell'eventuale assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata. Fino ad un paio di anni fa le ATER godevano di un ampio margine di autonomia, sia sui pesi da assegnare in sede di attribuzione dei punteggi, sia sulla determinazione dei canoni di locazione²⁰. A prescindere dalla pubblicazione di un nuovo bando, sono previste facilitazioni per i disabili (nei periodi di emissione dei bandi), gli sfrattati e gli anziani: i disabili possono fare domanda su tutto il territorio regionale, gli sfrattati possono fare domanda al di fuori del bando di concorso, gli anziani possono presentare domanda ogni anno²¹.

L'istruttoria delle domande

L'istruttoria comincia dal momento in cui si chiude la raccolta delle domande e ogni ATER prepara una bozza che presenta alla commissione competente alla formazione della graduatoria. Nella bozza vengono già escluse le domande ritenute non ammissibili e viene proposta una graduatoria provvisoria, che verrà successivamente valutata.

Dopo aver accolto ed eventualmente preso in considerazione i ricorsi, viene pubblicata la graduatoria definitiva, la quale rimane in vigore fino all'emissione di una nuova graduatoria. È in sede di commissione che vengono assegnati i pesi sulle categorie di disagio abitativo²²: l'autonomia di ciascuna ATER sta nella possibilità di determinare la soglia di punteggio massimo da attribuire a ciascun parametro. Rispetto al calcolo dei punteggi, che rispecchiano il "disagio abitativo", i parametri da considerare sono i seguenti:

ex. Comma 1 art. 6

- a) *indicatore della situazione economica complessiva*
- b) *situazioni di coabitazione o sovraffollamento*
- c) *condizioni dell'alloggio occupato*
- d) *periodo di permanenza nelle graduatorie precedenti, nello stesso comune*
- e) *distanza dell'alloggio occupato dal comune sede di lavoro*
- f) *periodo di residenza in regione*
- g) *incidenza del canone sul reddito*

ex. Comma 2 art. 6

- a) *anziani, le persone singole o i nuclei familiari composti da non più di due persone delle quali almeno una abbia compiuto sessantacinque anni;*
- b) *giovani coppie, con o senza prole, quelle i cui componenti non superino entrambi i 35 anni di età;*
- c) *soggetto singolo con minori a carico, quello il cui nucleo familiare è composto da un solo soggetto maggiorenne e uno o più figli minori conviventi a carico del richiedente;*
- d) *disabili, i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate);*
- e) *famiglie in stato di bisogno, quelle con una situazione economica complessiva non superiore a 3.942,25 euro se formate da un solo soggetto, ovvero non superiore a 4.458,71 euro se composte da due o più soggetti;*
- f) *famiglie monoreddito, quelle la cui situazione economica complessiva risulti determinata da un solo componente del nucleo familiare;*
- g) *famiglie numerose, quelle il cui nucleo familiare comprende figli conviventi a carico del richiedente in numero non inferiore a tre;*

²⁰ Con la Legge regionale 5 dicembre 2013, n. 20, "Norme in materia di riassetto istituzionale delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) e principi in materia di politiche abitative" e con il successivo DGR 443, 13 marzo 2015 in attuazione dell'art. 4 L.R. 20/2013, "Piano di convergenza" cessa l'autonomia delle ATER in merito ai criteri di assegnazione a favore di una prassi unitaria a livello regionale.

²¹ Art. 8 (Particolari disposizioni per l'accesso alla graduatoria) del DPR 13 aprile 2004, n. 0119.

²² Le categorie sono definite dall'Art. 6, Comma 1 e Comma 2 del DPR 13 aprile 2004, n. 0119.

- h) famiglie con anziani o disabili a carico, quelle in cui almeno un componente del nucleo familiare abbia compiuto sessantacinque anni di età o sia disabile e sia a carico del richiedente;⁽¹⁾
- i) soggetti destinatari di provvedimenti esecutivi di sfratto o di provvedimenti di rilascio emessi da enti pubblici o da organizzazioni assistenziali, quelli nei cui confronti sia stata emessa una sentenza definitiva di sfratto o un provvedimento di rilascio dell'alloggio da parte di un ente pubblico o da un'organizzazione assistenziale, emesso dal legale rappresentante dell'Ente, non motivati da situazioni di morosità o da altre inadempienze contrattuali;
- j) emigrati, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 26 febbraio 2002, n. 7 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati).

L'assegnazione degli alloggi

Una volta stilata la graduatoria, si procede con l'assegnazione degli alloggi secondo l'ordine dei punteggi attribuiti. La fase di assegnazione sconta il problema dell'incontro domanda/offerta che si traduce nella coerenza tra il numero dei vani dell'alloggio e il numero dei componenti del nucleo familiare. Ci sono poi altre condizioni da valutare, come nel caso dell'assegnazione a disabili che richiedono alloggi con caratteristiche particolari²³.

L'alloggio libero viene proposto al nucleo candidato che può accettare o rifiutare la proposta; in caso di rifiuto si valutano le motivazioni: se accolte, il nucleo mantiene la posizione in graduatoria, se respinte il nucleo viene collocato in coda.

A Trieste l'impostazione è tollerante, cioè si tende ad accogliere le motivazioni e nel dubbio si dà ragione al richiedente perché, principalmente in considerazione della lunghezza delle graduatorie, finire in coda sarebbe estremamente penalizzante. All'estremo opposto si colloca l'impostazione dell'Alto Friuli dove, in caso di rifiuto, si invita il richiedente a presentarsi allo sportello al fine di trovare un accordo, lavorando caso per caso e offrendo un servizio quasi personalizzato. Qui, nel caso in cui l'accordo non venga trovato e non sussistano validi motivi al rifiuto, il candidato viene collocato in fondo alla graduatoria. Inevitabilmente ciò comporta un allungamento notevole delle procedure e il blocco dell'alloggio per l'intera durata della procedura. Tale prassi è resa possibile soltanto dal basso numero di richieste e dalle condizioni geografiche, particolarmente problematiche, tipiche dell'area montana che caratterizza l'Ater dell'Alto Friuli.

4.2 La descrizione del territorio regionale

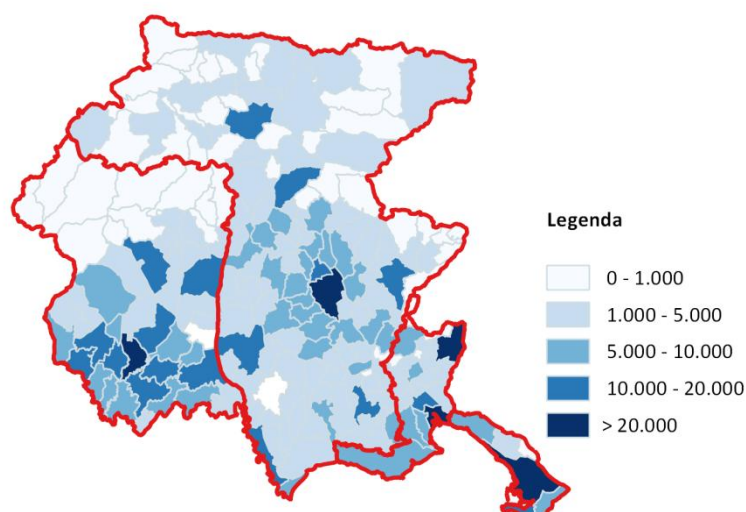
Il territorio del Friuli Venezia Giulia è caratterizzato da condizioni di eterogeneità sia morfologica - dalle montagne al mare - sia abitativa, con vistose differenze negli addensamenti urbani. Trieste è il Comune più popolato con 205.413 abitanti, seguito da Udine con 99.473²⁴ e da Pordenone con 51.632 abitanti. Tutti gli altri Comuni non superano i 50 mila abitanti e soltanto Gorizia e Monfalcone, oltre ai tre citati, superano la soglia dei 20 mila abitanti.

La tavola 4.1 illustra la popolazione regionale per comune, suddivisa in cinque classi: i principali addensamenti si trovano in corrispondenza di Trieste e Pordenone, seguiti dall'area di Udine e Gorizia; sullo sfondo l'area montana scarsamente popolata.

²³ La valutazione delle motivazioni è ancorata ad una codifica della casistica, ma di fatto è lasciata a discrezione delle singole ATER.

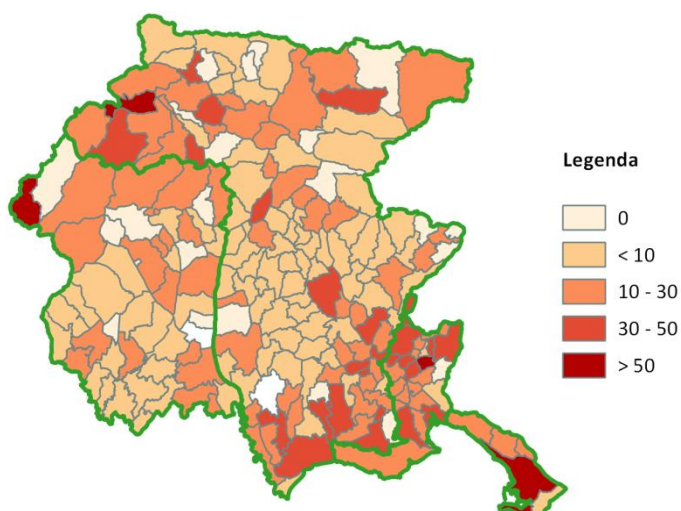
²⁴ Dati Istat 2015.

Tav. 4.1 – La distribuzione comunale della popolazione (2004-2014)



La localizzazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata ricalca solo parzialmente quella della popolazione residente: a Trieste sono presenti 12.583 alloggi con una densità pari a 61 ogni 1.000 abitanti; a seguire Udine con 3.110 alloggi (31 ogni 1.000) e Pordenone con 1.302 alloggi (25 ogni 1.000 abitanti). L'area di Pordenone, nonostante la presenza di numerosi comuni di media grandezza e la rilevanza del tessuto produttivo, non presenta particolari concentrazioni di alloggi: nessun Comune supera la soglia dei 30 alloggi ogni 1.000 abitanti. In controtendenza i comuni montani di Erto, Casso e Sauris superano i 50 alloggi ogni 1.000 abitanti (rispettivamente 57 e 55). La maggiore densità si registra a Muggia (52) nell'area di Trieste.

Tav. 4.2 – Numero di alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1000 abitanti (2004-2014)



Di seguito è proposta una breve descrizione dei territori di competenza di ciascuna ATER, utile ad interpretare i dati contenuti nei paragrafi successivi.

L'ATER di Trieste

Si tratta di un caso particolare nella regione, in quanto ha competenza su soli sei Comuni e la grande maggioranza del patrimonio di edilizia sovvenzionata è concentrato a Trieste, così come gran parte della popolazione. Nel periodo 2004-2014 la popolazione provinciale residente ha subito una lieve flessione (0,6%) passando da 237.411 a 236.073 unità, mentre è aumentata la quota di anziani over 65 (+6,3%) e, in modo più marcato, la presenza straniera (+80,5%).

Attualmente l'ATER può contare su un patrimonio di 12.583 alloggi di edilizia sovvenzionata (82 è il saldo positivo degli alloggi nell'ultimo decennio) ed ha effettuato 3.238 assegnazioni nel periodo compreso tra il 2004 e il 2014. Il solo Comune di Trieste registra una densità pari a 2.414 abitanti per kmq e la presenza di 57 alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1.000 abitanti.

Tav. 4.3 – La dinamica della popolazione nella Provincia di Trieste (2004-2014)

Territorio	Popolazione 2004	Popolazione 2014	Over 65 2004	Over 65 2014	Stranieri 2004	Stranieri 2014
Provincia di Trieste	237.411	236.073	62.954	66.937	11.116	20.063
	<i>Differenza -1.338 (-0,6%)</i>		<i>Differenza +3.983 (+6,3%)</i>		<i>Differenza +8.947 (+80,5%)</i>	
Comune di Trieste	206.686	205.413	55.679	57.987	10.353	19.192
	<i>Differenza -1.273 (-0,6%)</i>		<i>Differenza +2.308 (+4,1%)</i>		<i>Differenza +8.839 (+85,4%)</i>	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione in cifre.

L'ATER di Udine

Questa azienda gestisce circa 900 alloggi di proprietà dei Comuni. La provincia di Udine è la più popolata della regione e conta 85 Comuni. In 73 di questi sono dislocati alloggi di edilizia residenziale pubblica. La Provincia di Udine costituisce un caso particolare in quanto nel territorio provinciale operano due diverse ATER (Udine e Alto Friuli).

Nel periodo 2004-2014 la popolazione residente ha subito una lieve crescita (+0,6%) passando da 526.481 a 529.837 unità; è aumentata in modo cospicuo la quota di anziani over 65 (+17,5%) e, in modo ancora più marcato, la presenza straniera (+88,6%). L'ATER, attualmente, può contare su un patrimonio di 7.507 alloggi di edilizia sovvenzionata (597 è il saldo positivo degli alloggi nell'ultimo decennio), presente in tutta l'area provinciale, ma con una concentrazione maggiore nel Comune di Udine. Sono state effettuate 2.747 assegnazioni nel periodo compreso tra il 2004 e il 2014. Il Comune di Udine registra una densità pari a 1.740 abitanti per kmq e 31 alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1.000 abitanti.

Tav. 4.4 – La dinamica della popolazione nella Provincia di Udine (2004-2014)

Territorio	Popolazione 2004	Popolazione 2014	Over 65 2004	Over 65 2014	Stranieri 2004	Stranieri 2014
Provincia di Udine	526.481	529.837	112.624	132.281	21.546	40.630
	<i>Differenza +3.356 (+0,6%)</i>		<i>Differenza +19.657 (+17,5%)</i>		<i>Differenza +19.084 (+88,6%)</i>	
Comune di Udine	95.694	99.473	22.750	25.600	6.652	14.259
	<i>Differenza +3.779 (+3,9%)</i>		<i>Differenza +2.850 (+12,5%)</i>		<i>Differenza +7.607 (+114,4%)</i>	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione in cifre.

L'ATER di GORIZIA

Questa azienda ha competenza su un territorio che comprende un totale di 25 Comuni. La Provincia di Gorizia è quella con minor popolazione e conta 140.897 abitanti nel 2014, di cui 35.114 sono residenti nel Comune di Gorizia. Anche in questo caso il patrimonio dell'ATER è presente su tutto il territorio provinciale con una concentrazione maggiore nel capoluogo. Nel periodo 2004-2014 la popolazione provinciale residente ha subito una lieve crescita (+1,5%); è aumentata la quota di anziani over 65 (+14,3%) e, in modo molto marcato, la presenza straniera (+117,5%). Si segnala che il comune di Gorizia ha subito un invecchiamento minore (+8,5% per gli over 65) ed è stato meno investito da dinamiche migratorie (+62,5%) rispetto al resto del territorio provinciale. L'Azienda può contare su un patrimonio di 4.607 alloggi di edilizia sovvenzionata (+3 è il saldo positivo degli alloggi nell'ultimo decennio) ed ha effettuato 1.081 assegnazioni nel periodo compreso tra il 2004 e il 2014. Il Comune di Gorizia registra una densità pari a 851 abitanti per kmq e 41 alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1.000 abitanti.

Tav. 4.5 – La dinamica della popolazione nella Provincia di Gorizia (2004-2014)

Territorio	Popolazione 2004	Popolazione 2014	Over 65 2004	Over 65 2014	Stranieri 2004	Stranieri 2014
Provincia di Gorizia	138.805	140.897	32.400	37.041	5.767	12.546
	<i>Differenza +2.092 (+1,51%)</i>		<i>Differenza +4.641 (+14,3%)</i>		<i>Differenza +6.779 (+117,5%)</i>	
Comune di Gorizia	35.678	35.114	8.862	9.616	2.014	3.273
	<i>Differenza -564 (-1,58%)</i>		<i>Differenza +754 (+8,5%)</i>		<i>Differenza +1.259 (+62,5%)</i>	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione in cifre.

L'ATER di PORDENONE

Questa azienda è caratterizzata da un notevole slancio, nel periodo di maggior sviluppo del territorio, connotato da una forte impronta industriale. In precedenza l'area era gestita dallo IACP di Udine. Gran parte del patrimonio immobiliare è stato realizzato proprio in concomitanza del boom economico ed industriale. Nel periodo 2004-2014 la popolazione provinciale residente ha subito una marcata crescita (+5,9%) passando da 296.521 a 313.972; è aumentata la quota di anziani over 65 (+21,2%) e, in modo meno marcato rispetto ad altre province, la presenza straniera (+76,1%). L'ATER, attualmente, vanta un patrimonio di 3.759 alloggi di edilizia sovvenzionata (271 è il saldo positivo degli alloggi nell'ultimo decennio) ed ha effettuato quasi 1.500 assegnazioni nel periodo compreso 2004-2014. Sebbene l'azienda non sia presente nella totalità dei 50 Comuni che compongono il territorio provinciale, un terzo degli alloggi è concentrato nel Comune di Pordenone. Nel Comune di Pordenone la densità abitativa è pari a 1.351 abitanti per kmq e sono presenti 25 alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1000 abitanti.

Tav. 4.6 – La dinamica della popolazione nella Provincia di Pordenone (2004-2014)

Territorio	Popolazione 2004	Popolazione 2014	Over 65 2004	Over 65 2014	Stranieri 2004	Stranieri 2014
Provincia Pordenone	296.521	313.972	57.997	70.289	19.204	33.817
	<i>Differenza +17.451 (+5,9%)</i>		<i>Differenza +12.292 (+21,2%)</i>		<i>Differenza +14.613 (+76,1%)</i>	
Comune Pordenone	50.188	51.632	10.705	12.679	4.732	8.001
	<i>Differenza +1.444 (+2,9%)</i>		<i>Differenza +1.974 (+18,4%)</i>		<i>Differenza +3.269 (+69,1%)</i>	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione in cifre.

L'ATER dell'ALTO FRIULI

L'ATER dell'Alto Friuli (ex IACP di Tolmezzo) ha origine comunale, non provinciale come negli altri casi, ed è competente sui territori dell'Alto Friuli e della Carnia. Il comprensorio include 45 Comuni e in 35 di questi sono presenti alloggi di edilizia sovvenzionata. Attualmente gli alloggi sono circa 1.100. Nell'arco dell'ultimo decennio, nonostante alcuni picchi positivi e negativi, si è osservato un generale aumento nel numero dei richiedenti dovuto principalmente all'aumento degli immigrati.

La popolazione residente nel Comune di Tolmezzo ha subito una lieve decrescita (-0,4%); è aumentata in modo marcato (rispetto al valore provinciale) la quota di anziani over 65 (+26,7%) e, ancora più marcatamente, la presenza straniera (+145,5%). L'ATER conta un patrimonio di 1.108 alloggi di edilizia sovvenzionata (-56 è il saldo NEGATIVO degli alloggi nell'ultimo decennio) ed ha effettuato 378 assegnazioni nel periodo compreso tra il 2004 e il 2014. Il solo Comune di Tolmezzo mostra una densità di 162 abitanti per kmq e offre 25 alloggi di edilizia sovvenzionata ogni 1000 abitanti.

Tav. – 4.7 La dinamica della popolazione nella Provincia di Udine (2004-2014)

Territorio	Popolazione 2004	Popolazione 2014	Over 65 2004	Over 65 2014	Stranieri 2004	Stranieri 2014
Provincia di Udine	526.481	529.837	112.624	132.281	21.546	40.630
	Differenza +3.356 (+0,6%)		Differenza +19.657 (+17,5%)		Differenza +19.084 (+88,6%)	
Comune di Tolmezzo	10.529	10.487	1.971	2.497	121	297
	Differenza -42 (-0,4%)		Differenza +526 (+26,7%)		Differenza +176 (+145,5%)	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione in cifre.

4.3 La domanda di valutazione

Con riferimento agli interventi di edilizia sovvenzionata la missione valutativa nasce dall'esigenza di rispondere al seguente quesito:

- (1) *In che misura i finanziamenti concessi alle ATER hanno consentito di soddisfare il fabbisogno abitativo dei richiedenti un alloggio in affitto e quali sono le emergenze o le criticità da affrontare per la sostenibilità del sistema anche sul piano finanziario?*

Dare risposta a questo quesito richiede di considerare tre aspetti: (a) l'evoluzione del patrimonio immobiliare detenuto dalle ATER sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, con attenzione al grado di utilizzo di tale patrimonio; (b) le caratteristiche di coloro che, in possesso dei requisiti previsti dai bandi pubblici, hanno richiesto l'assegnazione di un alloggio e il grado di soddisfazione della domanda espressa; (c) le criticità emerse nella gestione del patrimonio immobiliare con particolare attenzione ai risultati di bilancio delle aziende e alla loro efficienza complessiva.

FONTE DATI La società Insiel Spa detiene i dati relativi all'edilizia sovvenzionata, la cui titolarità è in capo alle ATER. L'estrazione messa a disposizione contiene tutte le domande protocollate a partire dal 2004 (quindi inviate in risposta anche a bandi antecedenti il 2004) per un totale di poco meno di 19.000 record ciascuno composto da 27 campi contenenti i dettagli relativi alle domande stesse (bando e Ater di riferimento, anno), alle caratteristiche dei richiedenti e alle informazioni sugli alloggi assegnati. Da questo archivio sono esclusi i dati relativi all'Ater Alto Friuli, mentre per l'Ater

di Trieste sono presenti solo per il periodo compreso tra il 2006 e il 2012. La predisposizione del dataset in forma utile per le analisi da effettuare ha presentato numerose difficoltà in fase di elaborazione dovute principalmente all'eterogeneità nelle modalità di raccolta dei dati da parte delle Ater nel corso del tempo e alle differenze (sostanziali) nei parametri contenuti nei bandi. A titolo esemplificativo, la variabile che contiene il reddito del richiedente è compilata per circa 2/3 delle domande e i valori presenti sono imputati con scale (mensilità/annualità) e indicatori diversi (IRPEF/ISE). Ciò rende questo dato, la cui importanza è cruciale, sostanzialmente inutilizzabile.

I dati relativi al patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e alla sua evoluzione sono stati forniti direttamente dalle direzioni delle Ater. Si segnala che l'Ater Alto Friuli utilizza un sistema di archiviazione diverso dalle altre e pertanto i dati che fanno riferimento a questa ATER non possono essere aggregati agli altri. Si segnala inoltre che l'elaborazione dei dati di flusso relativi agli alloggi in entrata e in uscita ha richiesto un'interpretazione di alcuni elementi che potrebbe portare ad alcune discordanze con i dati di stock. La base dati contiene per ogni provincia: (i) lo stock di alloggi assegnati al 2004 (circa 27.800), con relative caratteristiche; (ii) alloggi in ingresso per annualità; (iii) alloggi in uscita per annualità. Ciascuna Ater ha inoltre provveduto all'invio di una scheda contenente: (i) numero assegnazioni per anno e per provincia; (ii) numero alloggi non locati per anno e per provincia, con specificazioni; (iii) entità per anno e per provincia del contributo regionale art. 16 L.R. 24/1999 Fondo sociale ad integrazione canoni di fascia "A" destinato alle manutenzioni); (iv) spesa per manutenzioni per anno e per provincia, con specificazioni; (v) investimenti per anno e per provincia, con specificazioni.

4.4 Il patrimonio di edilizia sovvenzionata e le modalità di finanziamento delle ATER

Il primo aspetto da analizzare riguarda l'andamento del numero di alloggi di edilizia sovvenzionata gestiti dalle ATER. Questo numero, che rappresenta l'offerta pubblica di alloggi disponibili per le assegnazioni, è stato raccolto per ciascuna annualità del periodo di riferimento 2004-2014 e per ciascuna agenzia territoriale.

L'evoluzione del patrimonio di edilizia sovvenzionata

La tav. 4.8 evidenzia come il numero di alloggi risulti sostanzialmente stabile nel tempo (i saldi annuali negativi sono marcati in rosso), crescendo nell'arco di un decennio di 871 su una base di 28.637 (+3%). Si nota che poco meno della metà degli alloggi è in capo all'ATER di Trieste (12.250 nel 2004, 12.321 nel 2014), mentre la variazione più rilevante è avvenuta presso l'ATER di Udine che ha aggiunto 587 alloggi (+8,5%), seguita dall'ATER di Pordenone con 269 alloggi in più (+7,8%).

Tav. 4.8 – Numero degli alloggi di edilizia sovvenzionata (2005-2014)

Ater	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Trieste	12,250	-52	-1	94	85	-14	38	-47	-10	-21	-1	+71
Udine	6,910	73	60	86	44	40	102	31	90	37	24	+587
Pordenone	3,478	-17	51	52	-4	16	89	-5	77	12	-2	+269
Gorizia	4,604	-17	-12	-11	-2	37	5	-19	-30	7	45	+3
Alto Friuli	1,164	-15	-47	-2	3	3	7	-3	-1	-8	4	-59
Totale	28,406	-28	51	219	126	82	241	-43	126	27	70	+871

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle direzioni delle ATER

Il dato precedente comprende sia gli alloggi già assegnati, sia quelli non locati. Ogni ATER detiene infatti una quota variabile di alloggi non locati (e in alcuni casi non locabili), per le seguenti ragioni: (i) perché in corso di contrattualizzazione; (ii) per manutenzione ordinaria; (iii) per manutenzione straordinaria; (iv) perché

in attesa di demolizione o ristrutturazione. La tabella seguente mostra la casistica del numero di alloggi non locati a partire dall'anno 2007: il totale degli alloggi non locati passa da 2.427 a 3.020 (+19,6%).

Tav. 4.9 – Distribuzione degli alloggi non locati (2005-2014)

Di cui..	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
..in contrattualizzazione	51	18	62	63	30	24	70	81
..disponibili per l'assegnazione	354	295	413	397	365	358	458	420
..in manutenzione ordinaria	60	251	250	349	299	400	404	436
..in manutenzione straordinaria	452	432	362	448	346	399	318	246
..in attesa di ristrutturazione	413	505	476	412	601	465	650	781
..da demolire	188	267	346	361	338	300	292	339
Altri motivi (Piani di vendita etc)	909	886	975	930	757	722	689	717
Totale non locati	2.427	2.654	2.884	2.960	2.736	2.668	2.881	3.020

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle direzioni delle ATER

Se si considera la situazione nell'ultima annualità (tav. 4.10) si nota che oltre la metà degli alloggi è in capo all'ATER di Trieste (1.502 su 2.684), a seguire Gorizia (456 alloggi) e Pordenone (342 alloggi). La gran parte degli alloggi non locati (1 su 3) è costituita da quelli in attesa di ristrutturazione (29,1%).

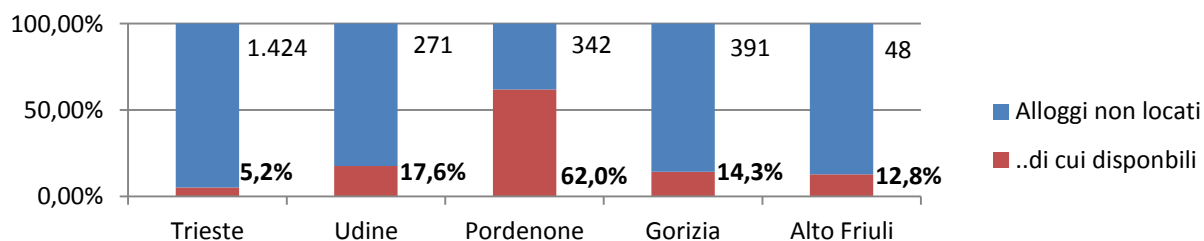
Tav. 4.10 – Distribuzione degli alloggi non locati nel 2014 (per Ater)

Di cui..	Trieste	Udine	Pordenone	Gorizia	Alto Friuli	Totale	%
..in contrattualizzazione	52	16	0	0	13	81	3.0%
..disponibili per l'assegnazione	78	58	212	65	7	420	15.6%
..in manutenzione ordinaria	201	135	16	72	12	436	16.2%
..in manutenzione straordinaria	71	58	56	61	0	246	9.2%
..in attesa di ristrutturazione	601	0	52	118	10	781	29.1%
..da demolire	189	62	3	81	4	339	12.6%
Altri motivi (Piani di vendita etc)	310	0	3	59	9	381	14.2%
Totale non locati	1.502	329	342	456	55	2.684	100.0%

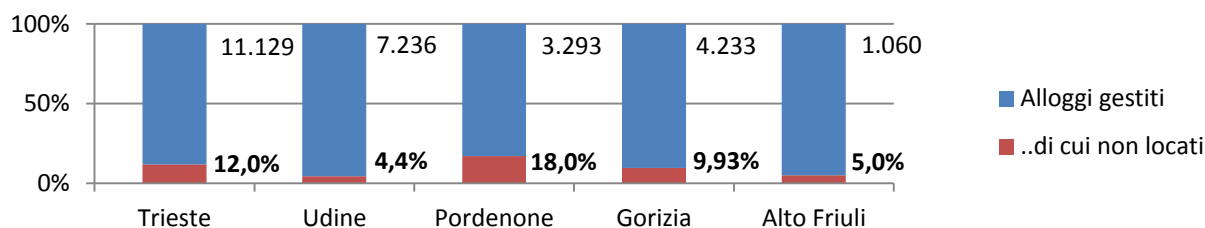
Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle direzioni delle ATER

Il grafico seguente rappresenta l'incidenza degli alloggi disponibili rapportata al totale degli alloggi non locati: Pordenone marca la quota maggiore (212 su 342, pari al 62,0%), mentre Trieste la quota minore (5,2%); le altre tre ATER oscillano attorno al 15%.

Tav. 4.11 – Incidenza degli alloggi disponibili sul totale alloggi non locati (2014)



Di seguito si illustra invece l'incidenza degli alloggi non locati sul patrimonio complessivo per ciascuna ATER, che oscilla tra un massimo del 12% (ATER Trieste) e un minimo pari al 4,4% (ATER di Udine).

Tav. 4.12 – Incidenza degli alloggi non locati sul totale alloggi (2014)


Il Fondo Sociale Regionale

Le attività ordinarie di gestione e manutenzione delle ATER sono finanziate sostanzialmente mediante: (i) la riscossione dei canoni di locazione; (ii) il Fondo Sociale Regionale (FSR)²⁵. Per gli acquisti, i recuperi le nuove costruzioni, in passato, i contributi GESCAL costituivano una fonte di finanziamento imprescindibile e sono stati sostituiti con: (i) le anticipazioni; (ii) i contributi in conto capitale²⁶.

FONDO GESCAL (acronimo di GESTione CAse per i Lavoratori) era un fondo destinato alla costruzione ed alla assegnazione di case ai lavoratori disciplinato dalla legge 14 febbraio 1963, n. 60. Il fondo Gescal era finanziato con contributi provenienti dai lavoratori stessi, dalle imprese ed in parte da finanziamenti governativi. Tra le attività finanziate vi erano quattro tipi di beneficiari: (i) lavoratori dipendenti; (ii) aziende pubbliche o private che costruiscono abitazioni per i propri dipendenti; (iii) cooperative; (iv) singoli privati. Il finanziamento derivava dai prelievi effettuati direttamente sulle retribuzioni di dipendenti pubblici e privati, pari allo 0,35%, mentre le imprese versavano lo 0,70%. Il fondo viene soppresso, per la quota a carico dei lavoratori dal primo gennaio 1996 e per la quota versata dalle aziende dal 31 dicembre 1998.

Mentre la seconda soluzione, che assegna risorse regionali a fondo perduto stanziare in funzione del numero di alloggi di proprietà dell'ATER, è stata concessa in misura limitata nel corso dell'ultimo decennio (meno di 30 milioni di euro), le anticipazioni (prestiti di durata trentennale a tasso zero) hanno costituito, fino al 2011, lo strumento principale di finanziamento da destinare ai nuovi alloggi, con il conseguente indebitamento dell'ATER nei confronti della Regione.

La tav 4.13 riporta il raffronto decennale delle tre fonti di finanziamento citate, che complessivamente sfiorano i 250 milioni di euro, da cui emerge come la quota di risorse destinata alle manutenzioni (Fondo sociale) sia pressoché equivalente (oltre 100 milioni di euro) a quella delle anticipazioni destinate ad acquisto, costruzione e recupero di alloggi.

Tav. 4.13 – Distribuzione delle fonti di finanziamento regionale (2005-2014, in migliaia di Euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Anticipazioni	11.180	22.212	24.139	21.617	17.930		11.683				108.762
Contributi	2.084	2.584	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.977	2.977	28.622
Fondo sociale	8.755	10.250	10.250	10.800	11.000	7.950	11.231	11.300	11.300	11.400	104.235
Totale	22.018	35.046	37.389	35.417	31.929	10.949	25.914	14.299	14.277	14.377	241.620

²⁵ La finalità del Fondo sociale regionale, come da L.R. 24/1999 e L.R. 6/2003, è quella di compensare le ATER da parte della Regione per i canoni di locazione particolarmente bassi applicati agli inquilini della fascia A), quelli a massima protezione. La destinazione ad interventi manutentivi permette di avvalersi dell'esenzione IRES, espressamente prevista dal T.U.I.R. per tali finanziamenti. Al finanziamento del Fondo sociale provvedono: a) l'ATER, mediante stanziamento determinato nell'ambito dei piani finanziari; b) i Comuni, relativamente agli alloggi ubicati nel proprio territorio, anche utilizzando le assegnazioni di cui al Fondo sociale regionale di cui all'articolo 4, comma 4, della legge regionale 15 febbraio 1999, n. 4; c) la Regione con finanziamenti all'uopo stanziati periodicamente nel bilancio, per le finalità di cui all'articolo 2, comma 3.

²⁶ Art. 22 (Anticipazioni e Contributi pluriennali e in conto capitale) del DPR 13 aprile 2004, n. 0119.

La tav. 4.14 riporta la distribuzione delle risorse allocate dal solo FSR tra il 2005 e il 2014 tra le diverse ATER: il fondo passa da un monte risorse pari a 8.755.000 euro a 11.400.000 euro, secondo una crescita graduale che vede una sola flessione nel 2010 (7.950.000 euro) e raggiunge un totale di 104.000.000 euro stanziati nel decennio 2005-2014.

Tav. 4.14 – Allocazione del Fondo sociale regionale (2005-2014, in migliaia di Euro)

Ater	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Trieste	4.099	4.741	4.812	5.046	5.171	3.740	5.271	5.300	5.307	5.442	48.928
Udine	1.743	2.086	2.002	2.104	2.167	1.584	2.268	2.299	2.305	2.223	20.781
Pordenone	1.309	1.554	1.550	1.643	1.665	1.189	1.700	1.703	1.695	1.706	15.715
Gorizia	1.238	1.445	1.467	1.564	1.556	1.120	1.552	1.555	1.560	1.594	14.651
Alto Friuli	366	424	419	442	440	318	439	442	433	435	4.160
Totale	8.755	10.250	10.250	10.800	11.000	7.950	11.231	11.300	11.300	11.400	104.235

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle direzioni delle ATER

Tale ripartizione va rapportata al patrimonio degli alloggi detenuti da ciascuna ATER, dato che l'incidenza delle manutenzioni sarà proporzionale al numero di alloggi e variabile rispetto alla tipologia delle loro caratteristiche (soprattutto l'età degli immobili). La tabella successiva riporta la quota di fondo sociale per alloggio che ha una media regionale pari 362 euro (i valori sopra la media regionale sono marcati in rosso), cresciuto regolarmente nel corso del decennio di riferimento (nel 2004 era pari a 310 euro). Attualmente, il costo per alloggio maggiore si riscontra a Pordenone (434 euro) e quello minore a Udine (286 euro).

Tav. 4.15 – Ripartizione del Fondo sociale per alloggio (2005-2014, in Euro)

Ater	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
Trieste	336	389	391	408	418	302	427	429	431	442	397
Udine	250	296	281	293	300	216	309	309	308	297	286
Pordenone	378	442	435	462	466	325	465	456	452	455	434
Gorizia	270	316	321	343	338	243	338	341	342	346	320
Alto Friuli	319	385	381	401	398	285	396	399	394	394	375
Media	310	366	362	381	384	274	387	387	385	387	362

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti dalle direzioni delle ATER

4.5 Il processo di assegnazione degli alloggi

Come visto in precedenza, la normativa regionale prevede la pubblicazione dei bandi per la presentazione delle domande con cadenza biennale, lasciando a però a ciascuna ATER un ampio margine di autonomia conseguente alla valutazione tra disponibilità di alloggi e posizioni residue in graduatoria. Per questa ragione la distribuzione dei bandi pubblicati non è omogenea nel tempo e mostra delle concentrazioni che rispecchiano le decisioni prese da ciascuna ATER.

La pubblicazione dei bandi

La tavola 4.16 i bandi pubblicati negli 11 anni presi in considerazione nell'analisi. Emerge il caso dell'ATER di Trieste, che in ragione della grande quantità di domande da gestire, pubblica una sola ondata di bandi nel

2006²⁷. Nel periodo di riferimento vengono pubblicati complessivamente 293 bandi, la maggioranza è concentrata nell'ATER di Udine (199 bandi pari al 67,9% del totale).

Tav. 4.16 – Numero di Bandi pubblicati (2004-2014)

Ater	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale	%
Trieste*	-	-	6	0	0	0	0	0	0	-	-	6	2,0%
Udine	8	26	30	22	20	18	25	14	15	10	11	199	67,9%
Pordenone	2	3	10	5	5	4	7	0	2	5	0	43	14,7%
Gorizia	0	1	1	13	9	4	2	4	0	8	3	45	15,4%
Alto Friuli**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	10	30	47	40	34	26	34	18	17	23	14	293	

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

Le domande presentate e le assegnazioni

Di seguito sono riportate le domande presentate nel decennio di riferimento (tav. 4.17): dal 2004 al 2014 sono state presentate 18.574 domande, di queste una quota consistente (7.412 domande pari a quasi il 40% del totale) è concentrata a Udine mentre Trieste, con i soli 6 bandi del 2006, totalizza 4.272 domande (circa il 20% del totale).

Tav. 4.17 – Numero di domande presentate (2004-2014)

Ater	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale	%
Trieste*	-	-	4.272	0	0	0	0	0	0	-	-	4.272	22,9%
Udine	371	696	1.249	400	585	785	703	355	1.143	377	748	7.412	39,9%
Pordenone	599	238	595	316	331	142	395	0	909	359	0	3.884	20,9%
Gorizia	0	502	350	382	276	31	373	409	0	457	226	3.006	16,2%
Alto Friuli**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	970	1.436	6.466	1.098	1.192	958	1.471	764	2.052	1.193	974	18.574	

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

Complessivamente queste domande hanno generato 7.182 assegnazioni (tav. 4.18): circa il 40% dei nuclei familiari che hanno presentato domanda ha ottenuto un alloggio di edilizia sovvenzionata. La distribuzione delle assegnazioni, come prevedibile, è fortemente influenzata dalla mole di domande presentate nell'ATER di Trieste che da sola ha assegnato 3.058 alloggi.

Tav. 4.18 – Numero di assegnazioni (2004-2014)

Ater	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Trieste*	-	-	2.117	0	0	0	0	0	0	-	-	2.117
Udine	129	270	583	155	235	454	307	105	436	38	77	2.789
Pordenone	380	168	200	65	77	36	119	0	89	16	0	1.150
Gorizia	0	233	158	178	147	10	199	147	0	42	12	1.126
Alto Friuli**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	509	671	3.058	398	459	500	625	252	525	96	89	7.182

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

²⁷ Si segnala che l'ATER di Trieste (*) ha registrato i propri dati nella banca dati Insiel soltanto dal 2006 al 2012, mentre l'ATER dell'Alto Friuli (**) non utilizza tale banca dati; per questa ragione nelle elaborazioni successive i relativi valori sono mancanti (e marcati con asterisco).

La tabella successiva mostra il tasso di assegnazione, in rapporto al numero di domande presentate, calcolato rispetto all'anno di pubblicazione dei bandi: mediamente l'ATER di Trieste mostra il tasso di assegnazione maggiore (49,6%) seguita dall'ATER di Udine (37,6%). Tuttavia, il picco delle assegnazioni viene raggiunto dall'ATER di Pordenone nel 2005 (quando al 70,6% dei richiedenti viene assegnato un alloggio)²⁸.

Tav. 4.19 – Incidenza delle assegnazioni sul totale delle domande (2004-2014)

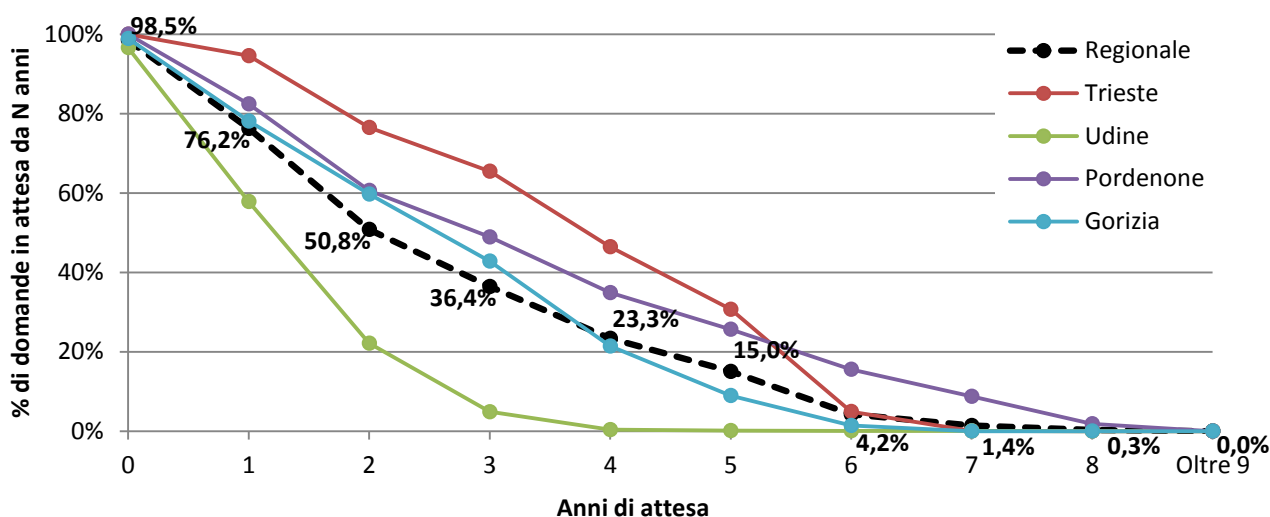
Ater	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Trieste*	-	-	49.6%	0	0	0	0	0	0	-	-	49.6%
Udine	34.8%	38.8%	46.7%	38.8%	40.2%	57.8%	43.7%	29.6%	38.1%	10.1%	10.3%	37.6%
Pordenone	63.4%	70.6%	33.6%	20.6%	23.3%	25.4%	30.1%	0	9.8%	4.5%	0	29.6%
Gorizia	0	46.4%	45.1%	46.6%	53.3%	32.3%	53.4%	35.9%	0	9.2%	5.3%	37.5%
Alto Friuli**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	52.5%	46.7%	47.3%	36.2%	38.5%	52.2%	42.5%	33.0%	25.6%	8.0%	9.1%	38.7%

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

I tempi di attesa

Un aspetto critico di questo tipo di intervento è rappresentato dal lasso di tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando e il momento dell'eventuale assegnazione dell'alloggio. Minore è il tempo di attesa minore è il disagio sopportato dai richiedenti (e dai servizi sociali che fronteggiano le emergenze). La tav. 4.20 mostra la distribuzione dei tempi necessari alle assegnazioni. Sull'asse verticale è riportata la percentuale di richiedenti in attesa; sull'asse orizzontale è riportato il numero di anni – il punto 0 corrisponde al primo anno di attesa, il punto 1 a due anni²⁹.

Tav. 4.20 – Distribuzione dei tempi di attesa per l'assegnazione (2004-2014)



²⁸ Il rapporto tra assegnazioni e domande (tasso di assegnazione) è calcolato come segue: nel data set ogni riga (record) rappresenta una domanda e la colonna (campo) denominata "Domanda assegnata" indica se a quella specifica domanda è stato assegnato un alloggio oppure no. Dunque i tassi calcolati fanno riferimento alla quota di assegnazioni relativa ad ogni singola annualità di bandi (cioè al numeratore si trova il numero di assegnazioni corrispondenti ai bandi pubblicati in ciascuna annualità e al denominatore il totale delle domande presentate nei bandi di quella stessa annualità). Concettualmente questo dato indica la quota di assegnazioni relativa a ciascuna tornata di bandi.

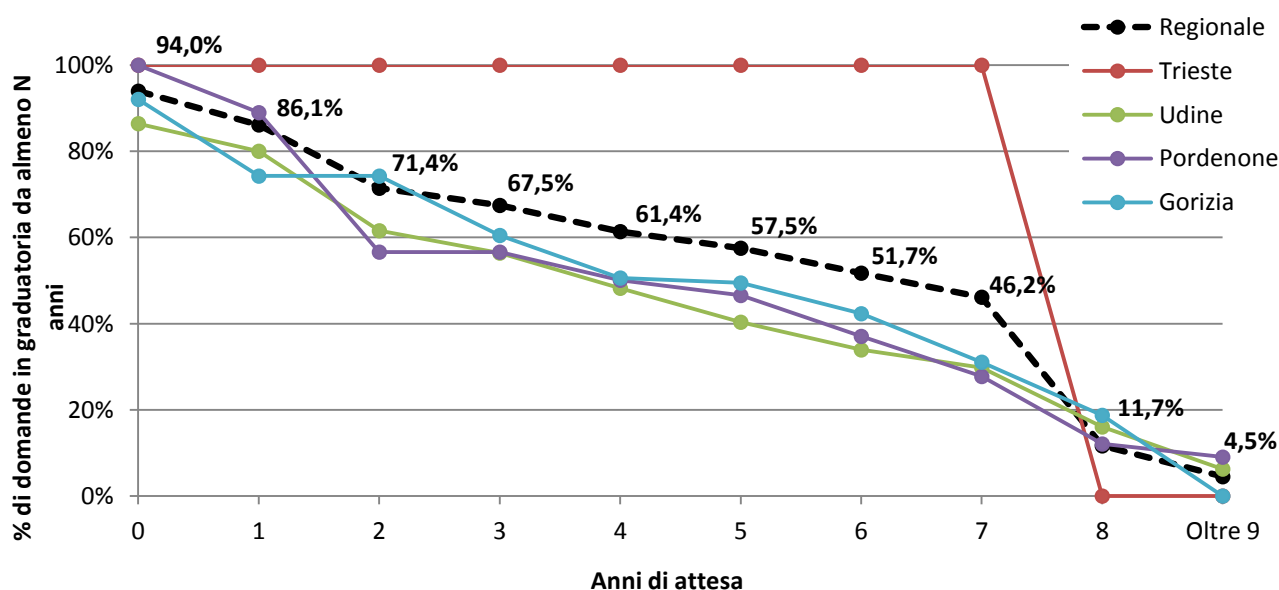
²⁹ Il calcolo è stato effettuato per differenza tra i campi denominati "Anno bando" e "Anno assegnazione" per le sole domande a cui è stato assegnato un alloggio. Concettualmente tale computo indica gli anni intercorsi tra la risposta al bando e l'assegnazione dell'alloggio.

La curva tratteggiata descrive la media regionale: la quasi totalità dei richiedenti (98,5%) attende più di un anno. Una quota pari al 23,8% ottiene l'alloggio entro due anni. Il 50,8% dei richiedenti attende almeno 3 anni; il 15% attende oltre 6 anni. Nel grafico, accanto alla tendenza regionale, le curve colorate tracciano la ripartizione dei tempi di attesa per ciascuna delle quattro ATER: quella di Udine si dimostra la più rapida - entro il primo anno smaltisce oltre il 40% delle assegnazioni ed entro il secondo arriva all'80% - e quella di Trieste la più lenta - con 4 anni di attesa per arrivare al 50% delle assegnazioni.

In generale, i motivi che possono spiegare tale dilatazione nei tempi di attesa sono numerosi. Tuttavia, come già anticipato, la decisione di pubblicare un nuovo bando è fortemente influenzata dalla disponibilità di alloggi nuovi, di conseguenza anche i tempi di attesa per ottenere gli alloggi assegnati dipendono da questa eventualità. Scontati i tempi di istruttoria che variano tra 6 mesi e 1 anno, le assegnazioni avvengono probabilmente entro tempi inferiori per quanto riguarda gli alloggi nuovi e immediatamente disponibili, mentre si dilatano nel tempo quelle relative agli alloggi di risulta, che dipendono dal *turn over* degli inquilini.

La tav. 4.21 mostra la distribuzione del tempo di permanenza in graduatoria per coloro che non hanno ottenuto alcuna assegnazione e va considerata come una misura della velocità di aggiornamento delle graduatorie, posto che è stata ottenuta come distanza tra il momento dell'ingresso in graduatoria e l'anno di riferimento 2014.

Tav. 4.21 – Distribuzione dei tempi di attesa in graduatoria (2004-2014)



Complessivamente (linea tratteggiata) chi entra in graduatoria ci resta per almeno 4 anni, nel 60% dei casi, con poche differenze tra le ATER di Udine, Pordenone e Gorizia. L'ATER di Trieste invece mostra una ripartizione singolare in cui il 100% di chi entra in graduatoria attende almeno 7 anni; tale rappresentazione sconta il fatto che nel periodo di riferimento (2004-2014) sia disponibile una sola tornata di bandi (quelli del 2006) dato che la tornata successiva - posteriore al 2012 - non è stata computata nella piattaforma regionale di raccolta dati.

4.6 Le caratteristiche dei beneficiari e le probabilità di assegnazione dell'alloggio

Come accennato in precedenza, ai fini della compilazione delle graduatorie e delle assegnazioni, le domande accolte devono essere valutate. La costruzione del ranking avviene in sede di commissione istruttoria che assegna un punteggio alle categorie del “disagio abitativo”³⁰ (stabilite a livello regionale). Ogni ATER determina autonomamente la soglia di peso massimo da attribuire a ciascuna categoria. La tavola 4.22 contiene l'elenco completo delle categorie incluse nella valutazione, la numerosità delle domande e la percentuale di assegnazioni corrispondenti.

Tav. 4.22 – DPR 0119/2004 Regolamento di esecuzione³¹

Caratteristiche di disagio	% Assegnazioni	N osservazioni
<i>Art. 6, Comma 1)</i>		
a) indicatore della situazione economica complessiva (*)	-	-
b) situazione di coabitazione o sovraffollamento	48,7%	1.541
c) condizioni dell'alloggio occupato	75,5%	1.012
d) periodo di permanenza in graduatoria nello stesso Comune (*)	-	-
e) distanza dell'alloggio occupato dal posto di lavoro	48,6%	35
f) periodo di residenza in regione (*)	-	-
g) incidenza del canone di locazione sul reddito	44,0%	5.380
<i>Art. 6, Comma 2)</i>		
a) almeno un componente over 65 anni	54,5%	2.183
b) giovani coppie sotto i 35 anni di età	41,7%	1.577
c) soggetto singolo con minori a carico	68,6%	1.497
d) disabili secondo l'art. 3 della L. 104/1992	45,5%	2.603
e) famiglie in stato di bisogno	67,4%	2.633
f) nucleo monoreddito	48,6%	5.988
g) almeno 3 figli conviventi a carico (*)	61,3%	256
h) almeno un over 65 o disabile a carico	58,2%	521
i) provvedimento di sfratto e analoghi	77,9%	922
j) emigrati di cui all'art.2 della L.R. 7/2002	44,5%	155

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

Le categorie più rappresentate sono i nuclei monoreddito (5.988 domande) e l'incidenza del canone di locazione sul reddito (5.380 domande), mentre le categorie apparentemente premianti, a cui corrispondono alti tassi di assegnazione, sono innanzitutto i provvedimenti di sfratto e analoghi (77,9%), le condizioni dell'alloggio occupato (75,5%), i soggetti singoli con minori a carico (68,6%)³². A questo proposito si ravvisa una tendenza, già osservata nell'ultimo ventennio del secolo scorso soprattutto nelle grandi aree urbane (Trieste in particolare), che sconta la necessità di affrontare l'emergenza sfratti. Ciò in passato ha portato ad un utilizzo sistematico di criteri straordinari di assegnazione degli alloggi che in parte stravolge gli obiettivi

³⁰ Le categorie sono definite dall'Art. 6, Comma 1 e Comma 2 del DPR 13 aprile 2004, n. 0119.

³¹ Le categorie marcate con asterisco in tabella (*) sono state escluse dai successivi modelli di analisi per le seguenti ragioni: a) *indicatore della situazione economica complessiva*: il 20% dei record è mancante, i restanti sono compilati con valori stringa (non numerici) e secondo modalità eterogenee; d) *periodo di permanenza in graduatoria nello stesso Comune*: il 90% dei record è mancante; f) *periodo di residenza in regione*: il 10% dei record è mancante, i restanti sono compilati con valori stringa (non numerici) e secondo modalità eterogenee; g) *almeno 3 figli conviventi a carico*: il 98% dei record è mancante, i restanti sono compilati solo per il Comune di Trieste.

³² Per ciascuna categoria di disagio è riportato il numero di domande in cui quella categoria viene dichiarata (cioè il campo relativo risulta compilato). La relativa percentuale di assegnazioni è calcolata come rapporto tra numero di assegnazioni e numero di domande in cui quella data categoria viene indicata.

redistributivi, qualora la condizione di sfrattato prevalga sui criteri di necessità economica e sociale che dovrebbe guidare le assegnazioni³³.

La probabilità di assegnazione degli alloggi sulla base delle caratteristiche di disagio abitativo

La probabilità di assegnazione è una funzione dipendente rispetto ai parametri inclusi nel calcolo dei punteggi in graduatoria e dei relativi pesi, alla numerosità delle osservazioni per ciascuna variabile e, in definitiva, alla disponibilità di alloggi. I tassi di assegnazione mostrati nella tabella precedente non tengono conto della possibile correlazione tra le varie caratteristiche delle famiglie richiedenti. Se, ad esempio, i nuclei familiari con provvedimenti di sfratto (che mostrano il 77% di successo nell'assegnazione) tendessero a riguardare maggiormente soggetti singoli con minori a carico (68%) il vantaggio connesso con ciascuna di queste due caratteristiche prese singolarmente risulterebbe sovrastimato.

A questo proposito, per stimare il contributo netto che ogni caratteristica del disagio abitativo determina sulla probabilità di assegnazione è stato utilizzato un modello di regressione detto probit, con cui si tiene conto simultaneamente degli effetti di tutte le variabili incluse, così che l'effetto associato a ciascuna di esse risulti stimato "a parità di altre condizioni". Per tenere conto delle differenze tra le ATER in termini di disponibilità di alloggi, o altri fattori di eterogeneità non riconducibili a dimensioni osservabili, sono state incluse nel modello 4 variabili (dette dummies) di localizzazione geografica, una per ciascuna ATER. La tav. 4.23 riporta le stime ottenute, dove ogni coefficiente può essere letto come il contributo netto che una data caratteristica aggiunge alla probabilità di ottenere un alloggio.

Tav. 4.23 – Probit: gli incrementi marginali nella probabilità di assegnazione

Caratteristiche incluse nel modello	Probabilità di assegnazione	z	P-value
<i>Art. 6</i>			
b) situazione di coabitazione o sovraffollamento	+10,6%	4,03	0,000
c) condizioni dell'alloggio occupato	+34,7%	23,8	0,000
e) distanza dell'alloggio occupato dal posto di lavoro	+2,4%**	0,15	0,882
g) incidenza del canone di locazione sul reddito	+9,8%	6,25	0,000
a) almeno un componente over 65 anni	+11,4%	5,92	0,000
b) giovani coppie sotto i 35 anni di età	+1,7%**	0,79	0,427
c) soggetto singolo con minori a carico	+29,5%	12,18	0,000
d) disabili secondo l'art. 3 della L. 104/1992	+0,2%**	0,11	0,914
e) famiglie in stato di bisogno	+19,5%	7,33	0,000
f) nucleo monoreddito	+10,8%	7,33	0,000
h) almeno un over 65 o disabile a carico	+15,9%**	3,94	0,261
i) provvedimento di sfratto e analoghi	+47,9%	15,68	0,000
j) emigrati di cui all'art.2 della L.R. 7/2002	+11,9%**	1,31	0,190
<i>Ater</i>			
Trieste	-31,4%	-3,65	0,000
Pordenone	-20,3%	-11,07	0,000
Gorizia	-7,4%	-7.29	0,000

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

** Stime non statisticamente significative nell'intervallo di confidenza al 95%

³³ Olagnero M. (2002), Politiche abitative: contesti e coorti di accesso all'alloggio di edilizia pubblica, in N. Negri (a cura di), Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale, Trauben, Torino.

Ne emerge un quadro in cui le tre caratteristiche precedentemente riportate (provvedimenti di sfratto e analoghi, condizioni dell'alloggio occupato, soggetti singoli con minori a carico) risultano determinanti, ma il rispettivo contributo netto è inferiore a quanto riportato in precedenza (tav. 4.22).

A livello territoriale i coefficienti vanno letti in rapporto alla condizione di riferimento prescelta, in questo caso l'ATER di Udine: i segni negativi (tutti statisticamente significativi) indicano che, a parità di altre condizioni, le famiglie che fanno domanda nell'ATER di Udine hanno una maggiore probabilità di successo (+31,4 rispetto a Trieste, +20,3 rispetto a Pordenone, +7,4 rispetto a Gorizia). Tale vantaggio può trovare spiegazione nella maggiore disponibilità di alloggi in rapporto alle domande, o di una maggiore velocità nel *turn over* degli inquilini.

Infine, allo scopo di isolare la parte di contributo netto, in termini di probabilità di assegnazione, che deriva dalle attribuzioni di peso in sede di istruttoria, sono stati inseriti dei termini di interazione per ciascuna caratteristica in relazione all'ATER di appartenenza della famiglia richiedente³⁴.

La tavola 4.24 riporta le probabilità marginali stimate³⁵ (da applicare riferendosi all'ATER di Udine come riferimento) che identificano l'effetto del peso attribuito ad ogni caratteristica di disagio dall'ATER di competenza.

Tav. 4.24 – Gli incrementi marginali nella probabilità di assegnazione

Termini di interazione	Probabilità di assegnazione	z	P-value
<i>Gorizia</i>			
a) almeno un componente over 65 anni	+13,1%	3,38	0,001
b) giovani coppie sotto i 35 anni di età	+12,8%	3,10	0,002
g) incidenza del canone di locazione sul reddito	-10,0%	-3,99	0,000
<i>Pordenone</i>			
e) famiglie in stato di bisogno	+19,6%	5,06	0,000
b) situazione di coabitazione o sovraffollamento	+6,9%	1,99	0,048
<i>Trieste</i>			
a) almeno un componente over 65 anni	+13,3%	4,34	0,000
b) giovani coppie sotto i 35 anni di età	+27,1%	6,26	0,000
c) soggetto singolo con minori a carico	+30,7%	6,21	0,000
d) disabili secondo l'art. 3 della L. 104/1992	+31,9%	9,13	0,000
e) famiglie in stato di bisogno	+39,3%	11,95	0,000
f) nucleo monoreddito	+12,3%	4,34	0,000
b) situazione di coabitazione o sovraffollamento	+20,3%	4,47	0,000
c) condizioni dell'alloggio occupato	+21,7%	4,63	0,000
g) incidenza del canone di locazione sul reddito	+20,1%	7,50	0,000

Fonte: nostra elaborazione su dati forniti da Insiel

La tabella riporta soltanto le stime statisticamente significative nell'intervallo di confidenza al 95%

³⁴ Il quesito cui risponde il test dell'interazione è il seguente: verificato che una caratteristica A aumenta la probabilità di assegnazione in modo superiore alla caratteristica B indipendentemente dal trovarsi in una data ATER, l'effetto di A è modificato dall'ATER in cui ci si trova? In altri termini, esiste una modifica dell'effetto di A dovuta alla localizzazione (in particolare dovuta ai diversi pesi che ciascuna ATER applica alle caratteristiche di disagio)? A questa domanda rispondiamo creando le variabili xn (termini di interazione) calcolate come il prodotto di xi e xj (disagio abitativo e territorio).

³⁵ Per comodità sono stati riportati soltanto quelli statisticamente significativi al 95% dell'intervallo di confidenza.

Allo scopo di agevolare la lettura delle stime presentate mettiamo a confronto due situazioni tipo:

a) la famiglia Rossi, residente a Udine, è dotata di un solo reddito e uno dei componenti ha più di 65 anni ed è in stato di bisogno: la sua probabilità di assegnazione stimata sarà pari alla somma dei due coefficienti relativi alle caratteristiche elencate nella tabella precedente (rispettivamente +11,4% +10,8% + 19,5%)³⁶: la probabilità di assegnazione è pari a 41,7%.

b) la famiglia Bianchi possiede le medesime caratteristiche, ma è residente a Trieste perciò alla stima calcolata per Udine occorre sommare i coefficienti della variabile “Trieste” della tabella precedente (-31,4%) e i coefficienti dei termini di interazione stimati per Trieste, nella tabella successiva, per le caratteristiche di disagio (rispettivamente +13,3% +12,3% +39,3): la probabilità di assegnazione è pari a 75,2%. La differenza di circa 25 punti percentuali a favore della famiglia Bianchi non è determinata dalla condizione oggettiva di disagio abitativo, ma dalla differente attribuzione di rilevanza (in termini di peso nel determinare il punteggio in graduatoria) che ciascuna ATER accorda alle singole caratteristiche del disagio abitativo.

Al di là delle stime e dei casi singoli, che scontano semplificazioni di natura metodologica (in parte dovute a carenza di dati rilevanti come il reddito familiare), l'utilità di questo modello sta nella sua capacità di mostrare come due famiglie in condizioni simili possano avere probabilità di assegnazione diverse in base al territorio di appartenenza. Ciò avviene, in parte, per fattori non controllabili - almeno nel breve periodo - quali la distribuzione delle caratteristiche di disagio delle altre famiglie richiedenti e la disponibilità di alloggi nel territorio di riferimento. Nel determinare la probabilità di assegnazione gioca però una terza componente di entità non trascurabile e imputabile alle decisioni delle ATER in merito alla attribuzione dei pesi. Alla luce del Piano di convergenza³⁷, attualmente in vigore, quest'ultima componente dovrebbe annullarsi per tutti i richiedenti, in quanto verrà meno l'autonomia delle ATER rispetto all'attribuzione dei pesi. Tuttavia, secondo le indicazioni fornite dal modello, i coefficienti relativi ai pesi (tav. 4.22) tendono a mitigare, per alcune categorie di disagio, la minore probabilità di assegnazione associata alle famiglie che non ricadono nell'ATER di Udine. In quest'ottica l'uniformità di assegnazione dei pesi può determinare una restrizione delle probabilità di accesso agli alloggi di edilizia sovvenzionata per quelle categorie di disagio che fino ad ora sono state di volta in volta tutelate.

4.6 Alcune riflessioni conclusive

Prima di proporre alcune riflessioni di ordine generale è opportuno riassumere qualche dato di sintesi.

Nel 2014 il patrimonio immobiliare relativo all'edilizia sovvenzionata del Friuli Venezia Giulia è composto da 29.551 alloggi. Esso è cresciuto in 11 anni di circa il 3%. Poco meno della metà degli alloggi si trova nel territorio della Provincia di Trieste (12.533 nel 2014), in cui è stabile nel tempo l'entità del patrimonio gestito. Le variazioni più rilevanti sono avvenute invece presso l'ATER di Udine, che in 11 anni ha aggiunto al patrimonio 597 alloggi (+8,6%) e presso l'ATER di Pordenone (271 alloggi in più, pari al 7,8%).

Circa un decimo (9,1%) del patrimonio (corrispondente a 2.684 alloggi) non risulta essere locato per diverse ragioni. Uno su tre è in attesa di ristrutturazione (29,1%). Questa motivazione incide in particolare nell'ATER

³⁶ La costante stimata dal modello produce una probabilità nulla: ciò implica che l'ipotetico individuo *i* residente a Udine e privo di caratteristiche di disagio ha una probabilità di assegnazione pari a zero.

³⁷ DGR 443, 13/03/2015 in attuazione art. 4 L.R. 20/2013, Piano di convergenza.

di Trieste, dove il 40% degli alloggi non locati è in attesa di essere ristrutturato. A Pordenone circa il 60% degli alloggi non locati, sarebbero disponibili per l'assegnazione.

Le risorse trasferite alle ATER per la manutenzione dell'edilizia sovvenzionata provengono dal Fondo Sociale Regionale, che tra il 2004 e il 2014 ha stanziato circa 104 milioni di euro, con una media annuale vicina ai 10 milioni di euro. Ciò comporta un costo medio per alloggio pari a circa 360 euro: con un minimo di 286 euro (ATER di Udine) e un massimo di 434 euro (ATER di Pordenone). Anche i tempi di pubblicazione dei bandi per l'accesso agli alloggi sono diversi nei vari territori. Sebbene la normativa regionale auspichi una cadenza biennale, viene lasciato un margine di autonomia alle ATER sulla base della disponibilità di nuovi alloggi. I costi legati alla pubblicazione dei bandi e alle procedure di costruzione di nuove graduatorie sono così elevati che alcune ATER, come quella di Trieste, hanno scelto di far uscire i loro bandi a intervalli più lunghi.

Negli 11 anni presi in considerazione sono state presentate nell'intero territorio regionale 18.574 richieste di alloggio; 2 su 5 nella sola Provincia di Udine; 1 su 5 nella Provincia di Trieste. Nello stesso periodo sono stati assegnati 7.182 alloggi. 3 domande su 5 hanno ottenuto una risposta negativa. L'ATER di Trieste è riuscita a soddisfare circa la metà della domanda espressa; le ATER di Gorizia e Udine quasi il 40%; l'ATER di Pordenone meno del 30%.

La quasi totalità (98,5%) degli assegnatari attende più di un anno, tra la pubblicazione del bando e all'assegnazione dell'alloggio alla famiglia avente diritto; il 76,2% attende più di due anni e il 50,8% attende più di tre. La distribuzione del tempo di permanenza in graduatoria per i non assegnatari mostra un'ulteriore criticità relativa all'aggiornamento delle graduatorie. Chi entra in graduatoria ci resta per almeno 4 anni nel 60% dei casi, con scarse differenze tra le ATER di Udine, Pordenone e Gorizia (il caso dell'ATER di Trieste è particolare in quanto nella base dati è riportata la data dell'unico bando emanato nel 2006). Ciò significa che esiste una lista d'attesa di aventi diritto per un lungo periodo di tempo, anche se nel frattempo le loro condizioni possono essere peggiorate rispetto al momento di presentazione della domanda.

Le categorie di svantaggio, a cui corrispondono più alti tassi di assegnazione rispetto al numero di domande presentate, sono i provvedimenti di sfratto e analoghi (77,9%), le condizioni dell'alloggio occupato (75,5%), i soggetti singoli con minori a carico (68,6%). Nella probabilità di assegnazione pesa in modo rilevante il fattore territoriale. A parità di altre condizioni presentare la domanda di alloggio presso l'ATER di Udine – che nel periodo di riferimento ha reso disponibile una quota maggiore di alloggi – rende più probabile l'ottenimento di un alloggio rispetto a quanto accade in tutte le altre ATER. L'attribuzione dei pesi effettuata in modo discrezionale dalle singole aziende riequilibra in parte la situazione per alcune categorie di svantaggio.

Questioni aperte sull'edilizia sovvenzionata

Sebbene vi siano situazioni diverse sul territorio regionale, è evidente dalla percentuale di domande in graduatoria e dal numero di attesa prima di ricevere l'alloggio che esiste un generale problema di fabbisogno abitativo insoddisfatto. Ciò dipende fondamentalmente da due ordini di fattori: (a) la sostanziale staticità nel numero di nuovi alloggi maturata nell'ultimo decennio e (b) lo scarso *turn over* tra i beneficiari degli alloggi.

Il primo fattore è legato all'attuale impossibilità di investire in ulteriori ampliamenti del patrimonio immobiliare pubblico alla luce della progressiva scarsità di risorse disponibili. Il secondo fattore è determinato alle regole

di fruizione degli alloggi, che consentono anche a soggetti che potrebbero collocarsi sul mercato di godere del beneficio acquisito in tempi passati. Tendenzialmente si resta nelle case popolari a vita e, se vi sono i requisiti – peraltro più blandi di quelli necessari all'accesso - e le possibilità, la casa viene addirittura trasmessa alle generazioni successive. Questo ha a che vedere, a prescindere dalle difficoltà di gestione del comparto, anche con la concentrazione nell'edilizia pubblica di famiglie in condizioni di grave disagio economico (e sociale). In questi casi, data l'insicurezza e l'onere economico legate ai contratti di affitto privati e considerate le difficoltà e i tempi di attesa per l'assegnazione di un alloggio pubblico, l'esserne assegnatario rappresenta una risorsa da preservare a qualunque costo. Tale situazione se, da un lato, riflette la maggiore debolezza di questi nuclei familiari, che risultano "privilegiati" guardando ai criteri via via più stringenti adottati nel corso degli anni, dall'altro include anche soggetti che potrebbero a tutti gli effetti collocarsi sul mercato. A questo proposito si richiama quanto riportato in uno studio presentato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali³⁸, in base al quale il 20% del sussidio implicito nelle case popolari va a soggetti che sono collocati nei tre quintili più alti della distribuzione del reddito. Ciò sembra confermare il fatto che l'edilizia residenziale ospita anche famiglie che potrebbero sostenere l'onere degli affitti ai prezzi di mercato.

Questo aspetto è già all'attenzione del *policy-maker* regionale. Come si legge in un recente atto della Giunta³⁹, esiste già l'intenzione di incentivare un maggiore *turn over* degli inquilini a favore delle famiglie in attesa formulata nei seguenti termini:

<<I nuclei familiari con maggiore capacità reddituale, o comunque con significative potenzialità di crescita dal punto di vista sociale ed economico, oggi sicuramente collocabili all'interno delle fasce di reddito B e C delle graduatorie ATER, dovranno essere accompagnate in un percorso all'abitazione non prettamente "sociale".>>

A questo riguardo è possibile formulare tre considerazioni.

(1) Incentivare il *turn over* nei beneficiari è certamente un'operazione utile al fine di liberare il patrimonio che risulta indisponibile. Per farlo è necessario disegnare una serie di interventi *ad hoc* che possano rappresentare un'alternativa praticabile. Le misure abitative analizzate negli altri capitoli di questo studio, adeguatamente corrette, possono costituire un'opzione appetibile per alcuni.

(2) Al di là dell'intervento volto ad aumentare il *turn over* (che comunque provoca conseguenze negative nei ricavi delle ATER, mettendone a rischio la sostenibilità finanziarie), al fine di ridurre le famiglie in attesa, è opportuno pensare a forme di sostegno alternativo per coloro che si trovano in graduatoria. Anche tra costoro possono essere individuati livelli differenti di disagio abitativo cui offrire misure alternative di *policy* (sostegno alla locazione o, addirittura, contributi all'acquisto dell'abitazione).

(3) Per compiere queste due operazioni risulta imprescindibile una attenta analisi e riflessione rispetto alla distribuzione dei redditi dei nuclei familiari richiedenti (per valutarne i bisogni) e dei nuclei familiari già assegnatari (per valutarne la fuoriuscita). Allo stato attuale, il sistema di raccolta dati gestito da Insiel non consente valutazioni di questo tipo a causa di problemi legati all'eterogeneità di compilazione della base dati

³⁸ Baldini M. e Poggio T. (2009), I trasferimenti alle famiglie in affitto in Italia. Una valutazione distributiva, in Le politiche sociali per la casa in Italia, Quaderni della ricerca sociale, n. 22, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

³⁹ Allegato 1 alla Delibera 1561-2015[1.1].

(in particolare rispetto alla variabile reddito), nonché all'assenza di periodi di programmazione (come nel caso dell'ATER di Trieste, per i periodi precedente al 2006 e successivo al 2012) o addirittura all'assenza di interi territori (come nel caso dell'ATER dell'Alto Friuli). In tal senso si trova conferma della rilevanza attribuita al futuro sistema di raccolta dati nel medesimo atto della Giunta sopra citato:

<<il sistema dati regionale (banca), inserito presso il Servizio regionale competente, sarà il fulcro e pilastro di tale impianto e consentirà di acquisire, conoscere e valutare tutti i dati che di fatto oggi sono già in possesso dei soggetti, pubblici e privati, operanti sul territorio regionale nel settore abitativo >>.

5. Gli interventi di sostegno agli affitti

I contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione rientrano tra gli strumenti di policy volti al sostegno della domanda e consistono in un sostegno diretto alle famiglie in stato di bisogno che prendono in locazione un immobile e nell'erogazione di incentivi offerti alla proprietà a fronte dell'impegno a locare i propri immobili a condizioni favorevoli per le fasce di popolazione più deboli.

L'impiego di questa categoria di strumenti si è diffuso in Europa a partire dagli anni Sessanta, in risposta a due distinti approcci di policy. Il primo approccio identifica i meccanismi di mercato come il sistema più efficiente per soddisfare i bisogni abitativi, salvo che per le famiglie a basso reddito. In questa prospettiva lo Stato può limitarsi a concentrare il suo intervento su un'integrazione del reddito delle famiglie, al fine di consentire loro un accesso al mercato della casa in condizioni ordinarie. Il secondo approccio è legato a preoccupazioni di tipo distributivo e tiene conto dei limiti delle politiche abitative rivolte all'offerta. In questo caso i trasferimenti orientati alla domanda sono più selettivi (*targeting*) e più facilmente modulabili nel tempo per tenere conto delle variazioni nella composizione e nelle condizioni economiche dei beneficiari⁴⁰.

La domanda di valutazione

La missione valutativa nasce dall'esigenza di trovare risposta al seguente quesito:

Come sono stati attuati dai Comuni gli interventi di sostegno alle locazioni e in che misura i contributi hanno aiutato i beneficiari a uscire dalle condizioni di disagio?

Per rispondere a questa domanda sono stati analizzati i dati messi a disposizione dall'Osservatorio sulla Condizione Abitativa e sono state realizzate alcune interviste con i responsabili della politica di importanti Comuni del Friuli Venezia Giulia.

FONTE DATI: le elaborazioni relative ai contributi ai canoni di locazione sono state svolte utilizzando le informazioni contenute nell'archivio dell'Osservatorio sulla Condizione Abitativa, la cui titolarità è in capo alla regione Friuli Venezia Giulia ed è gestito dalla società INSIEL spa.

I record presenti nella base dati messa a disposizione sono oltre 155.000 e corrispondono a circa 103.000 domande presentate tra il 2004 e il 2015. La riorganizzazione delle informazioni allo stato attuale ha consentito di ottenere un dataset contenente: (i) periodo e comune in cui è stata presentata la domanda; (ii) alcune informazioni riguardo al richiedente/richiedenti (situazione economica, caratteristiche di disagio; (iii) informazione sull'entità del canone di affitto, sul contributo richiesto e eventuali maggiorazioni. **È invece assente il campo relativo al contributo effettivamente corrisposto ai richiedenti;** ciò determina l'impossibilità di isolare gli eventuali casi di revoca e la presenza di non beneficiari in corrispondenza dei casi in cui viene applicato il criterio di ripartizione a graduatoria. Contestualmente è stato reso disponibile il database relativo al fabbisogno totale espresso dai Comuni e alle fonti di finanziamento della politica (statali, regionali e comunali). È composto da 2.638 record ciascuno relativo al singolo comune che ha erogato i contributi alla locazione in un determinato anno compreso tra il 2004 e il 2015.

⁴⁰ "Le politiche sociali per la casa in Italia", Quaderni della Ricerca Sociale 22, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

5.1 Le caratteristiche principali dell'intervento

Il riferimento normativo per gli interventi di sostegno agli affitti è la Legge Regionale n.6/2003 che all'articolo 6 prevede due strumenti per aiutare le famiglie meno abbienti a restare sul mercato delle locazioni:

- ✓ la concessione di un contributo monetario ai conduttori in stato di necessità a parziale copertura dei costi di locazione;
- ✓ la concessione di un incentivo ai locatori (pubblici e privati) sotto forma di contributi o sgravi fiscali per affittare i propri alloggi sfitti a nuclei familiari in condizioni di difficoltà.

È altresì previsto uno strumento in capo ai Comuni volto a contrastare le situazioni di morosità incolpevole degli inquilini in stato di necessità, che esula dall'ambito di trattazione del presente rapporto.

Il Regolamento emesso nel 2005 disciplina le modalità di sostegno delle locazioni. Tale sostegno ha lo scopo di ridurre l'incidenza dell'affitto sul reddito fino a una soglia ritenuta sopportabile, ossia dovrebbe fornire un sostegno economico per diminuire il peso del canone di affitto sul bilancio familiare. Gli interventi sono gestiti dai Comuni e finanziati dal Fondo per l'edilizia residenziale nel quale confluiscono anche le risorse assegnate con il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, (Art. 11, L. 9 dicembre 1998, n. 431). Ciascun Comune può aggiungere alle risorse regionali e statali fondi propri da destinare ai contributi per la locazione; se i fondi stanziati arrivano a coprire almeno il 10% del fabbisogno dichiarato, il comune può accedere a una quota aggiuntiva di fondi regionali e può esercitare la facoltà di stabilire condizioni più favorevoli per l'accesso ai contributi.

Le risorse messe a disposizione per l'intervento

Nel 2014 la Regione ha stanziato poco più di 6 milioni di euro per il sostegno alle locazioni, cui si è aggiunto il contributo statale pari a circa 1,05 milioni di euro. Il fondo totale di circa 7,1 milioni di euro è stato ripartito tra i 181 Comuni che hanno emanato i bandi. A tale somma va aggiunto poco meno di un milione di euro messo a disposizione da alcuni Comuni come risorse aggiuntive.

Tav. 5.1 – Somma delle diverse fonti di finanziamento aggregate per provincia.

Gorizia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stato	0	0	0	0	573.546	574.206	499.865	388.729	26.045	0	217.269
Regione	1.474.879	1.100.112	1.516.926	1.696.990	1.180.215	1.112.315	1.074.595	697.451	681.668	1.140.835	1.246.015
Comune	64.127	79.043	205.926	248.339	298.718	291.873	258.534	311.082	340.018	294.005	327.663
Pordenone											
Stato	0	0	0	0	936.964	1.039.879	818.185	664.008	49.217	0	291.362
Regione	2.050.250	1.514.415	2.335.520	2.676.804	1.928.049	2.014.376	1.758.915	1.191.352	1.288.116	1.601.119	1.670.946
Comune	27.035	18.953	120.250	164.238	206.375	199.015	121.555	133.392	195.873	158.269	147.067
Trieste											
Stato	0	0	0	0	1.191.127	1.066.659	1.089.421	633.037	46.987	0	119.848
Regione	2.636.479	1.791.876	3.373.926	3.529.819	2.451.048	2.066.259	2.342.000	1.135.786	1.229.750	848.126	687.325
Comune	288.728	0	486.806	548.879	605.000	611.217	609.194	636.201	635.690	200.000	0
Udine											
Stato	0	0	0	0	1.804.864	1.830.366	1.499.566	1.312.804	83.751	0	420.910
Regione	3.548.602	3.559.419	4.154.879	5.081.510	3.713.967	3.545.657	3.223.724	2.355.407	2.191.964	2.367.241	2.413.872
Comune	198.597	334.457	469.223	621.027	714.178	709.737	531.076	788.915	742.478	205.994	271.748

I Comuni che partecipano al bando rappresentano la quasi totalità dei Comuni presenti in Friuli Venezia Giulia e la scelta di destinare o meno la quota aggiuntiva viene fatta soprattutto in base alla disponibilità di risorse allocabili a disposizione.

Tav. 5.2 –Comuni che mettono a disposizione una quota di risorse non inferiore al 10% fabbisogno dichiarato.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Conteggio Comuni	11	25	54	57	67	67	60	59	59	44	51

Alcuni Comuni che possono destinare solo una quantità limitata di risorse all'iniziativa optano per una scelta di compromesso, ovvero destinano una quota aggiuntiva corrispondente alle risorse di cui dispongono al momento di emanare il bando, anche se non arriva a coprire il 10% del fabbisogno dichiarato. E' il caso, per esempio, di Tolmezzo, dove ogni anno vengono allocati per il sostegno agli affitti 14.000 Euro a prescindere dal fabbisogno dichiarato, e Gorizia, dove la quota aggiuntiva che viene messa a disposizione è pari al 5% del fabbisogno. In questo modo si hanno sì delle risorse aggiuntive per estendere la copertura dei contributi, ma che risultano insufficienti al fine di rientrare tra i destinatari della spartizione della quota di risorse regionali aggiuntive e non consentono di apportare modifiche ai requisiti di accesso.

5.2 I requisiti per l'ammissione ai contributi

La presentazione delle domande per beneficiare dei contributi di sostegno all'affitto è subordinata al possesso da parte del richiedente di diversi requisiti fondamentali⁴¹:

- ✓ avere la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea ovvero, nel caso di cittadino extracomunitario, soddisfare i requisiti previsti dalla legislazione concernente la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero;
- ✓ essere residente ovvero prestare attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui uno in regione⁴². Per i corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione, nonché per coloro che prestano servizio presso le Forze armate e le Forze di Polizia si prescinde dal requisito della residenza o dell'attività lavorativa in Italia e in regione per il periodo indicato;
- ✓ essere conduttore di un alloggio privato o pubblico ad uso abitativo, posto sul territorio regionale con esclusione di quelli di edilizia sovvenzionata, non incluso nelle categorie catastali A/1, A/8, A/9, in base ad un contratto registrato;
- ✓ non essere proprietari di altra abitazione, ubicata sul territorio nazionale, ritenuta adeguata a soddisfare le esigenze familiari⁴³, ovvero della nuda proprietà di altro alloggio.

Vengono inoltre definiti i parametri di reddito entro i quali i richiedenti devono ricadere per poter usufruire dei contributi. Questi parametri sono calcolati sull'ISE e sull'ISEE i quali, di base, non devono superare

⁴¹ DPR 27 maggio 2005 n.0149.

⁴² A partire dal 2011, questo requisito è cambiato, divenendo meno restrittivo e con la Legge Regionale 16/2011 si richiede che i beneficiari risiedano sul territorio regionale da almeno 24 mesi.

⁴³ Si intende adeguato l'alloggio avente un numero di vani, esclusa la cucina e gli accessori, uguale o superiore al numero dei componenti il nucleo familiare. In caso di proprietà o comproprietà di più alloggi, si sommano i vani di proprietà o i vani teoricamente corrispondenti alla quota di comproprietà di ogni singolo alloggio. È considerato inadeguato l'alloggio dichiarato inabitabile con apposito provvedimento del Sindaco ovvero dichiarato non conforme alla normativa sul superamento delle barriere architettoniche, quando un componente del nucleo familiare sia disabile. Tali requisiti vanno riferiti a tutti i componenti del nucleo familiare.

rispettivamente il valore di 31.130 Euro e 16.420 Euro. I limiti possono essere maggiorati in caso di domanda relativa a nuclei famigliari composti da un solo componente e in base alla presenza di una o più situazioni di disagio.

L'elenco delle situazioni di disagio

Queste ultime sono elencate sinteticamente nell'art.7 comma 1 della Legge Regionale n.6/2003 e vengono meglio esplicitate dal DPR 27 maggio n.0149:

- a) anziani: le persone singole o i nuclei familiari composti da non più di due persone delle quali almeno una abbia compiuto sessantacinque anni;*
- b) giovani coppie con o senza prole: quelle i cui componenti non superino entrambi i trentacinque anni di età;*
- c) soggetto singolo con minori a carico: quello il cui nucleo familiare è composto da un solo soggetto maggiorenne e uno o più figli minori conviventi a carico del richiedente;*
- d) disabili: i soggetti di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;*
- e) famiglie in stato di bisogno: quelle con una situazione economica ISEE, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, non superiore a 4.100,00 euro se formate da un solo soggetto, ovvero non superiore a 4.650,00 euro se composte da due o più soggetti;*
- f) famiglie monoreddito: quelle composte da più persone il cui indicatore ISEE risulti determinato da un solo componente del nucleo familiare;*
- g) famiglie numerose: quelle il cui nucleo familiare comprende figli conviventi a carico del richiedente in numero non inferiore a tre;*
- h) famiglie con anziani o disabili a carico: quelle in cui almeno un componente del nucleo familiare abbia compiuto sessantacinque anni di età o sia disabile e sia a carico del richiedente;*
- i) soggetti destinatari di provvedimenti esecutivi di sfratto o di provvedimenti di rilascio emessi da enti pubblici o da organizzazioni assistenziali: quelli nei cui confronti sia stata emessa una sentenza definitiva di sfratto o un provvedimento di rilascio dell'alloggio da parte di un ente pubblico o da un'organizzazione assistenziale, emesso dal legale rappresentante dell'Ente, non motivati da situazioni di morosità o da altre inadempienze contrattuali;*
- j) emigrati: i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 26 febbraio 2002, n. 7 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati).*

Ultimo requisito economico per la partecipazione consiste nell'aver pagato un canone di locazione nell'anno precedente la domanda, la cui incidenza sul valore ISE dichiarato sia pari o superiore al 14% nei casi di ISEE inferiore a € 11.150.000 (al netto di eventuali maggiorazioni) o pari o superiore al 24% nei casi di ISEE compreso tra e € 11.151.000 e € 16.420.000 (al netto di eventuali maggiorazioni).

Per quanto concerne la concessione degli incentivi ai locatori, la domanda può essere presentata da proprietari che abbiano alloggi sfitti alla data di pubblicazione del bando comunale e che vengano messi per la prima volta a disposizione di conduttori che soddisfano gli stessi requisiti necessari per la richiesta del contributo sul canone di affitto. I contratti stipulati devono essere regolarmente registrati e avere durata di almeno 4 anni, oppure di 3 anni se ricorrono determinate circostanze⁴⁴.

5.3 L'entità dei contributi

L'intervento diretto ai conduttori prevede la concessione di un contributo determinato in base all'incidenza del canone di affitto pagato nell'anno precedente sul reddito del nucleo famigliare. L'importo massimo

⁴⁴ I contratti concordati di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 2 della l. 431/1998

dipende dall'appartenenza dei richiedenti a due fasce definite in base al valore dell'ISEE dichiarato in domanda.

Lo scopo dell'intervento consiste fondamentalmente nel fornire un aiuto a quei nuclei famigliari per i quali l'importo dell'affitto della casa di residenza risulta troppo elevato in proporzione ai propri introiti. Per questo motivo sono state determinate due soglie di incidenza (14% e 24%) utili a determinare il limite al di là del quale il canone di affitto risulta troppo oneroso da sopportare in rapporto alla situazione economica. Il contributo messo a disposizione serve, in linea teorica, a colmare il gap tra il canone di affitto effettivamente pagato dai nuclei famigliari e il canone di affitto teorico massimo che gli stessi nuclei potrebbero corrispondere senza eccedere le soglie definite.

Per questo motivo le due soglie di reddito identificate nei requisiti per poter far domanda di contributo sono anche utilizzate per determinare l'importo massimo del contributo erogabile: alle famiglie⁴⁵ con ISEE non superiore a 11.150 euro spetterebbe un contributo tale da *diminuire l'incidenza del canone annuo sul valore dell'indicatore della situazione economica (ISE)* entro il 14% fino a un tetto massimo che non può superare i 3.100 Euro⁴⁶. Allo stesso modo per i nuclei famigliari con ISEE compreso tra e € 11.151.000 e € 16.420.000 dovrebbe spettare un contributo tale da *diminuire l'incidenza del canone annuo sul valore dell'indicatore della situazione economica (ISE)* entro il 24% fino a un tetto massimo che in questo caso non può superare i 2.325 Euro (tav. 5.3).

Tav. 5.3 – Entità dei contributi assegnabili a parziale copertura dei canoni di affitto

Fascia	ISEE dichiarato	Incidenza del canone sull' ISE	Contributo massimo assegnabile
A	<=11.150 €	14%	€ 3.100
B	>11.150 e <=16.420 €	24%	€ 2.325

Nel caso in cui i nuclei familiari ricadano in almeno una delle situazioni di particolare debolezza sociale o economica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 6/2003, il contributo da assegnare viene incrementato, in relazione al numero delle situazioni di debolezza sociale registrate, fino ad un massimo del 25% (rimanendo sempre entro i limiti massimi definiti); in alternativa, in relazione al possesso dei requisiti per beneficiare dei contributi, il limite dell'indicatore della situazione economica (ISE) indicato nei requisiti economici per poter presentare domanda, è innalzato fino ad un massimo del 10%.

Tav. 5.4 – Utilizzo delle agevolazioni previste dalla politica in proporzione alle domande presentate.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maggiorazione limite ISE	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Maggiorazione contributo	4%	14%	32%	55%	60%	59%	60%	58%	60%	65%	65%

⁴⁵ In questa fattispecie sono contemplate anche delle situazioni a rischio a fronte delle quali i Comuni possono stabilire agevolazioni aggiuntive.

⁴⁶ Solo nel caso del Comune di Trieste vi è una diminuzione dei tetti massimi prefissati: il contributo massimo assegnabile è stato abbassato a 2.480 € per dare la possibilità di soddisfare un maggior numero di domande in graduatoria.

Secondo quanto appreso grazie all'analisi dei dati l'applicazione della maggiorazione del limite ISE ha un ruolo marginale ed è stata utilizzata su un numero molto limitato di domande a partire dal 2011. Al contrario, la maggiorazione da applicare all'importo del contributo erogato risulta utilizzata lungo tutto il periodo 2004-2014 e, dopo un periodo iniziale di bassa incidenza sulle domande presentate, a partire dal 2007 è stato costantemente utilizzato in più del 55% di casi (tav. 5.4).

Esistono due eccezioni che possono essere applicate alle regole generali appena esposte e riguardano i Comuni che mettono a disposizione risorse non inferiori al 10% del fabbisogno dichiarato e i Comuni definiti "ad alta tensione abitativa"⁴⁷. Ai primi viene concessa la facoltà di stabilire ulteriori articolazioni dei limiti degli indicatori della situazione economica o soglie di incidenza del canone più favorevoli rispetto a quelle indicate ai commi precedenti. I secondi possono destinare fino al 10% delle somme ad essi attribuite ad inquilini assoggettati a procedure di sfratto, che hanno nel nucleo familiare ultrasessantacinquenni o disabili e che non dispongano di altra abitazione o di redditi sufficienti per accedere all'affitto di una nuova casa.

Il contributo da assegnare ai proprietari di alloggi nell'ambito dell'intervento rivolto ai locatori⁴⁸ è determinato nella misura forfetaria del 60% del canone annuo risultante da ogni singolo contratto di locazione stipulato secondo le regole definite e il contributo non può superare l'importo di 3.100 euro.

5.4 Come funzionano gli interventi

In linea di massima i Comuni emanano un bando ogni anno a seguito dell'invio da parte della Regione di una comunicazione in cui si annuncia la disponibilità delle risorse da allocare per gli interventi. La comunicazione solitamente arriva a inizio anno (gennaio – febbraio), a questa segue la pubblicazione del bando nel periodo tra marzo e aprile che rimane aperto circa un mese.

I bandi sono redatti da ciascun Comune secondo le linee guida fornite a livello regionale. Esiste, quindi, un'eterogeneità sia a livello territoriale che temporale delle regole per l'accesso ai contributi, limitatamente allo spazio di azione concesso ai comuni da regolamento.

Entro il 31 maggio i Comuni che hanno pubblicato il bando devono necessariamente inviare in Regione la domanda di contributo in cui viene indicato il fabbisogno comunale, definito sulla base delle domande ricevute durante il periodo di apertura del bando. Oltre al fabbisogno i comuni dichiarano anche l'eventuale messa a disposizione di risorse proprie da sommare a quelle regionali.

I Comuni che mettono a disposizione una somma uguale o superiore al 10% del fabbisogno accedono a una maggiorazione del contributo regionale: la ripartizione delle risorse è, infatti, definita nella misura del 75% in base al fabbisogno comunicato da tutti i comuni e per il restante 25% sulla base delle risorse aggiuntive comunali esclusivamente tra i soli comuni che le hanno previste.

Normalmente, la delibera della Regione che contiene le indicazioni sull'assegnazione delle risorse arriva nel mese di settembre e, dopo alcuni passaggi amministrativi dei comuni, l'erogazione dei contributi parte nel mese di novembre. Una delle scelte fondamentali che resta a carico dei Comuni consiste nel metodo da adottare per la ripartizione delle risorse tra i richiedenti nel caso il contributo concesso dalla Regione risulti inferiore al fabbisogno.

⁴⁷ Articolo 6 legge 431/1998.

⁴⁸ Il contratto di locazione deve essere stipulato dopo l'emanazione del bando e prima della consegna della domanda.

Le possibilità previste dal DPR 17 maggio n.0149 sono due:

- ✓ seguendo l'ordine della graduatoria fino a esaurimento delle risorse assegnate;
- ✓ assegnando a tutti i richiedenti il contributo in modo proporzionale.

Queste due opzioni portano a risultati drasticamente differenti sia sul fronte del numero di domande soddisfatte, sia sul fronte della quantità di risorse da allocare per ciascuna domanda.

Da un lato con la graduatoria c'è la possibilità di coprire totalmente la quota teoricamente spettante al singolo richiedente, ma il numero di domande soddisfatte è limitato. Infatti l'ammontare di risorse disponibili determina il numero massimo di domande che è possibile coprire e quest'ultimo definisce la soglia in graduatoria oltre la quale le domande verranno escluse. Dall'altro, invece, l'assegnazione proporzionale consente di dare risposta a tutti i richiedenti, ma coprendo una porzione minore del rispettivo fabbisogno, porzione determinata dalla suddivisione delle risorse tra tutte le domande presentate.

Nel periodo 2004-2014, se si esclude un esperimento del comune di Udine nel 2013, solo in provincia di Trieste viene utilizzato il criterio della graduatoria per determinare l'allocazione dei contributi. Inoltre, in questo caso, tutta la parte relativa alla raccolta delle domande, istruttoria, costruzione e gestione delle graduatorie è in capo all'ATER locale.

La verifica delle informazioni inserite nelle domande: *molte delle informazioni fornite dai richiedenti per compilare la domanda di contributo, si basano su autodichiarazioni. Ad esempio non è necessario fornire la prova del pagamento dei canoni di affitto sui quali si basa il conteggio del contributo da corrispondere. La verifica della veridicità di queste informazioni è per legge svolta tramite controlli a campione che devono riguardare almeno il 5% delle pratiche e che, stando alle impressioni raccolte nel corso delle interviste, non si rivelano efficaci né nell'escludere le eventuali false dichiarazioni, né nello scoraggiare comportamenti scorretti. A riguardo è emblematica la situazione che si è verificata a Trieste, dove, su ordine della Procura della Repubblica, sono state controllate tutte le domande del 2013 portando alla luce un numero elevato di irregolarità. Ciò ha comportato la necessità di procedere a revoche di contributi già erogati e di procedere legalmente nei confronti dei richiedenti che hanno fornito false dichiarazioni. Per evitare di incorrere in queste situazioni, alcuni Comuni si sono attrezzati in diversi modi a seconda dei mezzi a disposizione. A Gorizia si richiede che insieme alla domanda vengano forniti anche tutti i bollettini di pagamento dell'affitto dell'anno precedente. A Pordenone oltre ai controlli a campione, vengono esaminate pratiche che presentano elementi ritenuti anomali prima di procedere alla liquidazione. A Tolmezzo, prima di cominciare la fase di istruttoria delle domande, queste vengono controllate e nel caso presentassero delle anomalie si procede a contattare i richiedenti per verificare la presenza di eventuali errori.*

I bandi destinati ai proprietari degli alloggi che vengono messi a disposizione dei locatari in stato di bisogno ricalcano le stesse tempistiche. Tuttavia, per quanto riguarda la concessione degli incentivi ai proprietari, si sono riscontrate alcune difficoltà da parte dei potenziali beneficiari nell'usufruire dei contributi messi a disposizione. Infatti, i tempi di pubblicazione dei bandi sono molto compressi al fine di rispettare le scadenze imposte dalla Regione e, da quanto emerso nel corso delle interviste svolte presso i Comuni, l'intervallo di tempo concesso a locatori e locatari per far combaciare domanda e offerta di abitazioni, per stipulare il contratto e, successivamente, preparare la documentazione per partecipare al bando, risulta inadeguato. Per questo motivo, come si mostra nel paragrafo dedicato agli esiti, i bandi vanno deserti.

5.5 Il target a cui si rivolgono gli interventi

Come riportato dalla normativa, gli interventi di sostegno ai canoni di locazione sono rivolti a nuclei familiari la cui condizione economica è incompatibile con l'esigenza di trovare una sistemazione abitativa adeguata sul mercato. Oltre al fattore prettamente economico sono considerati anche altri elementi di debolezza che concorrono a determinare l'entità del contributo spettante e una parte dei fondi (5%) è destinata a un target specifico costituito da giovani under 35 che costituiscono nucleo familiare e sono in cerca di un alloggio in affitto.

I valori medi degli indicatori della situazione economica ISE e ISEE che vengono dichiarati dai richiedenti, raccolti per provincia, sono decisamente inferiori ai valori massimi indicati per rientrare nei requisiti del bando e sono piuttosto livellati verso le fasce basse (tav. 5.5, 5.6).

Tav 5.5 – Media valore ISE dichiarato dai richiedenti per ciascun bando

Provincia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gorizia	8.821	9.323	9.395	9.400	9.719	10.629	10.369	10.401	10.977	10.933	10.841
Pordenone	10.558	11.808	11.672	12.013	12.323	12.780	12.505	12.410	12.485	12.816	12.903
Trieste	7.882	8.421	7.554	7.783	7.838	8.482	8.058	8.413	8.303	7.960	8.064
Udine	8.646	9.290	9.535	9.591	9.934	10.670	10.752	10.871	11.025	10.864	10.625

Tav. 5.6 – Media valore ISEE dichiarato dai richiedenti per ciascun bando

Provincia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gorizia	4.979	5.129	5.089	5.091	5.238	5.552	5.830	5.434	5.774	5.674	5.560
Pordenone	5.752	6.412	5.966	6.094	6.213	6.311	6.294	6.053	6.019	6.101	6.028
Trieste	4.661	4.912	4.385	4.438	4.461	4.722	4.612	4.688	4.433	4.236	4.254
Udine	4.924	5.263	5.370	5.412	5.593	6.003	6.273	5.989	6.058	5.735	5.519

La distribuzione rilevata risulta, infatti, compressa su redditi di entità molto ridotta: il decimo percentile della popolazione considerata si colloca su valori di ISEE e ISE inferiori rispettivamente a 18 e 30 Euro e quasi il 90% dei richiedenti ha ISEE inferiore ai 10.375 Euro e ISE che non arriva a 19.289 Euro (tav. 5.7). Anche mettendo in conto carenze del *dataset* o errori di interpretazione dei dati, i numeri ricavati descrivono una platea con un'oggettiva necessità di supporto.

Tav. 5.7 – Distribuzione degli indicatori di reddito dei richiedenti

Percentili	5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%	99%	Media
ISE	0	30	4.926	10.372	14.824	19.289	22.215	27.288	10.314
ISEE	0	18	2.770	5.203	7.813	10.375	12.130	15.831	5.471

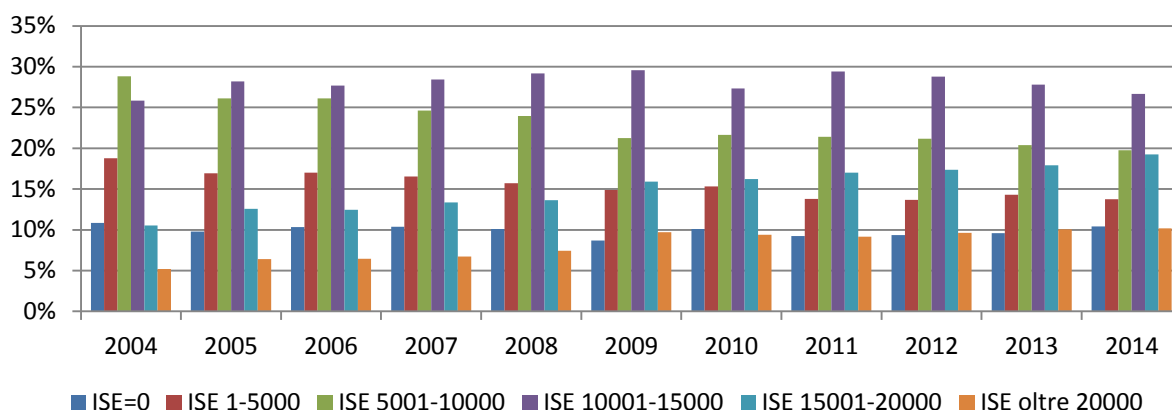
Ai fini della distribuzione delle domande nelle due fasce di incidenza dei contributi va segnalato come quasi la totalità dei richiedenti (95%) ricada nella fascia A, quella per cui il contributo è maggiore, determinata da un valore ISEE inferiore agli 11.150 Euro.

Nell'arco del periodo di tempo che va dal 2004 al 2014 non si osservano variazioni sensibili della distribuzione del reddito dei richiedenti, ma, ferma restando la proporzione di ISE e ISEE dichiarati uguali a

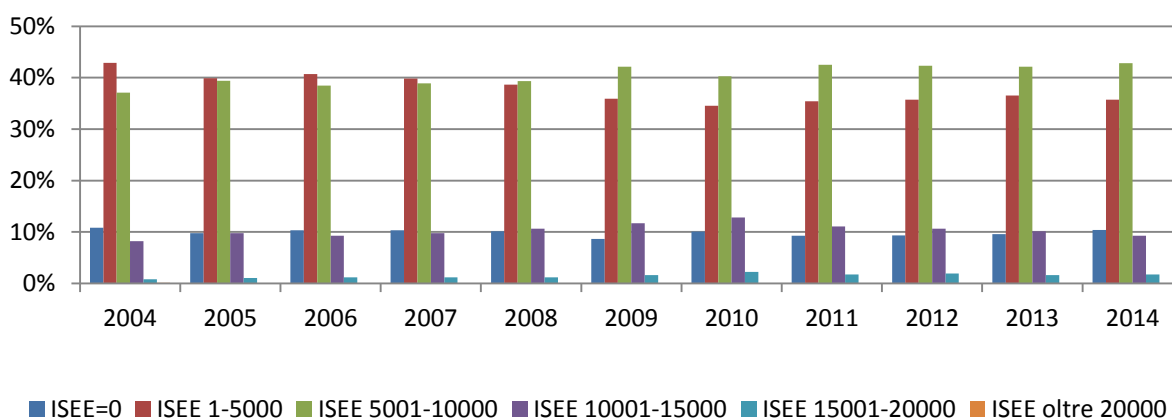
zero, si nota una lieve tendenza al progressivo spostamento verso le fasce più alte che si può scorgere meglio dall'esame dell'ISE, già ravvisata analizzando i dati relativi all'edilizia agevolata (tav. 5.8, 5.9).

In particolare osservando l'ISE emerge soprattutto la progressiva diminuzione della proporzione di richiedenti con ISE compreso tra 1 e 10.000 Euro e un aumento del peso delle fasce con ISE superiore ai 15.000 Euro. L'ISEE segue la stessa tendenza, ma in questo caso si assiste più che altro a uno scambio tra la fascia compresa tra uno e 5000 euro, in diminuzione, e quella immediatamente superiore, il cui peso mostra un aumento soprattutto a partire dal 2009.

Tav. 5.8 – Distribuzione del reddito dichiarato per anno (ISE)

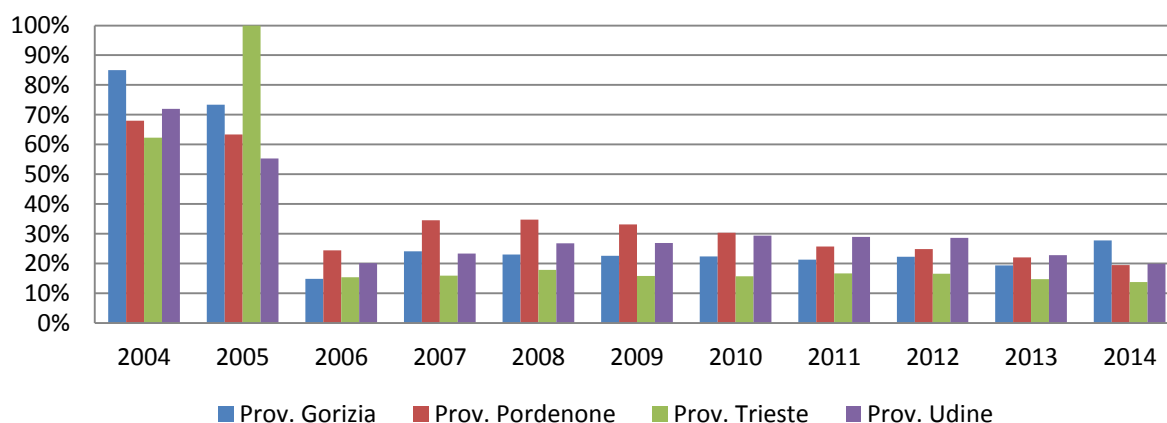


Tav. 5.9 – Distribuzione del reddito dichiarato per anno (ISEE)



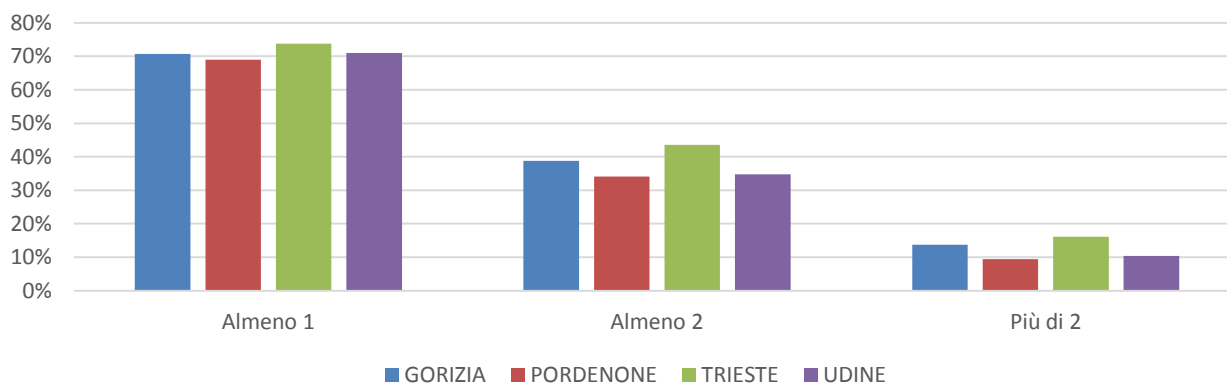
Per quanto riguarda le caratteristiche di disagio contemplate della Legge Regionale n.6/2003 e esplicitate dal DPR 27 maggio n.0149, l'interpretazione dei dati mostra una situazione piuttosto variegata⁴⁹ sia in termini territoriali che temporali, non priva di alcune anomalie.

⁴⁹ Per i dettagli si rimanda all'appendice statistica.

Tav. 5.10 – Percentuale di domande pervenute senza l'indicazione di alcuna condizione di debolezza


In linea di massima sembra che l'imputazione delle caratteristiche sul sistema informativo sia a regime a partire dal 2006 in quanto nelle due annualità precedenti risulta molto elevata la proporzione di richiedenti che non ricadono in alcuna delle situazioni di debolezza previste (superiore al 70% e raggiunge il 100% nel caso della provincia di Trieste per l'anno 2005).

Il numero di situazioni di debolezza dichiarate dai richiedenti ai fini del calcolo di eventuali agevolazioni (maggiorazione del contributo o innalzamento del limite ISE per l'ammissione) è abbastanza omogeneo nell'ambito delle 4 province (tav. 5.11) e mostra quanto sia elevata la proporzione di nuclei famigliari che, oltre a sopportare un peso eccessivo del canone di affitto in relazione ai propri redditi, presentano almeno una condizione di disagio (in media oltre il 70%) o almeno due condizioni di disagio (il 37%).

Tav. 5.11 – Numero di situazioni di debolezza dichiarate in domanda


Nel periodo di tempo successivo al 2006, le situazioni di disagio maggiormente ricorrenti sono quelle che riguardano i nuclei famigliari monoreddito e le famiglie in stato di bisogno, mentre la ricorrenza di soggetti destinatari di provvedimenti esecutivi di sfratto non motivati da situazioni di morosità e di emigrati (di cui all'art.2 delle L.Reg. 26 febbraio 2007 n.7) è quasi nulla.

5.6 Gli esiti degli interventi di sostegno agli affitti

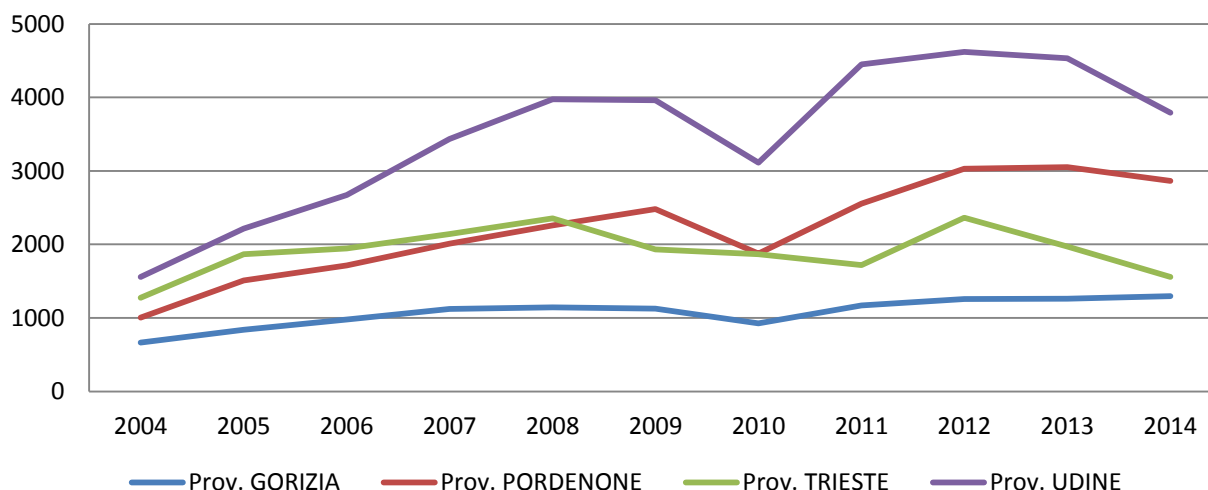
L'esame degli esiti degli interventi di sostegno agli affitti si basa sull'analisi dei dati amministrativi forniti dall'Osservatorio sulla Condizione Abitativa ed è integrato da diversi elementi emersi durante le interviste in

profondità svolte presso i servizi incaricati di occuparsi del bando in ciascuno dei comuni capoluogo di provincia e a Tolmezzo, sede dell'ATER dell'Alto Friuli.

Negli anni compresi tra il 2004 e il 2014 le domande di contributo presentate che sono state soddisfatte (totalmente o parzialmente) sono state più di 95.000 distribuite su tutto il territorio della Regione. In questo periodo di tempo è la provincia di Udine che in termini assoluti ha fatto registrare i numeri più elevati, arrivando ad erogare circa 38.000 contributi, un numero più che triplo rispetto a quanto registrato in provincia di Gorizia e quasi doppio rispetto alla provincia di Trieste. Nonostante in termini assoluti le differenze siano più che evidenti, va tenuto nel dovuto conto il rapporto tra numero di domande e popolazione residente che risulta quasi identico per le quattro province.

La serie storica relativa al periodo 2004 – 2014 del numero di domande mostra una tendenza in leggera crescita interrotta solo nel 2010, anno in cui si è verificato un calo sensibile, evidente in particolare nelle province di Pordenone e Udine (tav. 5.12). Una delle cause di questo calo è con ogni probabilità da ricondurre ai requisiti sulla residenza molto restrittivi introdotti con la legge regionale 9/2008 e applicati al bando in questione che hanno sollevato non pochi problemi. La legge prevedeva la possibilità di accedere ai contributi destinati alla locazione solo nel caso in cui i richiedenti dimostrassero di avere risieduto sul territorio regionale per almeno dieci anni, ma questi requisiti sono stati giudicati discriminatori in diverse sedi: mentre il tribunale di Udine ha condannato il Comune di Majano in merito al bando del 2010 dopo aver accolto il ricorso presentato da un nucleo familiare di origine comunitaria, il tribunale di Trieste ha portato a giudizio non soltanto il Comune di Trieste, ma anche la Regione Friuli Venezia Giulia, condannandoli per violazione della legislazione europea.

Tav 5.12 – Numero di domande registrate nelle province durante il periodo 2004-2014



Per porre rimedio alla situazione che si era venuta a creare, il legislatore è intervenuto promulgando una nuova legge nel 2011 (legge regionale 16/2011), cambiando tale requisito e prevedendo un periodo di residenza ridotto, pari ad almeno due anni.

Un'ulteriore lieve flessione delle domande si è verificata nel 2014 e, secondo quanto appreso nel corso delle interviste con i funzionari incaricati della gestione del servizio nei comuni, è da imputare principalmente

all'utilizzo del nuovo ISEE che sembra aver causato diverse difficoltà all'interno della platea dei potenziali richiedenti.

L'intervento rivolto ai locatori, invece, non ha mai riscosso successo; le domande pervenute sono sempre state numericamente inconsistenti per una serie di problemi legati alle tempistiche e all'entità del contributo concesso. A titolo di esempio al comune di Udine sono pervenute due domande in risposta al bando 2015 e solo una per il 2014, a Tolmezzo non è mai pervenuta una domanda nel periodo 2004-2014 e in tutta la Regione nel 2015 sono state raccolte 7 domande.

La capacità di coprire il bisogno dei nuclei familiari

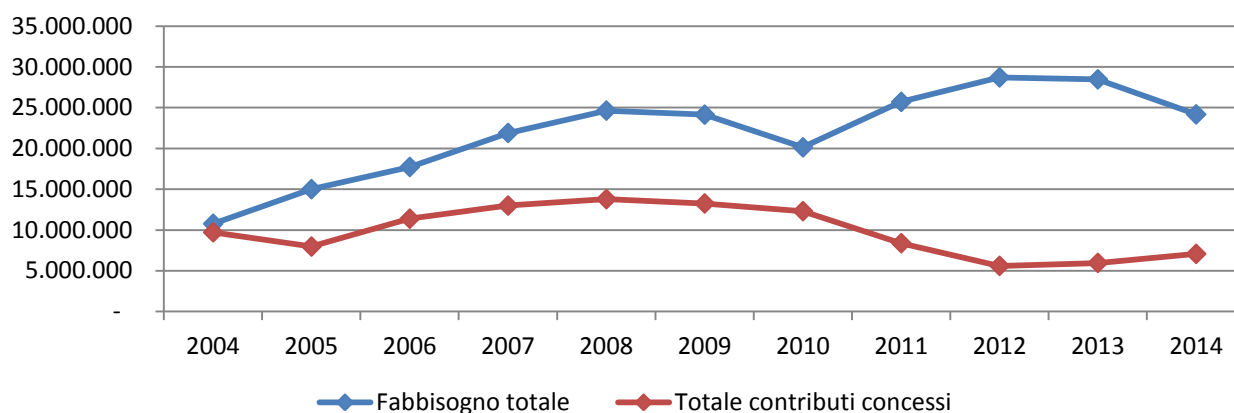
Per quanto riguarda la capacità di coprire il fabbisogno dei nuclei familiari con le risorse a disposizione, purtroppo non è stato possibile compiere un'indagine dettagliata basata sulle singole richieste e le analisi si sono limitate al livello aggregato. I dati disponibili non contengono il contributo effettivamente assegnato ai richiedenti, per cui si rivela impossibile ricavare con esattezza quale sia la quota del canone di locazione effettivamente coperta dallo stesso (nel caso dei comuni che assegnano i contributi in modo proporzionale a tutti i richiedenti).

Allo stato attuale risulta anche impossibile ricavare la percentuale di domande soddisfatte là dove i contributi vengono assegnati a seguito della costruzione di una graduatoria (Trieste, Udine limitatamente al 2013), in quanto non è stata messa a disposizione alcuna informazione riguardante la graduatoria stessa (domande accettate, sbarramento, domande soddisfatte ecc.).

L'unica via percorribile per provare a comprendere in quale misura la politica sia in grado di fornire una risposta al disagio abitativo espresso sul territorio, consiste nell'esaminare il dato aggregato ricavabile dalle richieste dei Comuni formulate sulla base delle domande presentate in corrispondenza di ciascun bando.

La somma delle richieste formulate dai comuni corrisponde al fabbisogno totale che viene comunicato alla Regione e viene da essa utilizzato per procedere alla spartizione dei fondi disponibili. L'andamento nel tempo delle somme richieste segue fedelmente l'andamento del numero di domande e registra gli stessi punti di flessione.

Tav 5.13 – Serie storiche del totale del fabbisogno dei locatori e del totale dei contributi concessi ai Comuni.

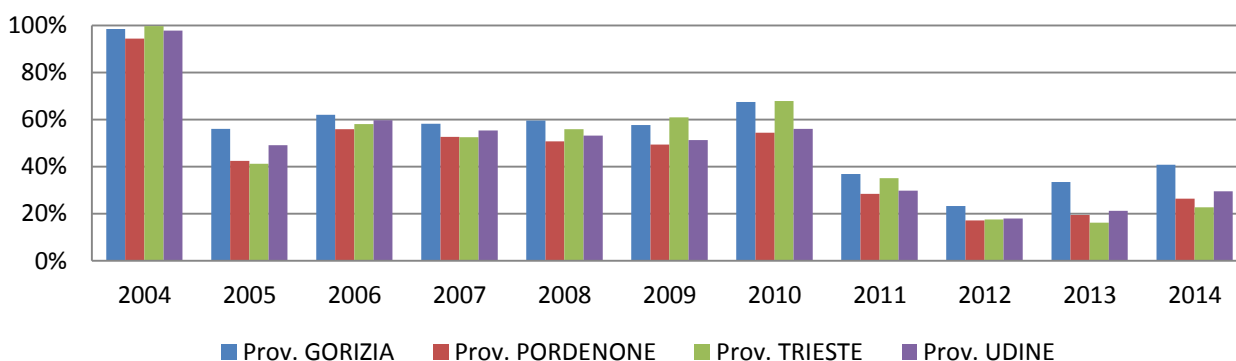


A parte i due anni in cui si è verificata la diminuzione del numero di domande, il fabbisogno in ciascuna provincia è aumentato costantemente dal 2014 di diversi ordini di grandezza: le province di Gorizia e Trieste hanno un andamento abbastanza regolare e arrivano in alcuni anni a un raddoppio del fabbisogno iniziale,

mentre le provincie di Pordenone e Udine hanno visto una crescita più cospicua nel tempo che ha portato in anni successivi al 2011 a determinare un fabbisogno almeno triplo rispetto a quello registrato nel 2004.

Purtroppo l'andamento dell'ammontare delle risorse messe a disposizione da Stato e Regione, seppur rimanendo sempre al di sotto della richiesta, ha seguito la stessa tendenza di quello del fabbisogno fino al 2010, per poi subire una flessione nel 2011 e seguire un andamento opposto a quest'ultimo, almeno fino al 2014. Per cui non stupisce il fatto che nel periodo di osservazione considerato, secondo quanto ricavato dai dati dell'Osservatorio sulla Condizione Abitativa della Regione, se si esclude il 2004, i fondi non sono mai stati sufficienti a coprire il fabbisogno totale espresso dai Comuni e, anzi, hanno visto una tendenza che mediamente risulta in decrescita durante il decennio (tav. 5.14).

Tav. 5.14 – Andamento del rapporto tra contributi concessi dalla Regione e fabbisogno in ciascuna provincia

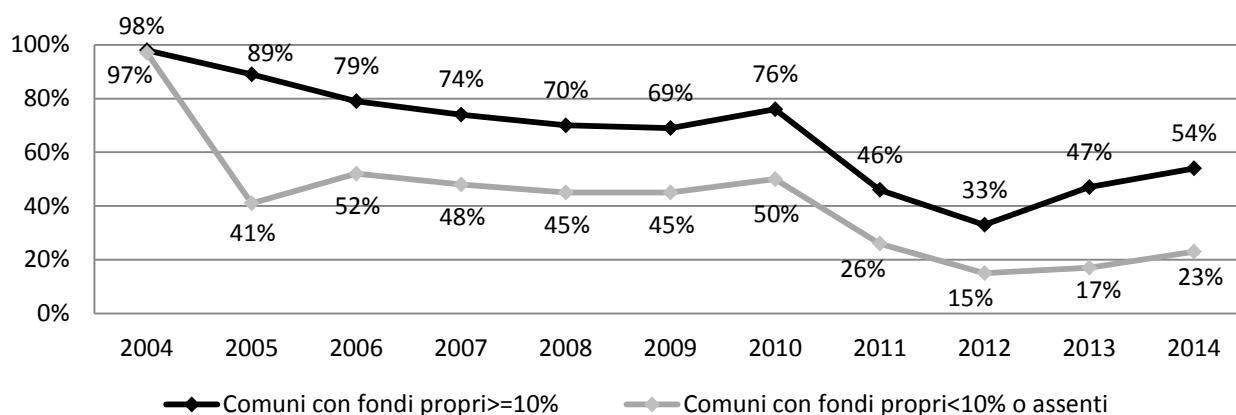


Nel 2004 la domanda era sostanzialmente del tutto soddisfatta, ma a partire dal 2005 si verifica un brusco calo e la copertura si assesta attorno al 60%. Un ulteriore calo evidente dei fondi a disposizione si è verificato dopo il 2010 ed è culminato con il minimo toccato nel 2012, quando poco meno del 20% del fabbisogno dei Comuni è stato coperto dai contributi messi a disposizione.

Considerando però il diverso regime di ripartizione a cui sono sottoposti i Comuni a seconda che concorrano o meno con risorse proprie non inferiori al 10% del fabbisogno, è utile operare una distinzione.

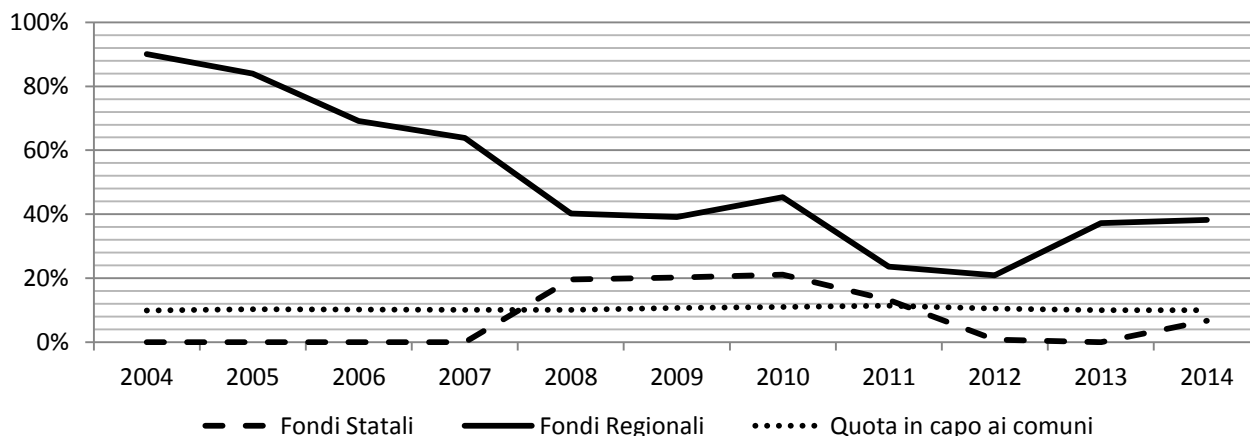
I Comuni che mettono a disposizione i fondi ricevono una “premierità” al momento dell’assegnazione della propria quota di risorse che, unitamente alla loro parte, consente di avere mediamente una differenza nel tasso di copertura del fabbisogno di 21 punti percentuali (tav. 5.15).

Tav. 5.15 – Andamento del rapporto tra il totale dei fondi a disposizione dei Comuni e fabbisogno totale dichiarato

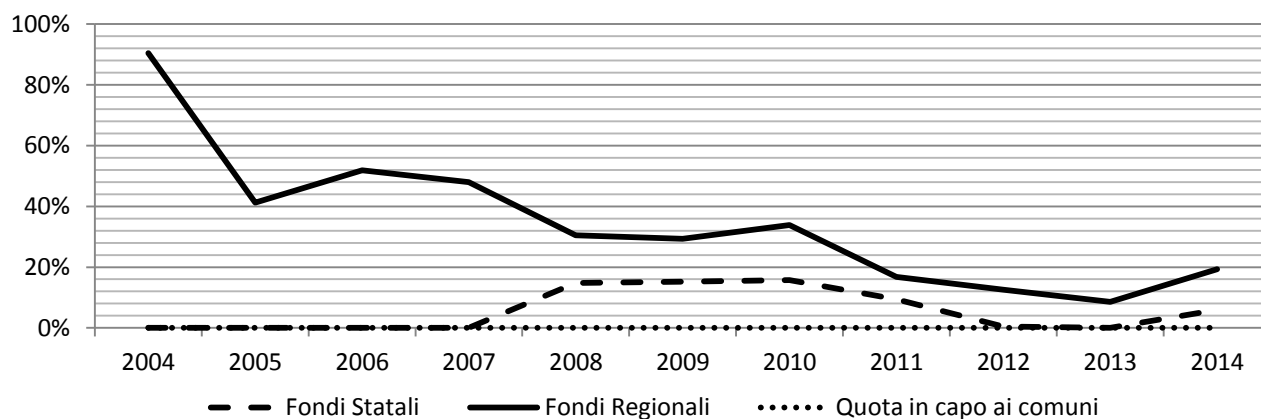


Il dato medio, per quanto approssimativo (la disponibilità di risorse proprie varia anche nel tempo per gli stessi Comuni), mostra comunque un vantaggio che va al di là dell'impegno economico richiesto e consente di coprire una domanda molto più ampia rispetto a quanto avviene esclusivamente con i contributi regionali e (quando presenti) statali. Ciò emerge anche mettendo a confronto l'andamento delle tre fonti di finanziamento (tav. 5.16 e 5.17): la differente distribuzione delle risorse statali e regionali in rapporto al fabbisogno che viene a delinearsi per i due gruppi di Comuni ribadisce un netto vantaggio a favore dei Comuni che contribuiscono con risorse proprie lungo tutto l'arco di tempo preso in esame e quantificabile, in media, in almeno 12 punti percentuali, al netto delle risorse proprie.

Tav. 5.16 – Fonti di finanziamento dei Comuni che contribuiscono in misura pari o superiore al 10%



Tav. 5.17 – Fonti di finanziamento dei Comuni che NON contribuiscono in misura pari o superiore al 10%



Un ultimo elemento da considerare riguarda i fondi che, alla fine del ciclo di funzionamento di un bando, non vengono utilizzati e, quindi, non rendicontati. Il mancato utilizzo dipende dal fatto che le domande di contributo possono essere respinte durante tutto il periodo di istruttoria, per cui una parte di queste è esclusa dalla concessione dei contributi anche dopo la dichiarazione da parte dei Comuni del fabbisogno dei locatori. Il regolamento prevede che i fondi non utilizzati debbano essere integralmente restituiti alla Regione e risultano, quindi, non più utilizzabili dai Comuni anche in caso di un reimpiego degli stessi per incrementare le quote disponibili nei bandi successivi. Stando a quanto ricostruito dai funzionari intervistati, mediamente

sono circa il 10% le domande respinte, per cui l'ammontare di fondi corrispondenti da restituire è tutt'altro che irrilevante, soprattutto considerata la cronica insufficienza di risorse disponibili per questa politica.

5.7 Evidenze e criticità emerse

Alcuni dei risultati emersi da precedenti ricerche svolte sul tema delle politiche abitative⁵⁰ mostrano che tutte le misure a favore degli affittuari sono fortemente concentrate verso la parte più bassa della distribuzione del reddito. Ciò dipende non solo dal modo in cui queste politiche sono state disegnate, ma anche dal fatto che buona parte delle famiglie che vivono in affitto è collocata nelle fasce di reddito più basse. Il limite principale di questi interventi sta nell'importo totale di risorse in essi investite, insufficiente per coprire le necessità reali e ridurre significativamente i tassi di povertà tra gli affittuari.

Queste conclusioni ben si adattano al caso dei contributi alle locazioni messi a disposizione in Friuli Venezia Giulia che, come visto, raggiungono una parte di popolazione i cui valori di reddito sono ben al di sotto del limite stabilito per poter presentare domanda. E' altrettanto vero che sebbene l'intervento riesca a raggiungere efficacemente il proprio target, le risorse a disposizione risultano decisamente insufficienti e arrivano a coprire, in media nel 2014, circa il 31% del fabbisogno espresso.

Resta comunque da capire se esistono sovrapposizioni tra la platea di possibili destinatari dei contributi per gli affitti e quella dei possibili destinatari degli alloggi di edilizia sovvenzionata e una conseguente sovrapposizione dei due interventi, ma con i dati a disposizione non è purtroppo possibile verificarlo. Non è, infatti, realizzabile un confronto dei dati relativi al reddito delle persone coinvolte a causa dell'eterogeneità con cui questo dato è stato nel tempo registrato nelle le pratiche relative all'edilizia sovvenzionata e non è presente nel database dei contributi l'indicazione dell'età dei richiedenti, necessaria per testare un'altra evidenza mostrata dal rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ovvero che il fondo affitto è più concentrato sulle famiglie giovani, mentre le "case popolari" sono sfruttate in maggior misura da nuclei familiari in età avanzata. Un elemento che, invece, è stato possibile constatare è che i nuclei familiari soggetti a provvedimento esecutivi di sfratto o di rilascio dell'abitazione non trovino in questo intervento uno strumento efficace e si rivolgano piuttosto all'edilizia sovvenzionata.

In aggiunta al problema strutturale legato alla scarsità delle risorse disponibili, le interviste svolte presso i funzionari incaricati di seguire l'attuazione della misura sul territorio hanno portato alla luce diverse altre criticità legate all'implementazione e al funzionamento dello strumento.

Le criticità che emergono nella redazione dei bandi e nelle interpretazioni del Regolamento

Seguendo l'ordine delle fasi in cui è articolato il funzionamento della politica, la prima criticità emersa riguarda la **stesura del bando** stesso: oltre alle leggi regionali e ai decreti attuativi che regolano l'erogazione dei contributi per i canoni di locazione, esistono a livello regionale delle linee guida per la stesura del bando. Ai Comuni viene però lasciata ampia libertà, per cui i bandi emessi possono risultare eterogenei nella forma sia nelle diverse edizioni che tra i Comuni. Potrebbe quindi essere utile introdurre un formato standard che lasci la possibilità ai Comuni di modificare solo i parametri che per regolamento sono di loro competenza.

⁵⁰ In particolare dal rapporto "Le politiche sociali per la casa in Italia", Quaderni della Ricerca Sociale 22, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal rapporto conclusivo della Missione Valutativa sull'"Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa", Eupolis Lombardia, 2014.

Un altro elemento da considerare riguarda la **raccolta o** per lo meno la **diffusione delle interpretazioni fornite al regolamento** nei casi di dubbi espressi dai funzionari dei Comuni. Al momento i quesiti vengono posti ai funzionari regionali incaricati di gestire l'intervento, i quali forniscono risposte e chiarimenti direttamente al richiedente. L'impressione degli intervistati è che potrebbe essere utile raccogliere questo patrimonio informativo sotto forma di FAQ o, per lo meno, istituire un sistema di circolari a livello regionale tramite le quali le informazioni relative a particolari dubbi o interpretazioni del regolamento possano essere diffuse su tutto il territorio appena disponibili.

Il sistema di controllo delle domande

Spostando l'attenzione sulle fasi rivolte all'attuazione dell'intervento il primo e fondamentale elemento di criticità evidenziato in diverse sedi è rappresentato dal **sistema dei controlli delle domande**. La veridicità dei dati inseriti dai richiedenti nelle domande è una condizione necessaria per poter allocare efficientemente le risorse e per far funzionare correttamente il sistema dei contributi.

I controlli imposti dai regolamenti sono però, allo stato attuale, insufficienti come già evidenziato. Imporre un controllo casuale su una quota minima pari al 5% delle pratiche non serve né a eliminare le domande eventualmente basate su false o errate dichiarazioni, né tantomeno a scoraggiare comportamenti scorretti, data la bassa probabilità di incorrere in sanzioni. Durante le interviste non sono state proposte soluzioni a riguardo, ma al momento ogni comune si attrezza come può per arginare questa falla ed evitare di incorrere in situazioni complicate come quella che si è verificata a Trieste relativamente alle domande presentate nel 2013.

Il palese insuccesso dell'intervento rivolto ai locatori

Una trattazione a parte merita, invece, **l'intervento di sostegno agli affitti rivolto ai locatori**. Il parere unanime emerso dalle interviste è che questo intervento, per lo meno così com'è ora impostato, non abbia alcuna utilità. Questa affermazione può essere ampiamente supportata dai dati relativi alle domande presentate dai locatori lungo tutto il periodo di osservazione. I motivi per cui è molto difficile che qualcuno presenti domanda per ottenere questo tipo di contributo sembrano in realtà circoscritti e molto chiari e sono legati a:

- ✓ tempistiche;
- ✓ esiguità del contributo in rapporto ai rischi da sostenere;
- ✓ vincoli imposti.

Andando a ritroso, i vincoli per presentare domanda riguardano sia il nucleo che decide di prendere in affitto l'immobile (i cui requisiti ricalcano quelli per i contributi agli affitti rivolti ai locatori), sia chi mette a disposizione l'immobile: a questi ultimi è imposto di stipulare un contratto di lunga durata (4+4 o 3+3 in casi particolari). A ciò si aggiunge il rischio di vincolarsi contrattualmente per un periodo di tempo non trascurabile a dare in affitto un alloggio a un nucleo familiare che potenzialmente non potrebbe sopportare il pagamento di un canone di locazione senza supporti esterni.

Infine resta il fatto che la finestra temporale in cui locatore e locatario devono trovare un accordo, stipulare un contratto e procedere alla compilazione della domanda di contributo è di circa un mese, perché il bando rivolto ai locatori ha la stessa cadenza temporale di quello rivolto ai locatari.

Un accenno al fondo per la Morosità Incolpevole. Anche se esula dagli argomenti oggetto del presente rapporto, si riportano alcune segnalazioni riguardo il Fondo per la Morosità Incolpevole che sono state raccolte durante le interviste e potrebbero risultare utili per la riprogrammazione dell'iniziativa.

In generale lo strumento è poco utilizzato e presenta diverse carenze. In primo luogo l'iniziativa a bando non funziona, in quanto questo strumento dovrebbe far fronte a emergenze. E' quindi poco utile renderlo disponibile solo in un ristretto periodo di tempo in quanto non riesce a cogliere tutta la potenziale platea di utenti per cui l'emergenza si verifica fuori dal periodo concesso per la presentazione delle domande; sarebbe più adatto un funzionamento "a sportello". In seconda battuta è stato riportato in più occasioni che i requisiti e le regole imposte dal bando non sono adeguate alle necessità reali e la quantità di documentazione da produrre sembra eccessiva. Vi è inoltre un problema di fondo che riguarda il modo in cui lo strumento viene applicato: l'importo concesso viene corrisposto agli inquilini, non ai locatori. Non è garantito che una volta corrisposto venga poi immediatamente utilizzato per risolvere le situazioni di morosità; a questo punto sarebbe l'inquilino moroso a dover girare il corrispettivo al padrone di casa. Questa situazione aggiunge incertezza in un contesto già di per sé per certi versi degenerato, perché il fondo interviene quando è già stata notificata l'ingiunzione di sfratto. Ciò non tutela sufficientemente il locatore, il quale, da parte sua, per attivare il Fondo deve rinunciare allo sfratto dell'inquilino moroso.

6. Riflessioni conclusive e indicazioni di policy

Nella prima parte di questo capitolo sono riportati in estrema sintesi i principali risultati dell'indagine svolta sui tre filoni di intervento: edilizia agevolata, edilizia sovvenzionata e sostegno alle locazioni (nelle sue diverse forme). A partire dalle evidenze raccolte nel corso dell'analisi, la seconda parte offre alcuni suggerimenti di carattere generale sulle principali questioni da tener presente nel disegno di future politiche abitative.

6.1 Gli esiti delle tre misure di politica abitativa

Questo paragrafo riassume le questioni più rilevanti emerse nell'analisi delle tre politiche abitative. Non sono riportati i dati di dettaglio relativi ai singoli interventi ma soltanto gli elementi che sembrano caratterizzare in modo significativo ciascuna misura.

Edilizia agevolata: contributi per l'acquisto della prima casa

- Questo intervento rappresenta un successo dal punto di vista dell'attuazione. Negli 11 anni presi in considerazione sono più di 36.000 le famiglie che hanno avuto accesso ad un contributo regionale. In media alle famiglie beneficiarie è stato assegnato un contributo di circa 20.000 euro. Per coloro che appartenevano ad una categoria di svantaggio il contributo medio è stato più elevato (circa 23.000). L'ammontare complessivo supera i 732 milioni di euro.
- Ciò ha permesso di finanziare interventi per un valore complessivo di più di 4,6 miliardi di euro, con una media annua di 422 milioni. Il dato fa riferimento a tutti gli interventi finanziati senza distinzione tra acquisto di immobili, nuova costruzione e recuperi; i valori medi e le proporzioni non cambiano quando si analizzano le distribuzioni relative alle singole categorie d'interventi.
- Tra i beneficiari molti ricadono nelle categorie che possono accedere ad un contributo maggiorato. Si tratta di una quota che supera il 52% del totale complessivo dei beneficiari. Per alcune annualità il valore ha superato la quota del 60%.
- La percentuale delle domande soddisfatte sfiora l'80%. Più del 6% delle famiglie residenti in Friuli Venezia Giulia ha ottenuto il sostegno regionale nell'acquisto dell'abitazione. Ciò è stato possibile grazie alla procedura valutativa a sportello messa a punto negli anni e alla creazione di una lista d'attesa che resta attiva per molti mesi al fine di offrire l'accesso a tutti gli aventi diritto.
- Dal 2011 sono state introdotte alcune restrizioni che, insieme alla contrazione del mercato della compravendita immobiliare determinata dalla crisi economica, hanno provocato un dimezzamento nel numero di domande presentate e quindi dei contributi concessi. Non è però chiaro quali siano le conseguenze di tale dimezzamento: se cioè siano state colpite le fasce più deboli oppure le fasce più alte. Confrontando la distribuzione del reddito nei periodi precedenti e successivi al 2011 si nota un lieve spostamento verso l'alto.
- Il punto precedente mette in luce una possibile criticità: l'intervento appare estremamente generoso non tanto rispetto all'entità del contributo – comunque molto superiore a quello concesso nell'ambito di politiche regionali simili – quanto rispetto ai requisiti d'accesso che ammettono famiglie con redditi medio

alti, soprattutto fino al 2011. Inoltre alcune categorie di svantaggio che permettono di ottenere maggiorazioni sui contributi sembrano ridondanti e ciò aumenta ulteriormente la generosità dell'intervento.

- Questa politica mostra dunque i caratteri tipici di una misura premiale più che incentivante. L'obiettivo principale è stato rendere più sostenibili i costi dell'acquisto della casa per una larga varietà di famiglie (anche di quelle non appartenenti a categorie di evidente svantaggio). In questi casi il rischio è di offrire un contributo finanziario a soggetti che non ne hanno davvero bisogno e che avrebbero comunque investito nell'acquisto della casa anche in assenza della politica. I soggetti che ricevono il contributo sono già "mutuabili" (come peraltro richiede la nuova procedura).
- Per produrre effetti su soggetti che, in assenza dell'aiuto pubblico, non sarebbero in grado di acquistare una casa è necessario rivedere alcune caratteristiche dell'intervento. Occorre mirare l'intervento ai soggetti considerati non mutuabili dagli istituti bancari – ad esempio perché in possesso di redditi lavorativi derivanti da contratti a tempo determinato – e renderli clienti appetibili per il mercato del credito attraverso la concessione di garanzie integrative più robuste, rispetto a quelle attualmente previste dalla normativa regionale, e con contributi a fondo perduto che permettano loro di partire con l'investimento.

Edilizia sovvenzionata: il problema degli alloggi popolari

- Nel 2014 il patrimonio immobiliare relativo all'edilizia sovvenzionata del Friuli Venezia Giulia è composto da 29.551 alloggi. Esso è cresciuto in 11 anni di circa il 3%. Circa il 10% del patrimonio (corrispondente a 3.020 alloggi) non risulta essere locato. Nel 25% dei casi l'alloggio è in attesa di ristrutturazione. Complessivamente nel 2014 sono stati assegnati alle ATER per la manutenzione degli alloggi esistenti più di 11 milioni di euro. Complessivamente sono state presentate nell'intero territorio regionale 18.574 richieste di alloggio. Tre domande su cinque hanno ricevuto una risposta negativa.
- La quasi totalità (98,5%) degli assegnatari attende più di un anno, tra la pubblicazione del bando e all'assegnazione dell'alloggio; il 76,2% attende più di due anni e il 50,8% attende più di tre. La distribuzione del tempo di permanenza in graduatoria per i non assegnatari mostra un'ulteriore criticità relativa all'aggiornamento delle graduatorie. Chi entra in graduatoria ci resta per almeno 4 anni nel 60% dei casi.
- Le categorie di svantaggio, a cui corrispondono più alti tassi di assegnazione rispetto al numero di domande presentate, sono i provvedimenti di sfratto e analoghi (77,9%), le condizioni dell'alloggio occupato (75,5%), i soggetti singoli con minori a carico (68,6%). Nella probabilità di assegnazione pesa in modo rilevante il fattore territoriale.
- Anche in Friuli Venezia Giulia – seppur in modo non così grave come in altre Regioni italiane - esiste dunque un problema di fabbisogno abitativo insoddisfatto. Poiché la crescita nell'offerta di alloggi appare una soluzione poco praticabile alla luce della scarsità di risorse disponibili, occorre predisporre interventi che incentivino un aumento del turn over tra i beneficiari degli alloggi e conducano sul mercato delle locazioni – o degli acquisti – le famiglie in migliori condizioni di reddito.
- Un intervento complementare può riguardare coloro che, pur essendo in lista d'attesa per un alloggio edilizia residenziale pubblica, hanno scarsa probabilità di ottenerlo e presentano condizioni reddituali tanto buone da poter diventare beneficiari di contributi di sostegno all'affitto - ammesso che questi assumano caratteristiche incentivanti e non vengano concessi ex post - o di interventi di edilizia

agevolata - ammesso che questi si rivolgano in modo più diretto a soggetti non mutuabili e si trasformino in interventi più robusti sul lato della concessione di garanzie integrative.

- Per compiere queste due operazioni risulta però imprescindibile una attenta analisi e riflessione rispetto alla distribuzione dei redditi dei nuclei familiari richiedenti (per valutarne i bisogni) e dei nuclei familiari già assegnatari (per valutarne la fuoriuscita). Allo stato attuale, il sistema di raccolta dati non consente valutazioni di questo tipo a causa di problemi legati all'eterogeneità di compilazione della base dati, nonché all'assenza di dati relativi ad interi periodi di programmazione o di interi territori.

Il sostegno alle locazioni

- I contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione rientrano tra gli strumenti di *policy* volti al sostegno della domanda e consistono in un sostegno diretto alle famiglie in stato di bisogno che prendono in locazione un immobile e nell'erogazione di incentivi offerti alla proprietà a fronte dell'impegno a locare i propri immobili a condizioni favorevoli per le fasce di popolazione più deboli.
- L'attuazione dei due interventi è sotto la responsabilità dei Comuni che pubblicano i bandi e gestiscono le procedure per l'assegnazione dei contributi.
- L'intervento rivolto ai locatori non è mai decollato. Le domande pervenute sono sempre state numericamente inconsistenti per una serie di problemi legati alle tempistiche e all'entità del contributo concesso. A titolo di esempio nel 2015 in tutta la Regione sono state raccolte solo 7 domande. E' evidente come il costo di attuazione dell'intervento sia molto superiore ai benefici erogati.
- Negli anni compresi tra il 2004 e il 2014 le risorse a disposizione per il sostegno diretto alle famiglie sono state pari a oltre 130 milioni di Euro. Nello stesso periodo sono state raccolte 95.000 domande.
- Le risorse rese disponibili negli 11 anni di attuazione della politica sono state sufficienti a coprire il 48% del fabbisogno espresso. I Comuni che mettono a disposizione fondi in misura almeno uguale al 10% del fabbisogno dichiarato ricevono una "premierità" al momento dell'assegnazione della propria quota di risorse che, unitamente alla loro parte, consente loro di avere mediamente una differenza in positivo nel tasso di copertura del fabbisogno di 21 punti percentuali rispetto agli altri comuni.
- Gran parte dei Comuni non effettuano una graduatoria delle domande ma distribuiscono le risorse disponibili su tutti gli aventi diritto. Ciò determina una copertura parziale e ridotta dell'ammontare teorico al quale il beneficiario avrebbe diritto. Per questo motivo le cifre erogate sono spesso assai basse e non sufficienti a rendere il canone di locazione più sostenibile.
- L'intervento presenta diverse criticità. In primo luogo molte delle informazioni fornite dai richiedenti per compilare la domanda di contributo, si basano su autodichiarazioni. La verifica della veridicità di queste informazioni è per legge svolta tramite controlli a campione che, stando alle impressioni raccolte nel corso delle interviste, non si rivelano efficaci né nell'escludere le eventuali false dichiarazioni, né nello scoraggiare comportamenti scorretti.
- Inoltre il regolamento prevede che i fondi non utilizzati per finanziare i contributi (causa bocciatura delle domande durante la fase di istruttoria) devono essere integralmente restituiti alla Regione e risultano non più utilizzabili dai Comuni anche in caso di un reimpiego degli stessi per incrementare le quote disponibili nei bandi successivi.
- Resta da capire se esistono sovrapposizioni tra la platea di possibili destinatari dei contributi per gli affitti e quella dei possibili destinatari degli alloggi di edilizia sovvenzionata, ma con i dati a disposizione non è purtroppo possibile verificarlo.

- Anche questa forma di contributo – che viene concesso l'anno successivo rispetto al pagamento della locazione - si configura come sussidio piuttosto che come incentivo all'uscita dal sistema assistenziale pubblico o al raggiungimento dell'autonomia abitativa.

6.2 Cinque questioni da affrontare per un migliore disegno degli interventi

Le testimonianze raccolte e le evidenze prodotte nel corso dell'indagine hanno consentito di portare alla luce cinque questioni da affrontare al fine di aiutare il disegno di future misure di politica abitativa.

1. Migliorare la qualità del sistema informativo sulle politiche abitative

Questo studio ha consentito di far emergere alcune importanti carenze nell'insieme di informazioni attualmente a disposizione dell'amministrazione regionale. Non si tratta di limiti di carattere informatico quanto di problemi di reperibilità di dati relativi ai beneficiari in quanto vengono seguite procedure di rilevazione diverse e non omogenee tra loro. Un esempio di questo tipo di carenza è l'impossibilità di confrontare le condizioni reddituali dei beneficiari di edilizia sovvenzionata serviti dalle diverse ATER, causata da diverse scelte di rilevazione (o di compilazione) effettuate nel momento della raccolta delle domande. In alcuni casi comparivano i dati sul reddito IRPEF in altri casi l'ISE o l'ISEE. Inoltre il territorio montano della regione, in capo all'ATER dell'Alto Friuli, non è incluso nella attuale base dati.

2. Semplificare i requisiti di accesso e le condizioni di premialità

Tutti gli interventi considerati fanno riferimento a requisiti di accesso – espressi in termini di reddito IRPEF, ISE o ISEE – a seconda dei diversi momenti considerati e prevedono condizioni di premialità e maggiorazioni in base all'appartenenza a determinate categorie di svantaggio. Alcuni interventi impongono ulteriori vincoli di l'accesso. A volte tali vincoli si differenziano sul territorio in base a decisioni assunte dagli enti locali che gestiscono l'intervento. Questo insieme di requisiti, oltre a rendere opaca la partecipazione agli interventi e più onerosa la verifica da parte dei soggetti attuatori, produce esiti difficilmente identificabili rispetto all'esclusione (o all'inclusione) di particolari tipi di destinatari. A ciò si aggiunga che alcune categorie discrete utilizzate per assegnare maggiorazioni operano in modo ridondante rispetto a caratteristiche che sono già considerate nella determinazione dell'ISEE. Per questo motivo sembra opportuno operare un'estrema semplificazione dei requisiti richiesti così da rendere più trasparente il processo di assegnazione e più facile la verifica del possesso delle condizioni minime. Una soluzione di questo tipo è proposta al punto successivo.

3. Definire un unico indice di disagio abitativo

Per rendere omogeneo l'accesso alle misure di politica abitativa – e al tempo stesso consentire una più facile verifica del possesso dei requisiti – è possibile adottare un indice unico di disagio sociale (o abitativo). L'adozione di questo indice – che dovrebbe avere come base di partenza il reddito ISEE – porterebbe diversi vantaggi: permetterebbe di confrontare su un'unica dimensione tutti i richiedenti e consentirebbe di calibrare meglio gli interventi su coloro che presentano maggiori caratteristiche di svantaggio ed eliminerebbe le distorsioni che a volte sono introdotte dall'uso di requisiti discreti (SI/NO) che non permettono di selezionare rispetto a situazioni più sfumate. Senza contare che l'adozione di un'unica variabile continua potrebbe essere utilizzata anche ai fini di valutazione degli effetti (come viene spiegato nell'ultimo paragrafo del capitolo 3).

4. Offrire incentivi e razionare le risorse

Gli interventi analizzati in questo studio non sono misure finalizzate ad offrire incentivi, ma a mitigare i costi determinati da particolari situazioni (il pagamento della rata di un mutuo o di un canone d'affitto) o ad assistere individui in grave difficoltà (trovarsi più o meno improvvisamente senza un alloggio). Questa impostazione favorisce la scelta di distribuire le risorse (e dunque i benefici) al maggior numero possibile di richiedenti. Soddisfare il 100% delle domande ricevute, in assenza di razionamento, rappresenta un chiaro indicatore di successo. In realtà la scelta di “dare a tutti” portata alle estreme conseguenze può condurre ad esiti assai deludenti, inefficienti e addirittura distorcere le finalità perseguite. Si pensi al caso citato delle politiche di sostegno all'affitto dove la scelta di soddisfare tutti gli aventi diritto, senza guardare alle differenti condizioni di bisogno, porta spesso alla distribuzione di contributi esigui. Oppure al caso della politica di edilizia agevolata dove le maglie della selezione sono talmente larghe da consentire l'accesso al contributo anche a famiglie con condizioni reddituali non così modeste. E' opportuno dunque ridisegnare almeno parte di questi interventi come misure incentivanti tese a modificare i comportamenti degli individui in una direzione desiderata. Ciò significa rinunciare alla regola del dare a tutti e seguire un criterio di razionamento nell'uso delle risorse, concentrando le risorse su coloro che si ritiene siano più reattivi rispetto all'incentivo impiegato.

5. Creare un agente territoriale unico per le politiche abitative

La frammentazione delle politiche abitative a livello territoriale e l'affidamento delle responsabilità attuative ad enti diversi comporta spesso costi di transazione più elevati e procedure amministrative più lente e macchinose; a ciò si aggiunge una dispersione di informazioni che rende più difficile l'emersione di eventuali criticità e la comprensione dei risultati conseguiti. Il caso delle politiche di sostegno alla locazione è un esempio piuttosto evidente di questa situazione: l'intervento viene solitamente assegnato agli uffici che si occupano di politiche e servizi sociali caricandoli della gestione (e dell'onere) di una misura che esula dalle loro possibilità e competenze. A volte tutto si risolve esclusivamente in un carico amministrativo – senza alcun risultato – come nel caso emblematico del sostegno ai locatori. Anche quando ciò non avviene, il fatto che manchi un agente unico sul territorio che abbia in gestione tutte le politiche abitative, implica la rinuncia a creare connessioni, potenzialmente virtuose, tra le misure esistenti. Ad esempio, indirizzando verso coloro che sono in lista d'attesa per un alloggio di edilizia residenziale pubblica interventi alternativi, magari più leggeri e già previsti dalla normativa vigente, che possano consentire di risolvere i problemi abitativi specifici.