



Marzo 2017

Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche.
Assistenza generale al Corecom, alla CPO
e all'Autorità per la partecipazione



Le politiche regionali per il contrasto del disagio abitativo

Questo documento contiene le linee essenziali del disegno di ricerca per una prima valutazione delle politiche che la Regione Toscana realizza per contrastare le diverse forme di difficile accesso alla casa, comprendenti l'inadeguatezza, la difficile sostenibilità o la mancanza assoluta di un alloggio.

La ricerca valutativa, che sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito del Programma delle attività istituzionali a favore del Consiglio regionale per l'anno 2017, ha l'obiettivo di individuare gli elementi di successo e le cause delle criticità riscontrate nell'attuazione delle politiche abitative regionali.

1. Il disagio abitativo

Con l'espressione "disagio abitativo" si fa riferimento all'insieme delle situazioni caratterizzate dal difficile accesso alla casa e dall'impossibilità di condurre la propria esistenza in condizioni abitative dignitose. Il problema può consistere nell'inadeguatezza dell'alloggio (di scarsa qualità o in condizioni di sovraffollamento), nella sua difficile sostenibilità o, nei casi più gravi, nella mancanza assoluta di una casa.

Riguarda le famiglie – ma anche le persone singole – che per le loro condizioni economiche (reddito medio-basso) e di lavoro non hanno la possibilità di soddisfare il proprio bisogno di alloggio accedendo al mercato immobiliare a

causa dei costi elevati o, se in affitto, non riescono a far fronte ai costi di mantenimento dell'abitazione, rischiando, nei casi estremi, di subire un provvedimento di sfratto.

LA SITUAZIONE ABITATIVA IN ITALIA E IN TOSCANA

E' fatto noto che in Italia è molto elevata la percentuale di famiglie proprietarie della prima casa. Secondo i dati Istat, nel 2014 in Italia l'81,5% delle famiglie viveva in abitazione di proprietà, mentre in Toscana nello stesso anno

tale percentuale, comunque molto alta, era leggermente inferiore, l'80,2% (**Tav.1**).

Tav. 1 - Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione nelle regioni italiane. Anno 2014. Dati percentuali

Regione	In affitto	Di proprietà
Piemonte	23,5	76,5
Valle d'Aosta	27,8	72,2
Liguria	24,6	75,4
Lombardia	19,2	80,8
Trentino Alto Adige	18,3	81,7
Veneto	15,1	84,9
Friuli-Venezia Giulia	15,6	84,4
Emilia-Romagna	19,5	80,5
Toscana	19,8	80,2
Umbria	15,9	84,1
Marche	14,3	85,7
Lazio	17,9	82,1
Abruzzo	9,7	90,3
Molise	14,3	85,7
Campania	30,3	69,7
Puglia	14,1	85,9
Basilicata	12,6	87,4
Calabria	17,0	83,0
Sicilia	12,2	87,8
Sardegna	11,4	88,6
Italia	18,5	81,5

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Tali dati sono il risultato di una tendenza che negli anni più recenti si è modificata. Dopo un lungo periodo caratterizzato dall'incremento della percentuale delle famiglie proprietarie, che potevano beneficiare di rate di mutuo create su misura per le loro esigenze, e da uno stock abitativo insufficiente, la situazione è cambiata e la percentuale dei proprietari ha iniziato una graduale discesa.

Con riferimento specifico alla Toscana, i dati presenti nella **Tavola 2** mostrano la chiara tendenza decrescente della percentuale di famiglie proprietarie: nell'arco temporale che va dal 2004 al 2014 il dato è diminuito di oltre sei punti percentuali, da 86,4 a 80,2 (con solo due lievi incrementi, nel 2006 e nel 2013, rispetto agli anni immediatamente precedenti a questi).

La crisi economica degli ultimi anni, infatti, ha generato il problema dei costi eccessivi e la difficoltà a sostenere rate di mutuo per

l'acquisto delle abitazioni che risultano troppo elevate rispetto al reddito disponibile (difficile *accessibilità* alla casa). Al contempo, le famiglie a reddito più basso, che hanno mantenuto la condizione di affitto e non sono diventate proprietarie neanche negli anni di congiuntura più favorevole, con la persistente crisi economica e le difficoltà lavorative sono diventate ancora più povere e a rischio di *sfratto*.

Tav. 2 - Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione in Toscana. Periodo 2004-2014. Dati percentuali

Anno	In affitto	Di proprietà
2004	13,6	86,4
2005	14,2	85,8
2006	13,9	86,1
2007	15,8	84,2
2008	16,9	83,1
2009	17,6	82,4
2010	18,1	81,9
2011	18,5	81,5
2012	18,9	81,1
2013	18,5	81,5
2014	19,8	80,2

Fonte: ISTAT *Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC)*

La difficoltà di accesso all'abitazione -

Una stima della possibilità di acquisto della casa da parte delle famiglie italiane si ottiene con l'elaborazione dell'*indice di accessibilità (affordability index)* che l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), in collaborazione all'Agenzia delle Entrate, calcola per tutte le regioni¹. Il calcolo dell'indice dipende da tre variabili fondamentali:

- il prezzo di acquisto dell'abitazione;
- il tasso di interesse legato all'accensione del mutuo;
- il reddito disponibile della famiglia.

L'ipotesi metodologica alla base dell'indice è che una casa è effettivamente accessibile se la rata del mutuo necessario per l'acquisto non supera il 30% del reddito disponibile.

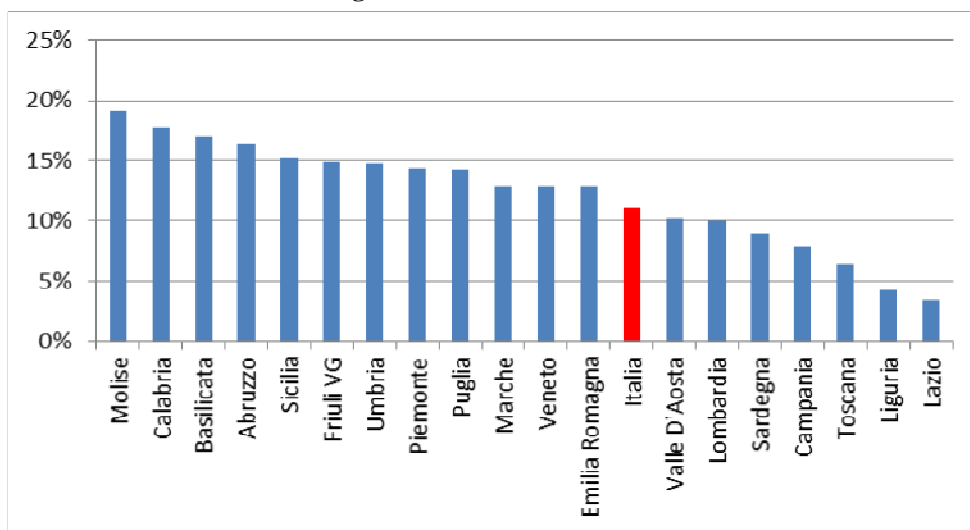
Se l'indice di accessibilità è maggiore di 0%, la famiglia è in grado di acquistare un'abitazione al prezzo medio di mercato, mentre non lo è quando l'indice assume un valore uguale o minore di 0% e la difficoltà di acquisto è tanto più elevata quanto più l'indice è negativo.

Il confronto tra i valori dell'indice regionale con quello medio nazionale per l'anno 2015 (Fig.1) mostra che la Toscana, con un indice di circa il 7%, ha un'accessibilità inferiore alla media italiana (12%) e uno dei peggiori posizionamenti regionali, seguita solo dalla Liguria e dal Lazio (entrambe al di sotto del 5%). Come mostra la Figura 2, dove è rappresentato

l'andamento dell'indice per le regioni centrali e per l'Italia nel complesso, l'indice toscano è tornato positivo nel biennio 2014-2015, dopo il periodo nel quale è stato negativo, negli anni compresi tra il 2006 e il 2013.

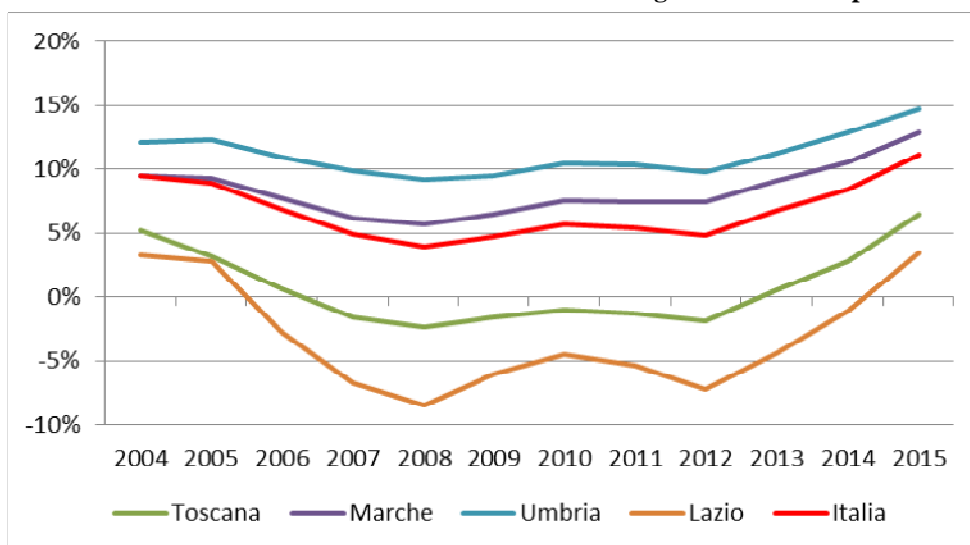
Le analisi sul fenomeno, svolte a livello nazionale, giungono alla conclusione che la scarsa accessibilità all'abitazione da parte delle famiglie toscane è dovuta ai prezzi elevati delle abitazioni, riconducibili alla presenza di un patrimonio edilizio di particolare pregio, ma anche alla diminuzione del reddito disponibile delle famiglie, soprattutto negli ultimi dieci anni.

Fig. 1 – Indice di accessibilità nelle regioni italiane. Anno 2015



Fonte: Agenzia delle Entrate, Associazione Bancaria Italiana – *Rapporto immobiliare 2016*

Fig. 2 – Andamento dell'indice di accessibilità in Italia e nelle regioni centrali nel periodo 2004-2015.



Fonte: Agenzia delle Entrate, Associazione Bancaria Italiana – *Rapporto immobiliare 2016*

Gli sfratti – L’aspetto più grave con il quale si manifesta il disagio abitativo è sicuramente quello dello sfratto. In Italia il numero degli sfratti² emessi nell’ultimo decennio è passato da 45.815 nel 2005 a 64.676 nel 2015, con un aumento pronunciato dal 2008 in poi. Le richieste di esecuzione nel 2015 sono state 153.569 valore massimo mai raggiunto prima (erano state 106.335 nel 2005) e gli sfratti eseguiti sono aumentati da 25.671 a 32.546 unità. Una rappresentazione delle criticità presenti sul tema casa a livello nazionale e regionale nell’ultimo quinquennio viene data nella **Tavola 3**.

Il trend crescente degli sfratti sia a livello nazionale che regionale si è arrestato nel 2014; nel 2015 sono infatti diminuiti sia i provvedimenti emessi che gli sfratti eseguiti.

Il motivo dello sfratto è in generale dovuto alla morosità dell’inquilino: in tutto il quinquennio la percentuale delle famiglie morose rispetto al totale delle famiglie con provvedimento emesso supera l’87 per cento. In Toscana il fenomeno è ancora più accentuato rispetto alla media nazionale e nel quinquennio si è presentato con un regolare andamento crescente: gli sfratti emessi per morosità sono passati dal 90,3% nel 2011 al 95,1% nel 2015.

Anche per quanto riguarda il rapporto tra il numero di famiglie residenti e il numero degli sfratti si registra in Toscana una situazione di maggior disagio rispetto a quella nazionale. I 5.375 provvedimenti emessi nel 2015 corrispondono ad uno sfratto ogni 306 famiglie residenti nella regione (contro 1/399 in Italia) e le 3.307 esecuzioni equivalgono ad uno sfratto eseguito ogni 497 famiglie (contro 1/793 in Italia).

La frequenza con la quale si verificano gli sfratti è effettivamente una criticità della Toscana, se esaminata nel panorama di tutte le regioni italiane. Il valore di 1 sfratto ogni 306 famiglie è uno dei peggiori a livello nazionale e colloca la Toscana al terzo posto della graduatoria delle regioni con maggiori difficoltà da questo punto di vista, dopo la Liguria (261) e il Lazio (301) (vedere **Tav. 4**).

I dati descritti per l’intera regione rivelano un’accentuata variabilità nell’ultimo anno, se disaggregati per le dieci province (vedere **Tav. 5**). La morosità dell’inquilino, che a livello regionale comprende il 95,1% dei provvedimenti emessi, è più pronunciata nelle province di Arezzo (98,3%), Siena (96,6%), Lucca (96,4%) e Pistoia (96,3%).

Tav. 3 – Sfratti emessi ed eseguiti, sfratti per numero di famiglie. Italia e Toscana, quinquennio 2011-2015

Anno	Sfratti			Eseguiti	Famiglie/ Sfratti emessi	Famiglie/ Sfratti eseguiti
	Emessi		di cui: per morosità			
	n.	n.				
ITALIA*						
2011	63.846	55.543	87,0	28.641	394	879
2012	67.790	62.501	92,2	27.695	375	917
2013	73.385	65.521	89,3	31.399	353	824
2014	77.526	69.250	89,3	36.340	333	710
2015	64.676	57.015	88,2	32.546	399	793
TOSCANA						
2011	5.402	4.879	90,3	2.973	300	544
2012	5.942	5.502	92,6	3.023	274	539
2013	5.978	5.593	93,6	2.877	275	572
2014	6.117	5.838	95,4	3.323	268	493
2015	5.375	5.112	95,1	3.307	306	497

*: dati incompleti per l’anno 2015 perché non disponibili per alcune province e parziali per altre
Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell’Interno e Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale

Tav. 4 - Graduatoria dei dati regionali del rapporto tra il numero di famiglie residenti e i provvedimenti emessi*. Anno 2015

Regione	Famiglie/ Sfratti emessi
Liguria	261
Lazio	301
Toscana	306
Emilia Romagna	324
Abruzzo	346
Lombardia	358
Puglia	368
Campania	376
Marche	401
Valle d'Aosta	402
Umbria	408
Piemonte	483
Veneto	507
Friuli Venezia Giulia	578
Calabria	592
Sicilia	686
Molise	904
Trentino Alto Adige	966
Sardegna	1.236
Basilicata	3.056
Italia	399

*In rosso sono indicate le regioni che hanno un valore del rapporto inferiore a quello medio nazionale e pertanto una situazione più svantaggiata.

Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Per quanto concerne la frequenza con la quale si ha uno sfratto rispetto al numero delle famiglie, i dati mostrano una situazione molto critica per la provincia di Prato, dove si ha un provvedimento emesso ogni 190 famiglie. Prato è anche al quarto posto della graduatoria nazionale delle province con il peggior dato (dopo Barletta, Savona e Pescara). A livello regionale è seguita dalle province di Livorno (1/243) e di Pistoia (1/268) (rispettivamente decima e tredicesima nella graduatoria nazionale).

Tutte le province toscane, comunque, escluse Arezzo e Massa Carrara (rispettivamente 1 emissione ogni 408 e ogni 444 famiglie), hanno valori peggiori di quello nazionale, valori che pertanto sono indicativi di una situazione maggiormente critica.

Tav. 5 – Alcuni dati di sintesi sugli sfratti, emessi ed eseguiti, nelle province toscane. Anno 2015*

Province	Emessi				Eseguiti		
	n.	di cui: per morosità		Famiglie/ Sfratti emessi	% sfratti rispetto al n. famiglie in affitto**	n.	Famiglie/ Sfratti eseguiti
		n.	%				
Arezzo	358	352	98,3	408	2,0	437	334
Firenze	1.392	1.321	94,9	323	2,2	975	462
Grosseto	341	322	94,4	306	3,0	105	993
Livorno	644	614	95,3	243	3,3	253	618
Lucca	472	455	96,4	359	2,5	321	528
Massa Carrara	202	189	93,6	444	1,9	142	632
Pisa	586	546	93,2	311	2,5	381	478
Pistoia	464	447	96,3	268	2,7	111	1.122
Prato	533	496	93,1	190	4,0	448	226
Siena	383	370	96,6	311	2,2	134	889
Toscana	5.375	5.112	95,1	306	2,5	3.307	497
Italia	64.676	57.015	88,2	399	n.d.	32.546	793

*: in rosso sono indicati i dati rappresentativi di una situazione più critica rispetto al livello medio regionale

** : al netto delle famiglie che abitano in alloggi ERP

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale

Prato ha una situazione più svantaggiata anche per quanto riguarda la frequenza con la quale le famiglie in affitto ricevono un provvedimento di sfratto, il 4%, dato che risulta ben più elevato di quello regionale (2,5%). Meno critica che nella provincia di Prato, ma più pronunciata che nella media della regione, è la situazione nelle province di Livorno (3,3%) e di Grosseto (3%). Infine, si rileva che la provincia di Prato ha anche il peggior valore, pari a 226, del rapporto tra le famiglie residenti e il numero di esecuzio-

ni, seguita da Arezzo (334) e Firenze (462). Al contrario, spicca la provincia di Pistoia che con 1 esecuzione ogni 1.122 famiglie residenti si pone ben al di sopra della media regionale.

I dati illustrati fanno emergere, pertanto, un problema che riguarda in generale tutta la regione, ma con alcune punte di maggiore criticità in alcune aree.

2. Le politiche contro il disagio abitativo

DALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

Tradizionalmente, a partire dal primo dopoguerra, l'azione pubblica di contrasto al disagio abitativo si è concentrata sull'edilizia residenziale pubblica (ERP), allo scopo di incrementare lo stock abitativo di alloggi da destinare, a condizioni economiche favorevoli, all'affitto di famiglie a basso reddito (le cosiddette "case popolari") o di alloggi costruiti con finanziamenti messi parzialmente a disposizione a condizioni di particolare favore (cosiddetta "edilizia agevolata").

Più recentemente, negli anni '90, a seguito del trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni e ai Comuni (d.lgs.112/1998) sono state introdotte nuove modalità di offerta per fronteggiare anche le esigenze abitative di quella fascia di popolazione che pur non avendo diritto all'alloggio sociale si trova in condizione di disagio, in quanto non riesce a soddisfare il proprio bisogno sul mercato, per motivi economici che ne impediscono l'accesso. Si è così passati alle cosiddette politiche di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), o *Social Housing*, che comprendono l'insieme delle azioni di sostegno pubblico per la soluzione dei problemi di disagio abitativo, comprese quelle tradizionali dell'edilizia residenziale pubblica. E' di questo periodo il *Fondo sociale per l'affitto* (l. 431/1998).

Ancora più recentemente sono state introdotte specifiche misure per il sostegno economico

delle famiglie colpite da sfratto per morosità incolpevole – *Fondo nazionale per la morosità incolpevole* (l. 124/2013) - a cui la Regione Toscana ha aggiunto risorse proprie del cosiddetto *Fondo sfratti* ed altre risorse destinate a specifici interventi³.

Con riferimento esclusivo al disagio abitativo più grave, gli interventi regionali, anche ad integrazione di quelli di livello nazionale, sono i seguenti:

- a) gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- b) il sostegno alla locazione;
- c) le misure di contrasto agli sfratti.

Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) - L'edilizia residenziale pubblica in Toscana è disciplinata dalla l.r. 96/1996 che stabilisce le regole per l'assegnazione, la gestione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi. La legge è stata profondamente modificata nel 2015 (l.r. 41/2015) per tenere conto del diverso fabbisogno abitativo conseguente alle nuove caratteristiche socio-economiche della popolazione, emerso negli ultimi anni. In particolare, la modifica ha introdotto l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in luogo del reddito annuo complessivo, come riferimento per la determinazione del requisito economico di accesso agli alloggi, fissando la soglia dell'indicatore al valore massimo di 16.500 euro dei nuclei familiari.

Nella **Tavola 6** è riportato il quadro regionale di sintesi delle principali caratteristiche dell'edilizia residenziale pubblica nel 2015.

Il patrimonio di ERP della Toscana è gestito dagli undici LODE⁴ del territorio regionale e conta 5.926 fabbricati di cui oltre la metà è stata costruita prima degli anni Settanta ed è pertanto da considerare "datata". Oltre il 20% dei fabbricati è ubicato nel LODE di Firenze.

Le unità immobiliari sono 49.528, localizzate prevalentemente (oltre il 55%) nei LODE di Firenze, Livorno e Pisa. Nel corso del 2015, dopo interventi di manutenzione su alloggi di risulta, sono state riconsegnate ai soggetti gestori 1.327 abitazioni e risultavano in costruzione 1.034 unità abitative a consegna parziale prevista entro il 2016.

Le famiglie alloggiate sono 47.613, prevalentemente a canone protetto (59%). Oltre un quinto ha componenti invalidi o figli disabili a carico (10.155 nuclei).

Un'evidente misura del disagio abitativo presente nella regione è data dalla domanda di alloggi. Nel 2015 risultavano ammesse, e quindi presenti nelle graduatorie comunali per l'assegnazione di un alloggio ERP, quasi 26.000 famiglie⁵. Nel corso dell'anno sono state assegnate 1.126 unità abitative che, ovviamente, solo in parte hanno potuto soddisfare il fabbisogno abitativo manifestato dall'elevata numerosità delle famiglie presenti nelle graduatorie.

Tav. 6 – Alcuni dati sulle caratteristiche dell'ERP in Toscana. Anno 2015

	n.	%
Fabbricati	5.926	
Alloggi	49.528	
riconsegnati ai gestori dopo recupero	1.327	
assegnati nell'anno	1.126	
in costruzione	1.034	
Nuclei familiari alloggiati	47.613	
di cui:		
a canone sociale		36,0
a canone protetto		59,0
a canone massimo		2,0
con altro canone		3,0
con soggetti invalidi o figli disabili	10.155	
Nuclei familiari in graduatoria*	25.974	

*: Derivanti da domande basate sul reddito annuo complessivo
Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana - G. R.

Il sostegno alla locazione - Una misura di sostegno pubblico ai nuclei familiari in difficoltà che vivono in affitto è quella costituita dalle risorse finalizzate all'erogazione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione. La misura comprende risorse statali, regionali e comunali il cui ammontare, per gli anni compresi tra il 2010 e il 2015, è riportato nella **Tavola 7**.

Tav. 7 – Risorse per il sostegno alla locazione stanziati ed erogati in Toscana. Periodo 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse stanziati (euro)						
Statali (parte assegnata)	10.403.000	8.884.879	628.259	0	6.254.061	6.254.061
Regionali	6.500.000	8.000.000	14.000.000	11.500.000	7.987.690	2.000.000
Comunali	7.942.110	7.543.454	8.874.673	6.578.555	6.028.686	5.682.159
TOTALE	24.845.110	24.428.333	23.502.932	18.078.555	20.270.437	13.936.220
Domande di contributo						
Domande presentate (n.)	25.339	25.451	24.813	25.119	25.003	21.534
di cui in fascia A (%)	74%	75%	74%	75%	74%	84%
Finanziamenti (euro)						
Richiesti	66.902.753.	67.857.594	65.644.603	66.639.449	65.998.041	59.772.074
Erogati	25.907.681	16.879.592	14.684.485	17.619.388	20.274.205	13.788.015
Erogazione media annua	1.022	663	592	701	811	640

Fonte: Regione Toscana – Giunta regionale

La componente statale dello stanziamento complessivo è data dalle risorse del *Fondo sociale per l'affitto* (l. 431/1998) che è stato completamente azzerato per il 2013 e poi rifinanziato con la l. 80/2014 (cosiddetta *Piano Casa*) mediante le risorse del *Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione*, che ha destinato alla Toscana quasi 6,3 milioni di euro sia per il 2014 che per il 2015. A queste risorse sono state aggiunte quelle regionali e comunali (rispettivamente 2 milioni di euro e 5,6 milioni di euro) che nell'insieme hanno formato una dotazione complessiva di circa 13,9 milioni di euro nel 2015. Le risorse annuali complessivamente stanziare sono diminuite in modo progressivo, riducendosi di circa 10,9 milioni di euro tra il 2010 e il 2015.

Il 2015 si caratterizza anche come anno che ha registrato il minor numero di richieste di contributo affitto, dovuto alla riduzione quasi esclusiva dei richiedenti di fascia B⁶.

Per quanto riguarda i finanziamenti, in tutto il periodo si osserva una differenza pronunciata tra gli importi richiesti e quelli effettivamente erogati. In particolare, nel 2015 le risorse erogate sono state il 23% di quelle richieste, pari ad un contributo medio annuo di 640 euro, non cumulabile con altri benefici pubblici erogati a titolo di sostegno alloggiativo (ai sensi della d.g.r. 265/2009).

Le misure di contrasto agli sfratti - Per contrastare il fenomeno degli sfratti nei casi di morosità incolpevole nel 2013 è stato istituito il *Fondo nazionale per la morosità incolpevole* (l. 124/2013) con una dotazione complessiva di 40 milioni di euro per il biennio 2014-2015, successivamente estesa con il *Piano Casa* fino all'anno 2020 e portata a 266 milioni di euro per tutto il periodo. E' stato anche precisato cosa si intenda per morosità incolpevole: "*la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o della consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare*"⁷.

Anche la Regione Toscana, ad integrazione del fondo nazionale, ha previsto uno specifico fondo, il *Fondo Sfratti*, da destinare alla prevenzione degli sfratti per morosità incolpevole e rivolto all'intero territorio, a differenza del fondo nazionale che invece è destinato solo ai Comuni capoluogo e a quelli ad alta tensione abitativa. Alcune informazioni che riguardano i due fondi sono riportate nella **Tavola 8**.

Le risorse del fondo nazionale destinate alla Toscana nel 2015 superano i 2,9 milioni di euro. I Comuni capoluogo e il comune di Empoli, a cui sono state assegnate le risorse, hanno il compito di stabilire l'idoneità dei richiedenti a poterne usufruire. I 4 milioni di euro del fondo regionale sono invece stati assegnati agli undici LODE, a rappresentazione di tutto il territorio regionale.

Tav. 8 – Alcune informazioni sui fondi destinati agli inquilini morosi incolpevoli in Toscana. Anno 2015

	Fondo nazionale morosità incolpevole (parte assegnata alla regione)	Fondo sfratti (regionale)
Risorse stanziare (euro)	2.938.201	4.000.000
Assegnatari delle risorse	Città capoluogo e comuni ad alta tensione abitativa	LODE
Soggetti richiedenti (n.)	363	809
prima causa di morosità (%)	licenziamento (34,7%)	licenziamento (29,0%)
seconda causa di morosità (%)	mancato rinnovo contratti a termine (25,1%)	mancato rinnovo contratti a termine (23,5%)
terza causa di morosità (%)	malattia grave, decesso familiare (16,5%)	malattia grave, decesso familiare (11,5%)
Soggetti beneficiari (n.)	261	468
Contributo medio erogato (euro)	4.523	5.452

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale

Le cause prevalenti di morosità incolpevole dei soggetti che hanno fatto richiesta di accesso al contributo dei due fondi coincidono e sono dovute, in ordine decrescente: a) al licenziamento, b) al mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato, c) a grave malattia o decesso di un familiare. Le prime due cause coprono il 60% dei motivi della richiesta di accesso al fondo nazionale ed oltre il 52% al fondo regionale.

Si segnala infine che nel 2015 è diminuito, rispetto al 2014, sia il numero dei soggetti richiedenti (-343 unità) che quello dei beneficiari (- 263) delle risorse del Fondo regionale.

LE COMMISSIONI TERRITORIALI PER IL CONTRASTO DEL DISAGIO ABITATIVO

La l.r. 75/2012 (Misure urgenti per la riduzione del disagio abitativo) ha previsto la costituzione delle *Commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo*, con la finalità di “*garantire la sostenibilità sociale dello sfratto e favorire il percorso di passaggio da casa a casa dei soggetti che non sono in possesso di altra abitazione adeguata al proprio nucleo familiare*”. Pertanto, le Commissioni sono state istituite con la finalità di dare una risposta al fabbisogno abitativo più grave ed urgente, lo sfratto, a

livello di LODE.

Per il 2015 le Commissioni, ormai costituite, hanno svolto l’esame delle domande di competenza territoriale⁸. Le soluzioni individuate per dare una risposta alle diverse problematiche sono riportate nella **Tavola 9**⁹.

Le domande esaminate sono state 859, prevalentemente relative all’area dell’Empolese Valdelsa, ma solo per 519 è stata trovata una soluzione. La misura attivata più frequentemente è stata l’erogazione di contributi economici per prevenire lo sfratto, seguita dall’erogazione di contributi per l’accesso a una nuova abitazione. Tra i casi di non attivazione di alcuna misura, oltre alle domande riconosciute inammissibili per mancanza dei requisiti e quelle necessarie di accertamenti, si osservano i 52 casi per i quali lo sfratto è stato comunque eseguito. Infine, sul confronto tra le Commissioni, i dati mostrano che la Commissione del LODE fiorentino è quella che ha esaminato meno domande (solo 10).

Le criticità segnalate sull’attività delle Commissioni sarebbero fatte ricondurre alle scarse risorse economiche, non sufficienti per attivare misure efficaci di contrasto agli sfratti, e anche alla non sufficiente disponibilità di alloggi e di soluzioni abitative sulle quali poter contare nei casi di emergenza.

Tav. 9 – Esiti delle domande presso le Commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo. Anno 2015

	Arezzo	Empoli Valdelsa	Firenze	Grosseto	Livorno	Lucca	Massa Carrara	Pisa	Pistoia	Prato	Siena	TOTALE
Misure attivate												
Contributi per prevenzione sfratto	-	44	-	-	20	49	-	17	55	16	-	228
Contributi per accesso nuova abitazione	-	58	-	-	22	16	-	8	15	5	-	124
Inserimenti in alloggi di emergenza	-	55	-	-	13	0	-	18	14	0	-	101
Sfratti rinviati	-	-	1	-	40	-	-	22	-	-	3	66
Totale attivate	-	157	7	-	95	65	-	65	84	21	25	519
Misure non attivate												
Domande inammissibili	-	59	-	-	2	0	-	3	0	50	-	120
Necessità di ulteriori accertamenti	-	62	-	-	0	0	-	44	0	10	-	116
Soluzione autonoma da parte degli inquilini	-	35	-	-	2	0	-	15	0	0	-	52
Sfratti eseguiti	-	-	3	-	38	-	-	5	-	-	6	52
Totale non attivate	-	156	3	-	42	0	-	67	0	60	12	340
TOTALE	-	313	10	-	137	65	-	132	84	81	37	859

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Toscana – Osservatorio Sociale Regionale

3. Il disegno di ricerca

OBIETTIVI DELLA RICERCA

I dati illustrati nelle precedenti sezioni del documento rivelano alcuni aspetti di particolare interesse, e più precisamente:

- un livello di criticità riguardo agli sfratti per morosità incolpevole superiore in Toscana rispetto alla media nazionale, con punte di particolare disagio in alcune aree della regione;
- l'attivazione di tipologie di intervento pubblico diverse, sia per gli strumenti utilizzati (l'assegnazione di alloggi nell'ambito dell'ERP e il sostegno alla locazione), sia per i canali di finanziamento (fondo regionale sfratti, fondo nazionale morosità incolpevole, contributi comunali).

Sulla base di quanto evidenziato, sarà realizzata una ricerca valutativa finalizzata a definire il profilo socio-economico dei richiedenti e dei

beneficiari e a studiare:

- l'eventuale esistenza di sovrapposizione degli interventi o, al contrario, di tipologie di bisogni senza risposta;
- la capacità degli interventi di fornire un concreto contributo alla risoluzione dei problemi;
- l'adeguatezza delle risorse e la loro efficiente allocazione.

I QUESITI VALUTATIVI

Le considerazioni sin qui svolte portano ad individuare le seguenti quattro macroaree di indagine, articolate in specifici quesiti valutativi a ciascuno dei quali la ricerca dovrà dare una risposta argomentata, descrivendo la metodologia di raccolta e di elaborazione dei dati utilizzate (vedere **Tavola 10**).

Tav. 10 – Elenco dei quesiti valutativi oggetto della ricerca

1. Qual è il profilo socio-economico dei richiedenti e dei beneficiari dei diversi strumenti di intervento?

- Vi sono differenze significative tra quello dei beneficiari e di coloro che, pur richiedendolo, non accedono al beneficio?
- Vi sono differenze tra il profilo socio-economico dei beneficiari delle diverse tipologie di intervento?
- Vi sono aree di sovrapposizione fra i beneficiari dei diversi interventi o aree di bisogno sistematicamente non coperte?
- Quale ruolo svolgono le Commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo?

2. Quale impatto hanno le misure attivate sul livello di disagio dei beneficiari?

- In particolare, i soggetti beneficiari, nel breve-medio periodo, trovano stabile risposta al loro disagio abitativo oppure manifestano le stesse (od ulteriori) situazioni di difficoltà?

3. Come vengono gestite le risorse stanziare per i diversi interventi?

- Si evidenziano elementi di criticità nella gestione degli interventi?
- Le procedure consentono interventi tempestivi?
- Le risorse stanziare sono adeguate al fabbisogno espresso?

4. Come affrontano il problema le altre regioni con livelli di criticità simili a quelli della Toscana?

- Sono stati attivati strumenti di intervento diversi ed ulteriori rispetto a quelli utilizzati in Toscana?
- Si evidenziano *best practices* nelle iniziative promosse da altre regioni?

4. La realizzazione della ricerca e la diffusione dei risultati

La ricerca sarà realizzata dall'IRPET nell'ambito delle attività istituzionali a favore del Consiglio regionale di cui al Programma delle attività dello stesso istituto per l'anno 2017. La presentazione del documento conclusivo è prevista per luglio 2017.

Nel corso dello svolgimento dell'attività di ricerca saranno organizzati periodici incontri di verifica con la struttura tecnica di supporto al Consiglio regionale e con i referenti istituzionali.

I risultati della ricerca saranno pubblicati nella collana "Studi per il Consiglio" edita da IRPET e Regione Toscana - Consiglio regionale ed illustrati ai referenti istituzionali del Consiglio regionale. Sulla base delle determinazioni che assumerà al riguardo l'Ufficio di presidenza, gli stessi potranno essere oggetto di illustrazione e discussione con *stakeholders* ed esperti in un apposito seminario.

Note

¹ Per gli aspetti metodologici e di dettaglio sull'indice di accessibilità si rinvia alla lettura del *Rapporto immobiliare 2016* dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate.

² I dati vengono distinti rispetto alle tre fasi di cui si compone la procedura di sfratto: *richiesta* di esecuzione presentata all'Ufficiale Giudiziario, *emissione* del provvedimento di sfratto, *esecuzione* dello sfratto, (con l'intervento dell'Ufficiale giudiziario).

³ Non vengono qui prese in esame le altre iniziative destinate al sostegno specifico della fascia di popolazione giovane, di livello nazionale o regionale, come l'intervento *GiovaniSi Casa* per la Regione Toscana.

⁴ I Livelli ottimali di esercizio (LODE), istituiti ai sensi della l.r. 77/1998 (Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica), sono i seguenti: Arezzo, Empolese Valdelsa, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato, Siena.

⁵ Si segnala che le graduatorie al 2015 sono quelle risultanti dall'applicazione dei criteri per l'assegnazione di alloggi previsti dalla l.r. 96/1996 prima delle modifiche introdotte con la l.r. 41/2015, che basavano la stima della situazione economica sul reddito annuo complessivo, successivamente sostituito con il valore dell'ISEE.

⁶ La deliberazione di Giunta regionale 265/2009, contenente le disposizioni da prevedere nei bandi comunali, fissa il requisito economico di accesso al finanziamento suddividendo i richiedenti in due fasce: fascia A e fascia B, di cui la prima è quella delle famiglie in condizioni di maggiore fragilità economica.

⁷ Sono individuate come cause che possono determinare la situazione di morosità incolpevole: la perdita di lavoro per licenziamento; la consistente riduzione dell'orario di lavoro conseguente ad accordi aziendali o sindacali; lo stato di cassa integrazione ordinaria o straordinaria; il mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato; la cessazione di attività libero-professionali per cause di forza maggiore. Inoltre: la malattia grave, l'infortunio o il decesso di un componente del nucleo familiare, che determini una riduzione delle entrate o la necessità di ingenti spese medico-assistenziali.

⁸ Nel 2015 non avevano ancora avviato le attività le Commissioni istituite nei LODE di Arezzo e di Grosseto.

⁹ Nel 2015 oltre alle Commissioni dei LODE di Arezzo e di Grosseto, che non hanno avviato le attività, la Commissione del LODE di Massa Carrara non si è mai riunita.

Riferimenti bibliografici

ISTAT, *Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC)*, dati estratti da I.Stat, Banca dati delle statistiche ISTAT

Ministero dell'Interno - Ufficio Centrale di Statistica, *Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo Anno 2015*, Maggio 2016

Nomisma, *La condizione abitativa in Italia - Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa - 2° Rapporto 2010*, Bologna

Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) - Agenzia delle Entrate, *Rapporto immobiliare 2016*, Maggio 2016

Osservatorio Sociale Regionale – Regione Toscana, *Abitare in Toscana - Anno 2016. Quinto rapporto sulla condizione abitativa*, Ottobre 2016

Il documento è stato curato dalla dott.ssa L. Roggi, responsabile P.O. Assistenza per l'analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche regionali del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza generale al Co-recom, alla CPO e all'Autorità per la partecipazione

L'immagine in prima pagina è tratta dal sito: <http://www.bing.com/images>