PIEMONTE

FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014/2020

fondo sociale europeo

cicsene

CASA e VULNERABILITÀ prima e dopo il COVID 19

Indagine e proposte per il quadrante AL&AT

HOUSING AL&AT

UNIONE EUROPEA

REGIONE PIEMONTE

per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

www.regione.piemonte.it/europa2020

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

CASA e VULNERABILITÀ prima e dopo il COVID 19

Indagine e proposte per il quadrante AL&AT

HOUSING AL&AT

cicsene

Progetto WE CA.RE AL&AT
CUP F31H17000250002

A cura di: CICSENE

Hanno collaborato: Roberta Ribero, Mirko Orsatti,
Gianfranco Cattai, Pierino Cattai

Grafica: Zazì - Torino

Stampa: aprile 2021

Copyright© 2021 CICSENE
via Borgosesia, 20 - Torino
cicsene@cicsene.org
www.cicsene.it

Si ringraziano gli enti e le persone che hanno contribuito alla realizzazione di questa pubblicazione.

Indice

Premessa

Progetto AL&AT ..... pag. 5
Obiettivi perseguiti ..... pag. 6
Percorso conoscitivo ..... pag. 7
Metodologia adottata per l'indagine ..... pag. 7

1. Caratteristiche del contesto oggetto di indagine

1.1. Il territorio: eterogeneità e disomogeneità ..... pag. 9
1.2. Target di progetto: la fascia grigia ..... pag. 10
1.3. Popolazione e bisogno abitativo ..... pag. 14

2. Strumenti attualmente in atto in contrasto al disagio abitativo

2.1. Patrimonio ATC ..... pag. 19
2.2. Le case di proprietà comunale ..... pag. 22
2.3. Le esperienze di Housing Sociale ..... pag. 23
2.4. Le Agenzie Sociali per la Locazione (ASLO) ..... pag. 27
2.5. Fondo Morosità incolpevole ..... pag. 29
2.6. Dormitori: misura disabilitante? ..... pag. 29
2.7. Accompagnamento abitativo ..... pag. 30
2.8. Raccomandazioni ..... pag. 33

3. Il problema abitativo durante l'emergenza COVID

3.1. Indagine conoscitiva durante l'emergenza COVID 19 ..... pag. 35
3.2. Quali prospettive? Proposte di intervento di breve, medio e lungo periodo. ..... pag. 41
3.3. Alcune ipotesi interpretative ..... pag. 45
3.4. Azioni concrete ..... pag. 49

Conclusioni ..... pag. 56

Appendice ..... pag. 58

“D'una città non godi le sette o le settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda.”

Le città invisibili, Italo Calvino

Premessa

Quadrante AL&AT

La presente indagine è realizzata all'interno del progetto "Quadrante AL&AT" cofinanziato da FSE Strategia We.Ca.Re. - Bando "Sperimentazione di azioni innovative di welfare territoriale", Piemonte Innovazione Sociale.
La finalità del progetto "quadrante AL&AT" è di estendere la **capacità di risposta dei servizi sociali** ai bisogni connessi all'area della **vulnerabilità sociale** con interventi in ottica **preventiva** che intervengano in modo tempestivo rispetto al sorgere del bisogno riducendo il rischio di cronicizzazione dei disagi e innovando sul metodo di lavoro sociale, non potendo disporre di un aumento progressivo di risorse.
Il target su cui si concentra il progetto sono i cittadini vulnerabili normalmente non raggiunti dai servizi tradizionali.
Nello specifico il progetto si concentra su tre specifici asset: la necessità di trovare risposte innovative intorno al tema dell'abitare sociale, dell'accompagnamento del cittadino alla risorsa "lavoro" e del contrasto alla povertà educativa.
Il presente report si concentra sul primo asset, quello relativo all'**abitare**.

La strategia di progetto si struttura intorno a tre obiettivi specifici:

- **Obiettivo specifico 1:** superare la frammentazione e la disomogeneità nella progettazione territoriale creando con la rete degli Enti gestori partner una nuova modalità di lavoro e di condivisione delle risorse in grado di assicurare una più efficace lettura dei bisogni e programmazione e attuazione di risposte fondate sul comune approccio di lavoro di comunità per contrastare la vulnerabilità sociale e la cronicizzazione dei disagi.
- **Obiettivo specifico 2:** unificare, organizzare e redistribuire l'insieme delle informazioni sui diritti/bisogni e sui servizi disponibili aumentando le opportunità per operatori pubblici, terzo settore e volontariato, di fornire risposte, informazioni e accesso a servizi e prestazioni a cittadini in difficoltà, riconoscendo al valore dell'informazione un ruolo cruciale nei percorsi di uscita da condizioni di disagio sociale.
- **Obiettivo specifico 3:** sperimentare percorsi di presa in carico comunitaria volti a favorire inclusione sociale di singoli e nuclei familiari in condizioni di vulnerabilità e rischio di povertà e disagio sociale, ovvero percorsi che attivino i contesti, l'empowerment individuale e la corresponsabilità evitando processi di dipendenza assistenziale nei beneficiari degli aiuti.

Il dossier vuole essere uno strumento capace di contribuire al raggiungimento di questi obiettivi.Il territorio di riferimento di Quadrante AL&AT comprende l'Area Interna VALLE BORMIDA individuata già nel 2014 dal Comitato Aree Interne come area interna 3 della Regione Piemonte e successivamente riparametrata con D.G.R. 30 marzo 2015, n. 21-1251[1]. Nello specifico il dossier fotografa la situazione presente nell'area di progetto che comprende 118 comuni.

Obiettivi perseguiti

Perché questo dossier? Quali gli obiettivi perseguiti?

L'obiettivo che ci poniamo è quello **favorire lo scambio** e la **conoscenza sul tema** dell'abitare affinché il territorio possa **co-progettare soluzioni innovative** adatte al contesto.
Per fare ciò abbiamo pensato di costruire un percorso conoscitivo più ampio che intende coinvolgere attivamente i principali stakeholder dei territori: il percorso che attiveremo è fatto di diversi step e questo documento non è che il primo gradino su cui poggiano i gradini successivi.

Pertanto il dossier che stai leggendo è uno strumento di lavoro in trasformazione, un documento da integrare e modellare che si colloca in un processo più ampio che coinvolgerà diversi attori, tra cui te.

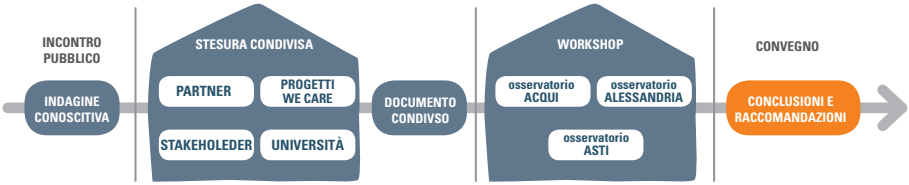
Il percorso comprende i seguenti step:

- **dossier 1° versione:** indagine conoscitiva, partecipazione osservatori, stesura
- **incontro pubblico:** presentazione dossier, apporti teorici dell'Università di Torino, identificazione aree di analisi
- **dossier 2° versione:** integrazioni e variazioni del documento condiviso da parte degli stakeholder, stesura
- **workshop:** incontri territoriali di riflessione sulle aree identificate
- **dossier 3° versione:** stesura di conclusioni e raccomandazioni che emergeranno dal percorso
- **convegno:** presentazione pubblica del dossier, lancio ipotesi sperimentazioni

[1] Attualmente l'area è composta da 33 comuni situati lungo i due bracci della Bormida e coinvolge comuni di 3 diverse province piemontesi (Alessandria, Asti e Cuneo), afferenti a 4 diverse ASL, a 5 Unioni Montane e a 4 Enti Gestori delle funzioni Socio-Ass.li.

Percorso conoscitivo

Il bisogno abitativo sul territorio di Asti ed Alessandra



Il primo risultato atteso è quello di fornire una **fotografia del bisogno abitativo** sui territori di intervento del progetto per accrescere la comprensione del problema e la conoscenza delle buone pratiche sperimentate: per fare ciò abbiamo condotto tra i mesi di settembre 2019 e febbraio 2020 un'indagine conoscitiva attraverso una raccolta dati (vedi paragrafo seguente).
Il secondo risultato atteso è dotarsi di **linguaggio comune e conoscenza dei fenomeni** legati al disagio abitativo della fascia grigia: per questo si costruirà un incontro pubblico (seminario) in cui sarà presentato questo documento e verranno chiamati esperti sul tema della vulnerabilità e dei bisogni abitativi.
Il terzo risultato atteso è **la condivisione e lo scambio** tra stakeholder e per questo ci saranno due strumenti: la stesura condivisa del documento (verrà caricato e condiviso su drive) e sei incontri territoriali (gruppi di lavoro) all'interno degli Osservatori. I gruppi di lavoro territoriali si focalizzeranno su alcune traccie di ricerca (domande, nodi) emerse nel seminario.
Il quarto risultato atteso è apportare stimoli e **contenuti** all'hub di progettazione al fine di **identificare interventi pilota** da sperimentare all'interno del quadrante. Il percorso di co-design attivato nei gruppi di lavoro sarà sintetizzato nella stesura degli ultimi due capitoli del dossier: conclusioni e raccomandazioni. Tutto ciò verrà reso pubblico e dibattuto in un incontro pubblico (convegno sull'Abitare).

Metodologia adottata per l'indagine

L'indagine qui presentata intende fotografare la soluzione esistente sui territori del Quadrante di Asti ed Alessandria in relazione ai bisogni abitativi. Una specifica attenzione verrà posta alla lettura dei bisogni abitativi della fascia grigia.
Per la stesura di questo primo dossier abbiamo utilizzato sia dati primari che dati secondari.
I dati primari sono stati raccolti attraverso interviste dirette ad attori privilegiati e attraverso la partecipazione a tavoli di lavoro tematici.
Le interviste sono state raccolte seguendo una traccia semi-strutturata che andava ad analizzare le principali aree di interesse del progetto. Le persone intervistate, prevalentemente segnalate dalla partnership di progetto, sono state 25 in rappresentanza di 23 enti, non tutti

partner di progetto. Per indagare i sistemi di sostegno a cui si rivolgono le persone in condizione di vulnerabilità sono infatti state intervistate anche realtà del terzo settore e sistemi informali di aiuto (es. parrocchie), mentre nell'indagine condotta presso le strutture operative degli Enti gestori abbiamo cercato di individuare le specifiche peculiarità valorizzando le caratteristiche principali di ciascun ente.
Ulteriori informazioni sono state raccolte durante la partecipazione agli Osservatori Abitativi dei territori di Asti e Acqui Terme. I tavoli sono convocati dai Comuni e sono partecipati dai principali stakeholder dei territori di riferimento, sono pertanto importanti luoghi di riflessione e confronto sulla tematica abitativa.
I dati primari sono stati raccolti tra il mese di ottobre 2019 e il mese di febbraio 2020.
Sotto la tabella che sintetizza le fonti primarie utilizzate per l'indagine.

TERRITORI INDAGATI	NUMERO INTERVISTE ENTI PUBBLICI	NUMERO INTERVISTE COOPERATIVE	NUMERO INTERVISTE ASSOCIAZIONI E PARROCCHIE	NUMERO GRUPPI DI LAVORO
ALESSANDRIA	4	1	3	
ACQUI TERME	2	2	1	4
ASTI	5	2	1	2
NOVI LIGURE	1		1	
SOVRATERRITORIALE	2			

Fig. 1. Quadro sinottico fonti primarie (fonte: Cicsene)

Poiché il bisogno abitativo è un bisogno complesso condizionato da variabili socio economico (occupazione, infrastrutture, ecc) i dati secondari che abbiamo preso in esame si riferiscono sia a dati nazionali che locali. Per la raccolta dei dati ci siamo avvalsi di due principali fonti: ISTAT e ATC Piemonte Sud. I dati fotografano la situazione al 31 gennaio 2019.
La ricerca ha messo in evidenza la difficoltà di reperire alcuni dati (anche in forma di stime) relativi ad importanti fenomeni come il numero di case sfitte, il numero di contratti irregolari, i tempi e i costi relativi agli sfratti. È evidente come i primi due dati siano difficilmente reperibili in quanto sommersi, ma al riguardo sottolineiamo che anche le ricerche che cercano di stimare il fenomeno forniscono numeri tra loro significativamente incongruenti.
Dal momento che investire e gestire il settore abitativo significa anche tenere conto di differenti variabili e di fenomeni in continua evoluzione (es. la mobilità legata al lavoro, la composizione demografica con l'aumento nuclei monofamiliari ecc) nell'analisi abbiamo cercato non solo di ricostruire la fotografia dell'esistente ma anche delineare gli scenari futuri affinché il progetto possa contribuire al contenimento e alla prevenzione della vulnerabilità della popolazione. La dimensione dinamica del bisogno abitativo (analisi dei trend) ci permette infatti di orientare e accompagnare le policies e gli interventi locali: i trend ci permettono di comprendere quali potranno essere i futuri bisogni dei cittadini e nello specifico della fascia grigia (obiettivo 1 programmazione e attuazione risposte).

1 Caratteristiche del contesto oggetto di indagine

1.1. Il territorio: eterogeneità e disomogeneità

Il territorio oggetto di indagine si presenta come disomogeneo dal punto di vista territoriale, socio-economico e demografico.

Dal punto di vista morfologico il **territorio** presenta zone di pianura, aree collinari e contesti pedemontani e montani. La disomogeneità territoriale produce una conseguente disarmonia nella gamma dei servizi offerti dai singoli centri: a comuni ben serviti dal punto di vista di reti infrastrutturali e presidi scolastici, si alternano comuni limitrofi soggetti a fenomeni di diradamento dei servizi.

Dal punto di vista **socio-economico** le aree coinvolte dal progetto sono eterogenee e rispecchiano i più generali trend nazionali. Invecchiamento della popolazione, spopolamento di alcune aree, concentrazione nelle aree urbane. Anche gli aspetti economici e produttivi (ad oggi analizzati solo superficialmente), mettono in luce un ventaglio di situazioni eterogenee: aree ad economia in stagnazione o decrescita si affiancano a zone con economia in ripresa; alcuni settori tradizionali registrano una recessione in alcuni territori mentre in altri registrano un trend in sviluppo e crescita.

Dal punto di vista **demografico** il progetto impatta su circa 300 mila abitanti. I quattro Enti (CISSACA, ASCA, COGESA, Comune di Asti) oggetto d'indagine rappresentano 118 comuni: 70 di questi (il 59,3%) sono classificabili come *piccolissimi comuni*, ovvero comuni con meno di 1.000 abitanti; 43 centri (il 36,4%) presentano una popolazione superiore ai 1.000 e inferiore ai 5.000 e sono classificabili – insieme ai primi - come *piccoli comuni*; solo cinque comuni (il 4,2%), invece, sono classificabili come *comuni maggiori*, ovvero comuni con più di 5.000 abitanti.

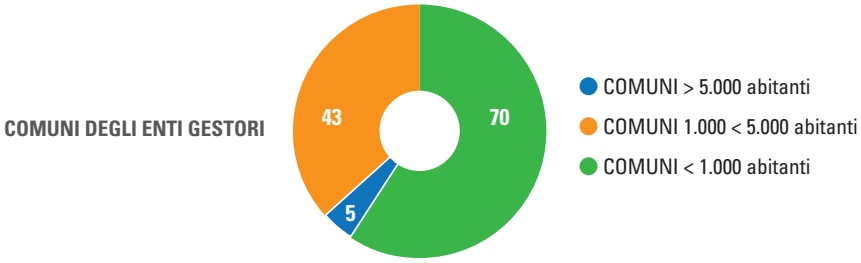


Fig. 2 Dimensione dei Comuni oggetto d'indagine

Evidenziamo che dei 70 comuni classificati come *piccolissimi* ben 42 sono raggruppati nel Consorzio Co.GE.SA, questo a sottolineare le evidenti differenze che si possono riscontrare non solo tra i territori ma anche tra gli Enti di gestione che li governano[1].
La popolazione complessiva dei quattro territori è di 311.688 abitanti: solo l'11% di questa (35.735 abitanti) risiede nei *piccolissimi comuni*; il 65,3%, invece, vive nei cinque *comuni maggiori* (Alessandria, Asti, Acqui Terme, San Damiano, Villanova).

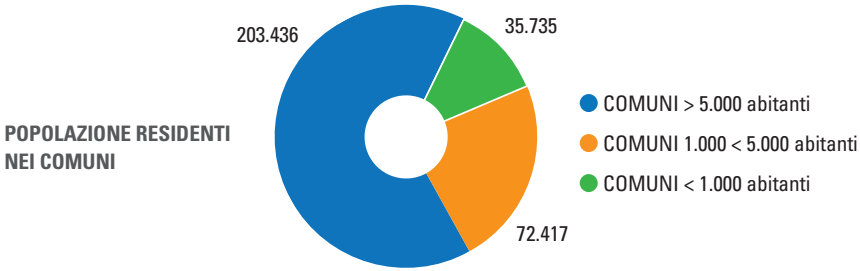


Fig. 3 Popolazione residente nei Comuni oggetto d'indagine

1.2. Target di progetto: la fascia grigia

La prima parte dell'indagine ha evidenziato una divergenza tra i soggetti target del progetto, a favore dei quali si intende intervenire, e i reali protagonisti delle esperienze raccolte.
In particolare, il progetto We.Ca.Re individua come target la cosiddetta **fascia grigia**: per fascia grigia si intende quella componente di popolazione che tradizionalmente non rientra nei parametri di povertà, ma che non riesce comunque ad accedere al mercato della casa. Si tratta di una condizione che riguarda persone esposte a diverse forme di instabilità (lavorativa, familiare o riguardante la salute) e soggette ad una debole integrazione e a scarse tutele sociali.

[1] Nello specifico evidenziamo che:
L'A.S.C.A., non ha personalità giuridica. Il territorio non si è mai costituito consorzio e alla forma consortile è stata preferita la forma associativa; i Comuni, infatti, si sono riuniti nell'*Unione dei comuni del Soul d'Aleramo*.
La Città di Asti, non ha delegato ad alcun Consorzio la gestione delle funzioni socio-assistenziali e ne conserva la titolarità.
Il **Co.Ge.Sa.** e il **C.I.S.S.A.C.A.** presentano la medesima forma giuridica: a entrambe è stata delegata dai vari comuni la gestione delle funzioni socio assistenziali. Tuttavia, **tra le varie funzioni ereditate non compare quella relativa alla casa**, rimasta in capo alle amministrazioni comunali.
Al fine di costruire condivisione e scambio tra gli Enti gestori (ob. 1) è necessario dare significato a queste evidenze. Servirà quindi indagare sulle caratteristiche degli Enti per valorizzare le specificità e le caratteristiche individuali. Non è evidente se la diversificazione è legata ad un processo "trasformativo" delle organizzazioni o se è legata più strettamente alla diversificazione dei contesti.

Per questa fascia non esiste una politica pubblica strutturata e in particolare non esiste una politica pubblica definita con riferimento al tema dell'abitare. I Consorzi non sono strutturati per intercettare i bisogni di questa poiché le loro azioni sono indirizzate a soggetti in condizioni di povertà conclamata. I protagonisti delle esperienze, infatti, poiché utenti dei Consorzi, sono soggetti in condizioni di povertà assoluta e necessitano di interventi mirati e diversificati rispetto a quelli immaginati per i soggetti di *fascia grigia*.

Ma cosa intendiamo per fascia grigia?

Definiamo "fascia grigia" quella fetta sempre più numerosa di popolazione che vive in uno stato di precarietà; quella per le quali un generico imprevisto (es. una grave malattia, un lutto, il pagamento di bollette e affitti) può diventare un elemento che innesta percorsi discendenti ed escludenti. È evidente come si sia in presenza di un fenomeno dai confini permeabili e in mutamento, condizionati da fenomeni sia esogeni (e. mercato del lavoro, crisi di settore ecc) sia da fattori endogeni di rottura/crisi (es. licenziamento, malattia, separazione).
Al fine di analizzare questo fenomeno prendiamo in esame tre principali aspetti socio-economici cercando di formulare alcune proiezioni di contesto partendo dai dati in possesso.
Gli elementi presi in esame sono relativi alla **povertà** e al **mercato del lavoro**.

Povertà assoluta e relativa[2]

L'Istat calcola la povertà in base a due diverse soglie convenzionali, che definiscono la povertà assoluta e quella relativa. Una persona (o una famiglia) viene detta **relativamente povera** se la sua spesa è inferiore o pari ad una soglia, determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile pro-capite per consumi delle famiglie italiane (cui si applica una scala di equivalenza relativa al numero di componenti della famiglia). La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti nel 2018 è pari a 1.095,09 euro**.**
Nel 2018, in Italia, si stimano oltre 1,8 milioni famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,0%, per un numero complessivo di 5 milioni di individui (8,4% del totale). In merito alla povertà relativa, rispetto al 2017, il fenomeno si aggrava nel Nord (da 5,9% al 6,6%), in particolare nel Nord-est dove l'incidenza passa da 5,5% a 6,6%. Il Mezzogiorno, invece, presenta una dinamica opposta (24,7% nel 2017, 22,1% nel 2018), con una riduzione dell'incidenza sia nel Sud (da 24,1% a 22,3%) sia nelle Isole (da 25,9% a 21,6%).

Ai fini dell'indagine, abbiamo realizzato delle **proiezioni** dell'incidenza delle povertà, assoluta e relativa, sul Piemonte, nelle **Province di Asti e Alessandria** e sui singoli comuni rappresentati dagli Enti Gestori partner. In particolare, nel 2018 erano presenti in Piemonte complessivamente 2.008.027 famiglie residenti. Sul totale possono essere stimate, attraverso la proiezione dell'incidenza delle povertà (è stato proiettato il dato relativo al Nord Ovest) 122.490 le famiglie in povertà assoluta e 132.530 quelle in condizioni di povertà relativa.

---

[2] Per un approfondimento si rimanda ai dati in appendice

Se si considera che a livello regionale il numero medio di componenti familiari è di 2,17 unità, i cittadini in povertà assoluta residenti in Piemonte sono 265.742, mentre i cittadini in povertà relativa 287.523. Nella provincia di Asti il numero di famiglie residenti è pari a 96.538. Sul totale possono essere stimate 5.888 famiglie in povertà assoluta e in 6.360 quelle in povertà relativa. Se si considera che a livello provinciale il numero medio di componenti familiari è di 2,19 unità, i cittadini in povertà assoluta residenti nella Provincia di Asti ammontano a 12.895 mentre i cittadini in povertà relativa a 13.928.
Nella provincia di Alessandria, invece, il numero di famiglie residenti è pari a 199.225. Sul totale possono essere stimate 12.153 famiglie in povertà assoluta e 13.449 in povertà relativa. Se si considera che a livello provinciale il numero medio di componenti familiari è di 2,09 unità, i cittadini in povertà assoluta residenti nella Provincia di Alessandria ammontano a 25.400 mentre i cittadini in povertà relativa a 28.108.
Secondo le stime nazionali ISTAT l'affitto medio per le famiglie in povertà relativa è pari a 307 euro mensili, oltre 100 euro meno dei 418 euro pagati dalle famiglie non in condizione di povertà (vd . verificare ISTAT). Tuttavia, poiché la spesa media mensile complessiva delle prime è molto più bassa di quella delle seconde (865 euro contro 2.065), la voce per l'affitto pesa per il 35,5% sul totale delle spese familiari quando si è poveri (37,5% sia nel Centro sia nel Nord, 31,5% nel Mezzogiorno) e il 20,3% quando non si è poveri. Tra le famiglie che vivono in casa di proprietà, paga un mutuo il 16,1% di quelle in povertà rispetto al 19,4% delle famiglie non povere. La rata media effettiva per le famiglie che pagano un mutuo è di 452 euro mensili per quelle povere e di 569 euro per le non povere.
Per un dettaglio sull'indagine rimandiamo ai dati in appendice.

Mercato del lavoro

Ai fini dell'indagine sono stati raccolti, inoltre, dati relativi al livello di disoccupazione, generale e giovanile, nelle Province di Asti e Alessandria.
Il trend del tasso di disoccupazione nelle due province è in linea con quello nazionale: in entrambe, così come nel Paese, l'apice dell'aumento della disoccupazione, innescato dalla crisi economica del 2008, è stato raggiunto nel 2015. Dal 2015 si assiste a una progressiva riduzione: a fine 2018, il tasso di disoccupazione in Italia era pari al 10,6 %; nella provincia di Alessandria al 10,0% e nella Provincia di Asti all'8,4%. Il rapporto tra i trend delle due province evidenzia, a partire dal 2011, un divario netto in termini di occupazione: la Provincia di Alessandria, infatti, presenta un tasso di disoccupazione di circa 2 punti percentuali superiore a quello della Provincia di Asti. Sempre attraverso l'analisi dei *trend*, è possibile notare che l'aumento in termini assoluti del tasso di disoccupazione è pari a circa 5 punti percentuali per la provincia di Alessandria e circa 3 punti percentuali per la provincia di Asti. L'andamento descrive l'aumento sostanziale di persone prive di occupazione, nonché il conseguente aumento di persone in fascia di povertà, sia essa assoluta sia relativa. Inoltre, Alessandria e Asti si posizionano rispettivamente, come prima e quarta provincia del Piemonte in termini di

disoccupazione (Alessandria 10%, Torino 9,2%, Novara 8,5%, Asti 8,4%, Vercelli 7,2%, Biella 6,5 %, Verbano-Cusio-Ossola 5,7% e Cuneo 4,3%). In entrambi i casi, il numero è superiore alla media regionale (8,2%).

TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE PROVINCE DI ASTI ED ALESSANDRIA (2004-2018)

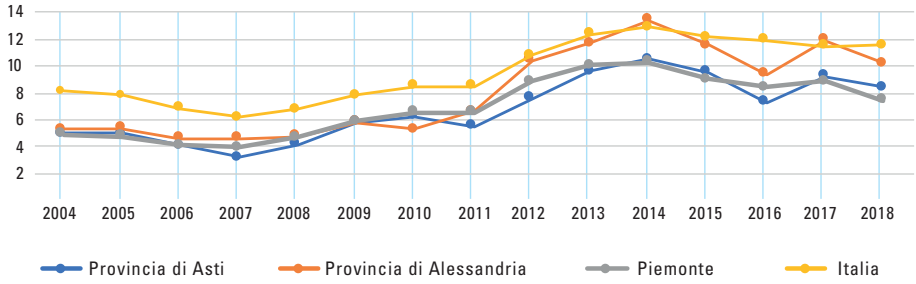


Fig. 4. Elaborazione CICSENE su dati ISTAT 2018

I dati in merito alla disoccupazione sono stati raccolti anche a livello giovanile, intesa come quella fascia di popolazione compresa tra i 18 e i 25 anni. Le due province, a fine 2018, presentano all'incirca il medesimo tasso di disoccupazione pari a 33,2% per Alessandria e 32,9% per Asti. I dati sono in linea con quelli nazionali: il tasso di disoccupazione giovanile in Italia è, infatti, di poco al di sotto di quelli registrati nelle due Province ed è pari al 32,2%. In relazione al dato regionale, le due province presentano dati superiori alla percentuale registrata in Piemonte, pari a 30,0%, e si posizionano al secondo (Alessandria) e quarto posto (Asti) nella classifica delle province con maggior tasso di disoccupazione giovanile (Biella 42,5%, Alessandria 33,2%, Torino 33,2%, Asti 32,2%, Novara 31,4%, Vercelli 22,1%, Cuneo 19,8% e Verbano-Cusio-Ossola 13,1%).

TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE NELLE PROVINCE DI ASTI ED ALESSANDRIA (2014-2018)

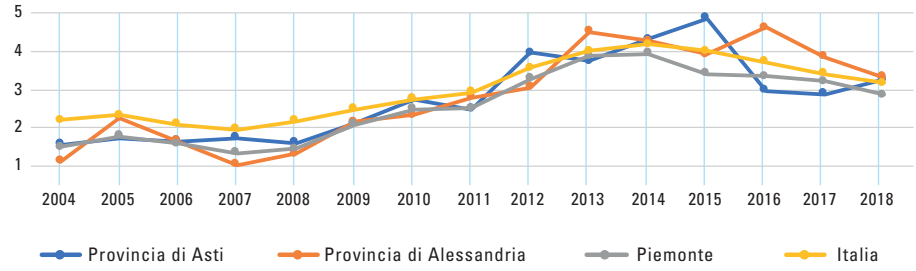


Fig. 5. Elaborazione CICSENE su dati ISTAT 2018

La figura 5 mostra i trend dei tassi di disoccupazione nelle province di Alessandria e Asti, in Italia e Piemonte: con riferimento all'Alessandrino, è possibile notare come il tasso di disoccupazione giovanile sia sostanzialmente triplicato, passando dall'11, % del 2004 al 33,2% del 2018; nell'astigiano, invece, il dato è all'incirca raddoppiato, passando da 15,5% a 32,9%. In entrambe le province, in piena armonia con l'andamento nazionale e regionale, il numero di giovani disoccupati è in decrescita: i picchi sono stati registrati nel 2016 ad Alessandria, dove si è arrivati al 46,2% di giovani disoccupati e nel 2015 ad Asti dove la percentuale registrata era pari al 48,8%.
I dati relativi alla povertà e alla disoccupazione evidenziano l'impoverimento della popolazione nelle due province oggetto d'indagine. Il fenomeno si manifesta, evidentemente, anche in termini di accesso e mantenimento dell'abitazione. I soggetti più vulnerabili sono i giovani e gli stranieri, maggiormente colpiti dal fenomeno della disoccupazione.

1.3. Popolazione e bisogno abitativo

Come si evidenzia dal paragrafo dedicato alla spesa dei consumi, l'incidenza di povertà in Italia è molto differenziata a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, con una situazione particolarmente critica per chi vive in affitto: secondo i dati ISTAT per i nuclei in povertà la voce di spesa dell'affitto pesa per circa il 35% della spesa familiare. Inoltre i dati nazionali ci dicono che in Italia solo il 4% della popolazione italiana ha accesso ad un alloggio con affitto calmierato, mentre il tasso di deprivazione abitativa si mantiene sull'11%.
Si rileva che in Italia il titolo di godimento dell'abitazione è fortemente legato all'età della persona di riferimento, così come alla cittadinanza dei componenti. Infatti, le famiglie con persona di riferimento giovane (frequentemente con minori al loro interno) e quelle con stranieri scontano da un lato una minore capacità reddituale, dall'altro una minore probabilità di avere accumulato risparmi o aver avuto accesso a beni ereditari, e quindi più frequentemente vivono in affitto, una condizione che genera inevitabilmente maggiore instabilità. La quota di affittuari nella popolazione nazionale scende al crescere dell'età della persona di riferimento (dal 40,6% se è under 35 anni al 10,3% se invece ha 65 anni e più) e contestualmente aumenta la quota di proprietari (dal 42,9% all'82,3%). Sempre l'ISTAT rileva inoltre che il 66,0% delle famiglie con stranieri vive in affitto e il 23,5% in casa di proprietà contro, rispettivamente, il 14,2% e il 76,5% delle famiglie di soli italiani.

Grandi comuni e piccoli centri

Dalle **interviste** abbiamo potuto rilevare inoltre come il bisogno abitativo si interseca non solo con i dati demografici (provenienza ed età) ed economici (distanza da indotti produttivi) ma anche con gli aspetti morfologici che caratterizzano i singoli territori. Appare evidente come il piccolo comune abbia caratteristiche e livelli di attrattività differenti dal grande comune e ciò

condizioni il mercato abitativo, così come la distanza e l'accessibilità a servizi e poli economici determinano la domanda e l'offerta immobiliare.
Nei piccoli centri assistiamo al fenomeno sempre più evidente di case vuote, sfitte e abbandonate e all'incremento di nuclei monofamiliari **anziani non autosufficienti** con difficoltà economiche per il mantenimento della casa e bisogni sempre più evidenti di servizi domiciliari. Nelle città più popolose e attrattive si registra invece il problema dell'accesso alla casa soprattutto per le fasce di popolazione più vulnerabili. Tale vulnerabilità è determinata sia da carenti garanzie lavorative (precariato, cassa integrazione, disoccupazione) sia da una diffusa cultura discriminatoria verso gli **stranieri**.

Migranti

La popolazione straniera complessiva residente nei territori dei quattro Enti gestori è pari a 37.455, il 12% rispetto alla popolazione totale; una percentuale di circa 2 punti superiori al dato regionale (9,8%) e di circa 3 punti superiore al dato nazionale (8,7%). La popolazione straniera dei territori d'indagine si concentra nei comuni del C.I.S.S.A.C.A: in questi risiedono 16.691 immigrati (13,5% dei residenti tot). Seguono la Città di Asti con 9.431 (12,4% dei residenti tot), i comuni dell'ASCA con 4.368 abitanti di origine straniera (il 10,6% dei residenti) e, infine, i comuni del Co.Ge.Sa con 6.965 (9,9% dei residenti).
La maggior parte dei cittadini di origine straniera, circa il 75%, risiede nei cinque *comuni maggiori*; l'11% circa, invece, risiede nei piccolissimi comuni. Come per gli autoctoni, le maggiori opportunità occupazionali, il collegamento alle principali reti infrastrutturali, l'offerta di servizi nonché i maggiori ambiti e spazi di socialità sono determinanti nella scelta dei luoghi di residenza da parte dei migranti.
La città con il maggior numero di migranti è Alessandria.

POPOLAZIONE STRANIERA NEL TERRITORIO DI PROGETTO

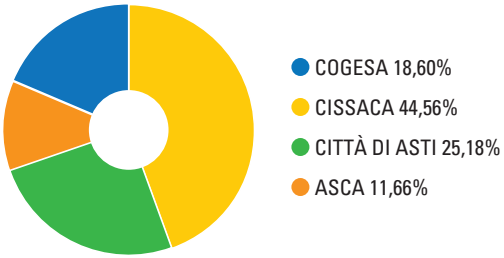


Fig. 6. Popolazione straniera residente nei Comuni oggetto d'indagine

Da un lato, la presenza di cittadini stranieri nei comuni oggetto di indagine ha prodotto effetti positivi in termini di valori demografici e, quindi, di ri-attivazione e conservazione di servizi; dall'altro, le vulnerabilità di nuclei e individui stranieri, in un periodo di crisi occupazionale generale, hanno determinato la stratificazione di questi tra gli utenti degli Enti gestori.

La **componente immigrata della popolazione**, più povera in termini assoluti e relativi, è proporzionalmente **più toccata** anche dal fenomeno specifico della **povertà abitativa**. Essa, naturalmente, colpisce senza distinzione cittadini italiani e stranieri; questi ultimi, tuttavia, si trovano spesso ad affrontare un sovrappiù di disagio, legato - come accennato - alla condizione di migranti. Infatti, i nuovi abitanti hanno in media redditi inferiori a quelli degli autoctoni e ciò determina difficoltà maggiori nel soddisfare i requisiti di solvibilità richiesti dal mercato privato della locazione, mentre l'accesso alle misure di welfare abitativo è talvolta limitato dal criterio della lungo residenza. Inoltre, **questi incontrano ulteriori problemi specifici,** quali l'esposizione a situazioni di abuso e discriminazione, la diffidenza dei potenziali locatari e timore di deprezzamento dell'immobile, l'incremento dei canoni di locazione, il ricorso a contratti non regolari nonché la richiesta di garanzie aggiuntive.
L'indagine evidenzia la necessità di individuare soluzioni abitative sostenibili capaci di favorire l'inserimento abitativo di migranti.
In questo senso, esperienze di coabitazione tra anziani e soggetti di origine straniera di *fascia grigia*, attraverso l'introduzione di garanzie economiche a favore dei primi, potrebbero rappresentare soluzioni sostenibili e, capaci da un lato di fare *matching* tra due sfere del disagio presenti sui territori, dall'altro di favorire la coesione sociale e i processi di integrazione.
A questo proposito riteniamo interessante presentare l'esperienza dell'associazione MyDream.

L'esperienza della Onlus MyDream

Mission della Onlus:

La Onlus My Dream nasce nel marzo 2019, per volontà di Hassan Hussein, immigrato somalo, arrivato ad Alessandria nel 1982. La Onlus conta oggi 10 associati, di origine italiana e straniera, e lavora principalmente per favorire l'incontro tra offerta e domanda abitativa nella città di Alessandria. Il presidente della Onlus, dopo aver collaborato in passato come mediatore interculturale con alcune cooperative del territorio impegnate nella gestione di progetti di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati (tra cui la Comunità di San Benedetto al Porto), ha inteso costituire la ONLUS al fine di offrire supporto ai migranti nel raggiungimento dell'autonomia abitativa al termine dei loro percorsi di accoglienza, CAS o SPRAR.

Modalità operativa:

A) Offerta abitativa

Il presidente Hussein è impegnato in prima persona nella ricerca di alloggi sfitti: non si rivolge alle agenzie immobiliari del territorio, ma punta al costruire relazioni dirette con i proprietari di casa attraverso il passaparola. Le relazioni instaurate sul territorio e la conoscenza dell'offerta abitativa, in particolare degli alloggi sfitti, gli hanno consentito di intercettare circa 35 proprietari privati i quali hanno messo a disposizione 43 alloggi. Una delle difficoltà maggiori incontrate nell'attività di scouting è la diffidenza dei proprietari nei confronti dei migranti: molti proprietari sono scettici ad affittare alloggi a stranieri e preferirebbero locare a studenti, i quali offrono maggiori garanzie.

La reputazione acquisita e il passaparola sono pertanto gli elementi su cui si basa il successo dell'iniziativa. La ONLUS, inoltre, sta lavorando con alcuni proprietari alberghieri - che hanno in passato ospitato migranti - per instaurare delle collaborazioni al fine di offrire una risposta abitativa temporanea a migranti e italiani in difficoltà. L'accordo raggiunto con una proprietaria di struttura alberghiera prevede la messa a disposizione di 12 posti letto, a un canone di 30 euro a persona a notte con colazione e un pasto compreso (pranzo o cena). La ONLUS è in trattativa con un altro proprietario alberghiero, per la messa a disposizione di circa 30 posti letti alla medesima cifra.

B) Domanda abitativa

Anche dal lato della domanda, le relazioni instaurate da Hussein con i migranti sul territorio ("*tutti qui mi conoscono*") hanno fatto sì che questi lo considerino un punto di riferimento per qualsiasi necessità. Inoltre, My Dream collabora con i servizi socio assistenziali del CISSACA e con Caritas, i quali inviano loro utenti alla ONLUS; in questo caso non solo richiedenti asilo e rifugiati, ma anche italiani e migranti economici.
Il presidente dichiara di aver dato una sistemazione a circa 200 persone: molti dei quali scelgono di vivere in co-housing per sostenere i pagamenti dei canoni di locazione.

C) Relazione proprietario inquilino

L'attività della ONLUS è riconducibile alla pratica dell'accompagnamento: il presidente e gli associati lavorano al fine di intercettare proprietari per soddisfare il fabbisogno abitativo di soggetti vulnerabili.
I contratti stipulati, di carattere transitorio, sono conclusi direttamente tra proprietari e inquilini; le spese dell'affitto e delle utenze sono tutte a carico degli inquilini.
L'attività della ONLUS è volta a instaurare fiducia nei proprietari; offrire garanzie morali per i proprietari anche a fronte di insufficienti garanzie economiche degli inquilini. Hassan Hussein segue i propri utenti durante la conclusione dei contratti, negoziando anche con i proprietari e facilitando gli inquilini nella comprensione dei loro diritti e doveri.
Inoltre, la ONLUS si impegna a effettuare un monitoraggio, a cadenza mensile, sull'andamento delle eventuali convivenze, sullo stato di manutenzione degli alloggi e sul regolare pagamento del canone di affitto.
La ONLUS opera come associazione di volontariato: l'attività di accompagnamento non è pagata né dai proprietari, né dagli inquilini; solo in caso di donazione - da parte perlopiù dei proprietari - My Dream riceve denaro.
In caso di inadempienza da parte degli inquilini, la ONLUS, in particolare nella persona del presidente, interviene sostenendo il canone di affitto.

My Dream offre anche sostegno nella ricerca di soluzioni lavorative. In alcuni casi si occupa direttamente della gestione del bilancio familiare di alcuni suoi utenti; in altri casi da supporto nel disbrigo delle pratiche burocratiche.

Durante l'intervista abbiamo visitato una struttura di 5 alloggi di proprietà di un signore marocchino che intende locare questi mediante il supporto di My Dream. I 5 alloggi sono molto simili: bilocali per uso famigliare o da affittare a un massimo di 3 ragazzi in co-housing.

Anziani

I cittadini over 65 residenti nei territori di progetto sono pari a 83.509, il 26% rispetto alla popolazione totale (contro il 22% del dato nazionale).
La popolazione over 65 è distribuita per il 38,8% nei comuni del C.I.S.S.A.C.A, seguono i territori di Co.GE.SA e Città di Asti (entrambe 23,1% del totale) e, infine, i comuni dell'ASCA con il 15% della popolazione anziana complessiva.

POPOLAZIONE OVER 65 NEL TERRITORIO DI PROGETTO

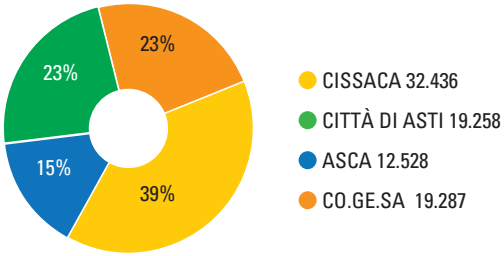


Fig. 7. Popolazione straniera residente nei Comuni oggetto d'indagine

La popolazione over 65 si concentra nei comuni con più di 5.000 abitanti (52.819 pari al 63,2 % della popolazione anziana totale) mentre nei piccoli comuni risiede solo il 12,8% della popolazione anziana.
Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione fa emergere la necessità di ripensare l'insieme dei servizi erogati in favore dell'area del disagio rappresentata dagli anziani, tra cui, il servizio relativo alla casa e all'abitare.
Gli anziani e le anziane sono spesso *ricchi* sul piano patrimoniale (in quanto proprietari di immobili), e quindi esclusi dalle graduatorie di assegnazione delle case ERP, ma poveri sul piano reddituale e dunque impossibilitati a svolgere interventi di adeguamento essenziali, tenuto conto che le loro abitazioni sono mediamente vetuste, con ambienti e impianti vecchi, spesso fuori norma in materia di sicurezza e certamente caratterizzate dalla presenza di **barriere architettoniche**.
Inoltre l'indagine ha evidenziato come, anche in presenza di requisiti idonei per l'assegnazione di alloggi ERP, gli anziani spesso siano reticenti a chiedere sostegno ai servizi per **retaggio culturale**.
Gli Enti gestori, con particolare attenzione ai piccoli comuni privi di servizi, **sono chiamati a dare priorità a interventi per l'adeguamento delle abitazioni degli anziani: tra questi, il superamento delle barriere architettoniche, interventi di domotica, interventi funzionali al risparmio sui consumi energetici.** Il miglioramento delle condizioni abitative da un lato ridurrebbe il ricorso a strutture che, in diversi casi, sono economicamente insostenibili per anziani, perlopiù persone sole con pensioni minime; dall'altro, ridurrebbe il ricorso ai Servizi da parte della popolazione anziana e i relativi costi ad essi imputati.

2 Strumenti attualmente in atto in contrasto al disagio abitativo

2.1. Patrimonio ATC

Una delle risposte più consolidate per rispondere al bisogno abitativo della fascia di popolazione più povera sono le case ERP (Edizilia Residenziale Popolare). In Piemonte sono definiti alloggi ERP quegli alloggi acquisiti, realizzati o recuperati dalle Agenzie Territoriali per la Casa (ATC), o da Enti Pubblici Territoriali (dunque anche i Comuni), con contributi parziali o totali dello Stato. Questi alloggi rispondono ai bisogni abitativi dei singoli e nuclei con forti vulnerabilità, di tipo economico e sociale, incapaci di sostenere autonomamente i costi di un'abitazione sul mercato privato (ne è pertanto esclusa la fascia "grigia" della popolazione). Questi alloggi vengono assegnati a singoli e nuclei con forti vulnerabilità, di tipo economico e sociale, incapaci di sostenere autonomamente i costi di un'abitazione sul mercato privato (è pertanto esclusa dall'assegnazione la fascia "grigia" della popolazione).
L'indagine ha evidenziato come, nei territori oggetto della ricerca, la tradizionale risposta al disagio abitativo, ovvero l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), non ha portata sufficiente - in termini sia qualitativi che quantitativi - per far fronte all'emergere delle nuove fragilità e all'acutizzarsi di quelle esistenti.
L'indagine riporta i dati relativi agli alloggi di proprietà o in gestione ATC Piemonte Sud, l'Agenzia predisposta per l'amministrazione dell'ERP sul territorio; non è stato possibile, invece, offrire un dato esaustivo sul numero di alloggi di proprietà dei Comuni, fatta eccezione per alcune amministrazioni coinvolte direttamente nei tavoli di lavoro per l'indagine.
Secondo i dati forniti da ATC Piemonte Sud, al 1 gennaio 2019 il patrimonio nei comuni oggetto d'indagine contava 4.296 alloggi, su una popolazione complessiva di 311.688 abitanti (ISTAT, 2019): un alloggio ogni 72 abitanti. I 4.296 alloggi non sono distribuiti equamente tra tutti i comuni: infatti, su un totale di 118, solo 18 comuni dispongono di alloggi ERP.
Più della metà degli alloggi sono ubicati nei Comuni del C.I.S.S.A.C.A., dove l'Agenzia dispone di 2.226 alloggi; in particolare, 2.176 sono ad Alessandria che ha una popolazione di 93.631 abitanti: un alloggio ogni 43 abitanti.
La Città di Asti, invece, dispone di 1.532 alloggi ERP, sia in dotazione ATC sia diretta gestione comunale, su una popolazione di 76.221: un alloggio ogni 50 abitanti.
Il rapporto tra il numero di abitanti e il numero di alloggi sembra ancor più interessante se presi in considerazione il numero di abitanti in povertà assoluta.

Proiettando sull'area Nord Ovest i dati nazionali ISTAT stimiamo che a inizio 2019 ad Alessandria c'erano circa 5.650 i cittadini in povertà assoluta (6.111 quelli in povertà relativa) e ad Asti circa 4.560 (4.935 invece in povertà relativa).
Nella realtà di Alessandria il rapporto è di un alloggio ogni circa 5 abitanti in povertà, assoluta e relativa; ad Asti, invece, un alloggio ogni circa 6 cittadini in povertà assoluta e relativa.
Questo dato, anche se non del tutto attendibile, mostra come la soluzione ERP non riesca a soddisfare l'eventuale disagio abitativo della popolazione in povertà assoluta.
Per leggere integralmente questo dato va tenuto conto di altri fenomeni: lo scarso *turn over* degli immobili e la *marginalizzazione* del patrimonio.
Le testimonianze raccolte dalle interviste, in entrambe le città, hanno evidenziato come la disponibilità di alloggi ERP sia minata da uno scarso **turn over** degli utenti: il carattere della temporaneità della soluzione abitativa ha infatti lasciato il passo al carattere definito della soluzione. Il problema a volte registrato è quello di avere all'interno degli alloggi ERP beneficiari di lunga data che, già usciti dalla condizione emergenziale, potrebbero quasi sempre sostenere una spesa di locazione anche sul mercato privato calmierato. L'assenza di *turn over* non permette quindi di dare risposta ai bisogni di chi, in grave difficoltà, vive un forte disagio abitativo nel territorio. Dalle interviste, inoltre, emerge che molti alloggi ATC sono caratterizzati da un insufficiente stato di manutenzione che, in diversi casi, li rende indisponibili alla locazione. Il patrimonio ATC è infatti ormai datato e l'assenza di risorse pubbliche non ne permette la manutenzione (il paradosso è che in alcuni casi si arriva a dover vendere un alloggio per poter avere le risorse necessarie per ristrutturarne due).

Ma quanti sono i casi in cui la mancata manutenzione rende non assegnabile il bene?
Il patrimonio sfitto, quindi non assegnato, nei comuni oggetti d'indagine è di 136 alloggi.
Nella città di Alessandria sono 81 gli alloggi sfitti; nella città di Asti, invece, 19.
Questo significa che, sebbene si ritenga assolutamente necessario intervenire con strumenti innovativi e politiche integrate (ad esempio la collaborazione tra ATC, le amministrazioni e gli enti del Terzo settore) per il recupero degli alloggi indisponibili, non possiamo certamente considerare questo uno strumento sufficiente ad arginare il problema.
Sebbene il recupero degli immobili sia una priorità, questo non può considerarsi una risposta sufficiente per rispondere alle nuove forme di disagio abitativo: si ricorda che alcune abitazioni rimangono sfitte anche a causa di elementi quali l'accessibilità (es. assenza di mezzi di trasporto, presenza di barriere architettoniche), la dimensione delle abitazioni (es. piccole case) o la localizzazione (es. piccoli comuni lontani dalle attività produttive e/o dalle infrastrutture).
Per rispondere adeguatamente al fenomeno vanno messe in campo azioni di sistema che rispondano con interventi intersettoriali.

Il secondo fenomeno è quello della **marginalizzazione**.
Gli alloggi disponibili vengono assegnati a cittadini che vivono situazioni di conclamato disagio abitativo e grave disagio socio-economico, a testimonianza di questo fenomeno citiamo i dati ATC relativi ai canoni di locazione versati dagli utenti nelle due province del quadrante:

nelle province di Alessandria e Asti, rispettivamente il 35% e il 43% degli alloggi sono assegnati attraverso canoni di locazione minimi, di fascia 1, pari a circa 50 euro mensili (dati ATC Piemonte Sud, 2018).
Questo fenomeno, definito come *marginalizzazione* del patrimonio ERP, ha determinato nei Comuni oggetto d'indagine l'accesso ad alloggi ATC di individui o nuclei incapaci di sostenere i canoni di locazione, anche minimi, generando un ulteriore fenomeno: le morosità.
La sostenibilità del welfare abitativo risulta pertanto compromesso, tanto che sembrerebbe suggerire la tentazione di trovare soluzioni "boomerang", come il "*consolidare l'assegnazione a chi è meno in difficoltà per garantire, un seppur minimo, incasso al bilancio pubblico*" (cit. intervista) o addirittura (come alcuni sostengono) "*per sostenere lo status quo delle organizzazioni coinvolte* (nda. cioè l'ATC)". Ma sarebbe ingenuo credere che questa scelta possa essere davvero dettata dalla volontà di bilanciare i conti pubblici visto l'importo spesso irrisorio che deriva dalle locazioni. Semmai è più verosimile che le amministrazioni cerchino di mantenere un contesto eterogeneo tra i beneficiari degli alloggi, proprio per limitare il rischio di marginalizzazione delle case ERP.

Considerazioni conclusive

Il welfare pubblico, compreso il welfare abitativo, si è strutturato nel corso degli anni per rispondere ai bisogni di quella fascia di popolazione che potremmo definire "povera", ovvero di coloro i quali non riescono a fronteggiare, autonomamente, le esigenze quotidiane connesse alla dimensione abitativa, alimentare, sanitaria, educativa. Risulta pertanto evidente che il welfare abitativo non sia attrezzato per rispondere al seppur sempre più manifestato bisogno da quella fascia grigia che, come evidenziano i trend offerti nel primo capitolo, è destinata a crescere e a divenire elemento strutturale. Rispondere ai bisogni abitativi della fascia grigia è d'altra parte una sempre più allarmante priorità delle amministrazioni per far fronte, in ottica preventiva, di fenomeni di acutizzazione delle povertà.

2.2. Le case di proprietà comunale

Come visto nel paragrafo precedente, gli alloggi in gestione ATC non sono gli unici alloggi ERP di cui il territorio dispone: alcuni Comuni, infatti, hanno in gestione strutture di loro proprietà. In particolare, mentre alcuni centri sono del tutto estranei all'Edilizia Residenziale Pubblica, altri dispongono sia di strutture di proprietà comunale, sia di alloggi dati in gestione all'ATC. Altri ancora, perlopiù centri minori, dispongono esclusivamente di alloggi di proprietà.
Il numero di questi alloggi, tuttavia, non è elevato; le modalità di assegnazione - in alcuni casi - non sono formalizzate e i bandi per la loro assegnazione, in particolare nei piccoli comuni, vanno spesso deserti. Questo accade, secondo i soggetti intervistati, perché i piccoli comuni, soggetti a fenomeni di diradamento dei servizi, invecchiamento della popolazione e spopolamento, nonché privi di opportunità occupazionali, sono poco allettanti per nuclei e soggetti fragili; per di più, le persone che già risiedono in questi, soprattutto se anziane, rifiutano di spostarsi dalle loro abitazioni in favore di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, anche quando questi offrono uno standard di qualità dell'abitare superiore alle abitazioni di proprietà, per paura del giudizio della comunità.
Tuttavia, non mancano alcune esperienze positive.

Gli alloggi nel Comune di Borgoratto

Nel comune di Borgoratto, ad esempio, una buona gestione da parte dell'amministrazione comunale del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, ha offerto soluzioni abitative a canoni calmierati e quindi sostenibili alla cittadinanza, apportando entrate nelle casse del comune. Dei sedici alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti nel comune, otto sono nella piena ed esclusiva disponibilità dell'amministrazione, pur con l'obbligo di utilizzarli in favore di fasce vulnerabili e di riservarne due all'emergenza abitativa.
La seconda metà degli alloggi conserva un legame con ATC, a cui il comune affida la redazione del bando, la formazione delle graduatorie e la determinazione dei canoni di affitto, ma anche qui la manutenzione e la gestione sono in capo al comune; compresa la riscossione dell'affitto.
Questa configurazione ha posto le premesse per una gestione attenta, diretta ed economicamente efficiente. Le morosità sono minime e vi è una relazione personale del sindaco e dell'amministrazione con gli inquilini; pur in assenza di un progetto formale vi è un accompagnamento sociale e abitativo attento e continuativo che guarda a diverse dimensioni di vita: lavoro (borse lavoro e strumenti vari messi in campo, a cui gli abitanti accedono), sociale (con un rapporto diretto e costante con C.I.S.S.A.C.A), criminalità (con un rapporto costante con le forze dell'ordine), gestione dell'immobile (con riunioni condominiali che includono gli inquilini, ma con una proprietà – comunale al 100% - che ha la piena facoltà di assumere le decisioni).

2.3. Le esperienze di Housing Sociale

Tra i diversi strumenti di contrasto al disagio abitativo di cui i territori si sono dotati troviamo alcune esperienze di *Housing Sociale*.
Il *Cecodhas Housing Europe* definisce il Social Housing come "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari".
In Italia, la definizione assume un carattere più circoscritto: "l'insieme di quegli interventi di politica abitativa d'interesse pubblico che vanno oltre i tradizionali confini dell'ERP e che associano agli interventi di edilizia azioni di accompagnamento sociale".
Nell'ambito delle politiche abitative, il social housing è considerato innovativo in virtù di tre aspetti:

A. Il target dei beneficiari poiché si rivolge all'area grigia di outsiders, provenienti perlopiù dal cosiddetto ceto medio impoverito, che non hanno redditi così bassi da accedere all'edilizia residenziale pubblica ma neanche così alti per ricorrere al mercato privato.

B. Il tipo di bisogno sul quale interviene: si parla non solo di housing, ma di social housing. In queste esperienze si cerca di migliorare la condizione abitativa intervenendo anche sulla dimensione relazionale degli inquilini, attraverso la sperimentazione di nuove, o rinnovate, forme dell'abitare. La socialità degli interventi può articolarsi in varie forme:

- residenze con spazi comuni destinati alla socializzazione
- strutture con servizi comuni (servizi socio-sanitari, socio-assistenziali, di accompagnamento, assistenza domiciliare per anziani e disabili, doposcuola, babysitting)
- progetti abitativi che puntano sul coinvolgimento diretto e attivo dei residenti in fase di progettazione e realizzazione, così come nella manutenzione (progetti di autocostruzione, autoriparazione, cohousing)
- apertura dei servizi forniti ai residenti di vicinato, in un'ottica di sviluppo di comunità
- passaggio dal gestore condominiale al gestore sociale: il gestore sociale è una figura introdotta nei progetti di housing sociale alla quale competono, oltre alla tradizionale attività di gestione amministrativa e finanziaria dell'immobile, la promozione di attività di partecipazione e responsabilizzazione degli inquilini e funzioni di mediazione sociale e culturale

C. L'innovazione di policy: la gestione e il finanziamento di interventi di social housing vedono l'introduzione di nuovi modelli di governance sia nel finanziamento sia nella gestione dei progetti. I progetti, infatti, vengono realizzati mediante una compartecipazione tra pubblico e privato, attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari in grado di generare un ritorno economico e reddituale.
Da un lato, essendo la definizione di social housing molto ampia, gli interventi in materia possono articolarsi in forme eterogenee dando vita a soluzioni differenti tra loro; dall'altro, la

molteplicità di categorie riconducibili alla definizione di fascia di fascia grigia, beneficiaria di tali misure, rende ancor più composita la natura degli interventi.
L'indagine ha individuato alcune interessanti esperienze realizzate sul quadrante, diverse tra loro sia per modalità di gestione, sia per utenza, nonché per servizi erogati.
Abbiamo raccolto informazioni e dati in merito a quattro esperienze, di cui due già in essere e due ancora in fase embrionale.

L'esperienza di Housing Sociale ad Alessandria

La cooperativa *Coompany*, in collaborazione con *Caritas*, il Consorzio dei servizi socio assistenziali C.I.S.S.A.C.A. e la Comunità di San Benedetto al Porto realizza il progetto *Convivendo*. Questo, nato per contrastare il fenomeno del disagio abitativo nella città di Alessandria, è realizzato in un complesso residenziale, composto da otto alloggi, di proprietà della diocesi e recentemente ristrutturato. Il progetto promuove percorsi di accompagnamento sociale rivolti a nuclei familiari che hanno subito uno sfratto, da alloggio privato o pubblico, e in attesa di assegnazione di alloggi ATC. Obiettivo del progetto è promuovere l'autonomia dei nuclei, favorire il loro *empowerment* ed evitare che le condizioni che hanno determinato lo sfratto precedente vengano di nuovo a presentarsi. Agli otto bilocali, con una metratura che varia dai 40 ai 60 metri quadrati, è stato aggiunto uno spazio "portineria", destinato ad ospitare l'operatore che nell'ambito del progetto di housing sociale svolgerà il ruolo di animatore di comunità e mediatore. Il progetto, infatti, mette a disposizione la figura di un educatore, o accompagnatore sociale, impegnato nell'implementazione dei progetti di accompagnamento rivolti ai nuclei ospitati.

Il Social Housing di San Damiano d'Asti

Il Social Housing gestito dal Co.Ge.Sa. è un complesso residenziale di origini settecentesche ubicato nel centro storico del Comune di San Damiano d'Asti. In origine residenza nobiliare e successivamente trasformato in istituto religioso, l'immobile è stato acquistato dal Comune nei primi anni 2000 a seguito del suo abbandono.
Nel 2012 il complesso è stato inserito all'interno di un progetto di riqualificazione urbana: grazie a un finanziamento della regione Piemonte, e ai co-finanziamenti del Comune di San Damiano, del Co.Ge.Sa e della Fondazione Cassa di Risparmio di Asti, la struttura è stata trasformata in un Housing Sociale, con l'obiettivo di offrire alla comunità uno strumento di contrasto al disagio abitativo. I lavori di ristrutturazione sono iniziati nel 2012 e si sono protratti fino al 2015, anno in cui è stata inaugurata la struttura. La gestione di questa è stata, fin dalla sua inaugurazione, affidata interamente al Co.Ge.Sa. Il complesso si sviluppa su 3 piani: il piano terra e il primo piano sono stati parzialmente ristrutturati e presentano gli antichi affreschi della struttura originaria; il secondo e il terzo, invece, sono stati interamente ristrutturati e oggi ospitano 9 unità abitative.

In particolare, l'intero complesso è così ripartito:
- al primo piano è stato realizzato un centro diurno per disabili
- al pian terreno ci sono uffici dislocati del Consorzio Co.Ge.Sa.
- al secondo e al terzo piano ci sono i 9 alloggi.

I 9 alloggi, a loro volta, sono così divisi:
- monolocali per una sola persona
- bilocali per due persone
- alloggi familiari che possono ospitare 3 o 4 persone.

Tuttavia la struttura - in conformità alle norme di sicurezza - può ospitare contemporaneamente un massimo di 13/14 persone. Il Social Housing vuole essere uno strumento temporaneo di contrasto al disagio abitativo per la comunità. L'elemento della transitorietà determina le caratteristiche dei contratti di locazione: questi, infatti, sono conclusi direttamente tra gli inquilini e il Co.Ge.Sa. per una durata di sei mesi; i contratti possono essere rinnovati fino ad un massimo di 18 mesi complessivi.

Le esperienze in divenire: i Social Housing di Acqui Terme e di Novi Ligure

La cooperativa Crescere Insieme ha acquistato un complesso edilizio di sei appartamenti, ubicato nel centro di Acqui Terme e lo sta ristrutturando per la costruzione di un Social Housing. Gli appartamenti verranno così destinati:

- 2 case per ferie
- 1 alloggio per autonomia di disabili
- 1 per volontari internazionali (servizio civile internazionale)
- 2 da destinare a singoli o nuclei con esigenze abitative temporanee (trasfertisti)

Durante le interviste è stata raccolta anche l'esperienza della Cooperativa Azimut, partner di progetto. La Cooperativa Azimut è impegnata nel comune di Novi Ligure (attraverso un finanziamento del Programma Housing della Compagnia di San Paolo) nella riqualificazione di uno stabile di sua proprietà, ubicato nel centro della cittadina, per la realizzazione di un Housing Sociale. Nello specifico, nel comune di Novi Ligure, attraverso un finanziamento del Programma Housing della Compagnia di San Paolo, la Cooperativa Azimut è impegnata nella riqualificazione di uno stabile di sua proprietà, ubicato nel centro della cittadina, per la realizzazione di un Housing Sociale. Il progetto è volto a soddisfare il fabbisogno abitativo di popolazione di fascia grigia. La cooperativa intende utilizzare lo strumento del Social Housing in un'ottica di filiera: soggetti già utenti dei servizi socio-assistenziali e in uscita da progetti potranno essere beneficiari di questo strumento.

Considerazioni conclusive

Tra gli elementi di criticità rilevanti abbiamo evidenziato che le esperienze di Social Housing:

- non sono soluzioni accessibili per la fascia povera della popolazione
- sono interventi difficilmente replicabili perché necessitano di ingenti finanziamenti per la riqualificazione di complessi edilizi
- richiedono capacità progettuali - proprie di Enti del terzo settore strutturati non diffusi su tutto il territorio - che spesso le amministrazioni comunali, tanto più nei piccoli comuni, non hanno in organico
- hanno costi di gestione elevati
- rilevano uno scollamento tra offerta e domanda: gli interventi sono mirati a soddisfare i bisogni abitativi legati a un target ampio e spesso i numeri offerti dalle strutture sono esigui rispetto al numero di casi di famiglie in difficoltà abitativa
- è una misura temporanea legata a un bisogno temporaneo: non offre soluzioni di medio e lungo periodo.

2.4. Le Agenzie Sociali per la Locazione (ASLO)

L'indagine ha preso in considerazione anche il Sistema piemontese delle Agenzie Sociali per la Locazione (ASLO), in quanto misura di contrasto al disagio abitativo. Il sistema ASLO è nato con l'obiettivo di favorire l'inclusione abitativa di fasce vulnerabili mettendo in contatto proprietari privati e nuclei o singoli in difficoltà economica.
Le ASLO (in Piemonte ne sono attive 35) sono sportelli comunali previsti dalla deliberazione 36-1750 del 13/07/2015 ai quali è affidato il compito di favorire la mobilità abitativa, promuovendo, attraverso un sistema di incentivi, la sottoscrizione di contratti concordati ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 a canoni inferiori a quelli praticati sul libero mercato.
Possono attivare tale misura i Comuni ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE n. 87 del 13/11/20103 e i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, che co finanziano la misura con un contributo pari ad almeno il 10% delle risorse assegnate.
I beneficiari di tale misura sono tutti i cittadini di nazionalità italiana, di un paese dell'Unione Europea, o cittadini non appartenenti all'U.E. in possesso di un regolare titolo di soggiorno, residenti o aventi attività lavorativa da almeno un anno nel Comune sede di Agenzia o nei Comuni appartenenti alla medesima rete di Agenzie. Questi devono possedere un ISEE inferiore a 26.000 euro. Le ASLO erogano un contributo sia per proprietari sia per gli inquilini: per i proprietari da un minimo di € 1.500,00 ad un massimo di € 3.000,00 in relazione alla durata del contratto e fondo di garanzia (a discrezione del Comune). Per gli inquilini il contributo varia da quattro ad otto mensilità del canone, in relazione alla fascia ISEE di appartenenza.

L'indagine ha evidenziato come le ASLO non siano state istituite in tutti i Comuni oggetto d'indagine: le Città di Alessandria e Asti, possedendo i requisiti necessari per l'attivazione, hanno istituito l'Agenzia; la Città di Acqui Terme, grazie al lavoro dell'Osservatorio abitativo costituito nel settembre 2019, ha ottenuto un primo finanziamento da parte della Regione per il 2020; nel territorio del Co.Ge.Sa., invece, non sono presenti né Comuni ad alta densità abitativa né Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, pertanto non sussistono le condizioni necessarie affinché le Agenzie possano essere attivate.

L'indagine ha posto l'attenzione principalmente sulle esperienze delle due Città capoluogo di provincia.
Nella Città di Asti, come sostengono i soggetti intervistati impegnati nella gestione dell'Agenzia, l'esperienza ASLO è stata in un primo momento positiva: attraverso un attento lavoro di sensibilizzazione nei confronti dei proprietari di immobili della Città, il Comune è riuscito a facilitare l'incontro tra questi e inquilini di *fascia grigia*.
Tuttavia, la scelta operata dalla precedente amministrazione regionale di eliminare i requisiti minimi - pari a circa 6.000 euro di valore ISEE - per la presentazione della domanda da parte dei potenziali inquilini, ha reso di fatto la misura uno strumento complementare al sistema ERP, inficiando il livello di efficacia.

Difatti, le misure di sostegno previste dallo strumento sono state destinate a beneficiari incapaci di adempiere al pagamento dei canoni d'affitto, tra l'altro senza la previsione di alcuna pratica di accompagnamento a loro favore, accrescendo così il clima di sfiducia dei proprietari nei confronti di progetti promossi dall'Ente pubblico. In prospettiva, infatti, la possibilità di intercettare proprietari di alloggi disposti a destinare le proprie abitazioni a progetti di carattere sociale, come l'ASLO appunto, appare la sfida più difficile.
L'Osservatorio abitativo che l'amministrazione comunale di Asti ha istituito dal mese di novembre 2019, ha individuato nella riformulazione dell'ASLO uno degli ambiti di lavoro sul quale far convergere idee, competenze ed esperienze, al fine di offrire nuovamente uno strumento di sostegno alla fascia grigia.
Nella Città di Alessandria l'ASLO è stata gestita diversamente; tuttavia, le problematiche riscontrate sono le medesime osservate nell'esperienza di Asti.
La gestione del progetto ASLO è stata affidata al Consorzio C.I.S.S.A.C.A. che, a sua volta, ha delegato l'attività di ricerca del *matching* tra proprietari e inquilini all'associazione Comunità di San Benedetto al Porto.
Purtroppo anche qui le abitazioni sono state assegnate a famiglie in condizione di gravi fragilità e le morosità accumulate da diversi inquilini, nonché l'assenza di misure di accompagnamento volte a monitorare l'andamento, hanno -anche in questo caso- minato la fiducia dei proprietari verso le misure destinate a soggetti vulnerabili.

Considerazioni conclusive

Le ASLO devono rivolgersi a inquilini di fascia grigia per risultare efficaci. L'assegnazione delle abitazioni a fasce di popolazione in grave povertà ha reso inefficace l'intervento: i casi di morosità hanno infatti creato un clima di sfiducia tra i proprietari.
La misura ASLO, nei territori indagati, ha subito anch'essa un processo di marginalizzazione, simile a quanto accaduto al patrimonio ERP: ha risposto prioritariamente ai bisogni della popolazione in povertà assoluta, generando così evidenti conseguenze sulla sostenibilità dei canoni di locazione e sul diffondersi delle morosità.
Le ASLO dovrebbero quindi ripensare al target a cui intendono rivolgersi e promuovere attività di mediazione e monitoraggio dopo la firma del contratto per rassicurare i proprietari degli immobili, per i quali, inoltre, andrebbe progettata una specifica attività di sensibilizzazione, al fine di rendere disponibili alla locazione *sociale* i loro alloggi.

2.5. Fondo Morosità incolpevole

Un ulteriore strumento regionale di contrasto al disagio abitativo è il FIMI (Fondo per Morosità Incolpevole). La misura nasce per far fronte al disagio abitativo connesso alla perdita della casa per morosità incolpevole, promuovendo la sottoscrizione di nuovi contratti a canone concordato.
I contributi previsti sono destinati a sanare in toto o in parte la morosità pregressa e possono anche coprire il deposito cauzionale dell'eventuale nuovo contratto concedibile pari a euro 12.000,00. Per poter beneficiare della misura, è necessario essere destinatari di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida.
Come per le ASLO, possono accedere al riparto delle risorse i Comuni ad alta tensione abitativa e i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.
Le interviste ai soggetti interessati hanno evidenziato come, anche per il FIMI, in assenza di percorsi di accompagnamento volti a supportare e monitorare i soggetti destinatari della misura, lo strumento risulti inefficace poiché l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto può solo procrastinare l'emergenza, senza incidere alla radice dei problemi che hanno determinato le morosità. I nuclei o individui morosi, infatti, se non accompagnati e sostenuti da misure *ad hoc* volte a favorire il loro *empowerment*, difficilmente riusciranno, una volta terminati i contributi, a sostenere autonomamente i canoni offerti dal mercato privato della locazione, anche qualora questi fossero calmierati.
Nei piccoli comuni che non rientrano nella misura del Fondo, può capitare che le stesse amministrazioni locali sopperiscano alle urgenze economiche dei cittadini, anticipando i soldi per i pagamenti di bollette o affitti.

2.6. Dormitori: misura disabilitante?

In diversi casi oggetto di analisi, la prima risposta all'emergenza abitativa è il ricorso al dormitorio. Tuttavia, oltre a essere considerata da molti una misura *disabilitante*, il dormitorio presenta ulteriori criticità: da un lato, per come immaginato, può comportare la divisione dei nuclei familiari che ne beneficiano; dall'altro, la possibilità di accedere alla graduatoria per l'assegnazione ERP dopo soli tre mesi di permanenza, ha spinto alcuni utenti degli Enti gestori a far ricorso consapevolmente a questo strutture, nella speranza di poter essere inseriti nelle graduatorie di assegnazione di alloggi ATC.
Anche questo contribuisce ai processi di *marginalizzazione* che accompagnano alcuni strumenti in atto.

2.7. Accompagnamento abitativo

Tutti i soggetti intervistati riconoscono nell'*accompagnamento*, sia sociale sia abitativo, uno strumento abilitante, capace di favorire il processo di *empowerment* degli utenti; inoltre, riconoscono l'*accompagnamento* quale strumento preventivo, capace di intervenire in modo tempestivo rispetto al sorgere di nuove problematicità, riducendo il rischio esclusione e marginalizzazione.
L'analisi ha tuttavia evidenziato la necessità di adottare e condividere un linguaggio comune in termini di *accompagnamento* attraverso la codificazione di un glossario rivolto agli operatori e la modellizzazione di tale pratica, dall'intercettazione del bisogno, passando per la ricerca della soluzione, fino alla valutazione dell'intervento.
Andiamo quindi a definire l'**accompagnamento abitativo** e l'**accompagnamento sociale**.

Il Cicsene definisce l'**accompagnamento abitativo** come: un processo interattivo - finalizzato alla piena comprensione delle informazioni e alla mediazione di situazioni complesse - che opera principalmente attivando capacità relazionali e creando rapporti fiduciari tra le parti, piuttosto che garanzie economiche. E ancora: accompagnare significa "fare prevenzione", cogliere i problemi nel momento della loro emersione ed intervenire tempestivamente per poter porre ad essi rimedio, evitando l'incancrenirsi di alcune situazioni e il loro successivo degenerare. Nel rapporto tra inquilino e proprietario "accompagnare le parti" implica dimostrare imparzialità ed "equidistanza", agendo nella tutela di ambedue[1].
Questo modello di accompagnamento è strettamente focalizzato sulla dimensione dell'abitare, sulla risoluzione del problema abitativo attraverso la ricerca e l'individuazione di una soluzione idonea e sostenibile per i soggetti o i nuclei e il successivo monitoraggio di questa.
In particolare, dal punto di vista dei potenziali inquilini, la pratica è applicabile esclusivamente alla cosiddetta fascia grigia, intesa come quella componente di popolazione che, pur soffrendo un temporaneo bisogno abitativo, riesce, attraverso la mediazione dell'accompagnatore, a individuare una soluzione e sostenere il costo dell'abitazione. L'attività del mediatore è volta a ricercare soluzioni sostenibili, innescare rapporti di fiducia tra inquilini e proprietari e offrire garanzie morali a questi ultimi, capaci di integrare le garanzie economiche di cui gli inquilini comunque dispongono.
Dal punto di vista dei proprietari, invece, la pratica dell'accompagnamento garantisce da un lato la mediazione con l'inquilino la certezza di garanzie morale, dall'altro l'attivazione di strumenti predisposti per tutelarli da un punto di vista economico.
Forzando la definizione potremmo dire che l'accompagnamento al mantenimento della casa dal nostro punto di vista è un insuccesso della fase precedente, quella dell'accompagnamento all'accesso abitativo. Infatti, la buona riuscita del matching tra domanda e offerta abitativa e

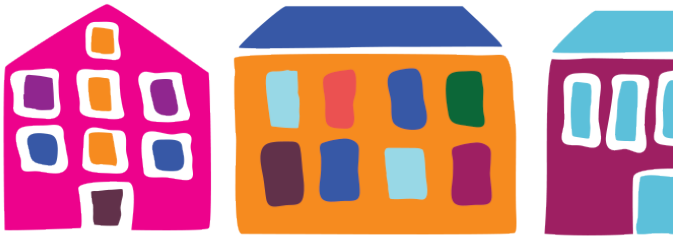
1 cfr. http://www.sistemaabitare.org/wp-content/uploads/2017/06/dossier-abitare-sociale-e-sostenibile.pdf

l'aver istaurato la giusta relazione tra le parti in gioco, sono le condizioni per le quali si è già attrezzata la relazione con le componenti del successo. Se l'abbinata tra domanda (bisogno abitativo) e offerta (proprietà) è andata a buon fine, la soluzione trovata sarà di per sé sostenibile. Sarà la reciproca fiducia -che non necessita di controlli- a creare una situazione in cui i casi di morosità e di sfratto sono limitati. Grazie alla fiducia istaurata l'inquilino si sente maggiormente responsabilizzato verso il proprietario che a sua volta assume una maggior propensione all'ascolto e all'arte del pazientare in caso di morosità incolpevole.

L'**accompagnamento sociale** non si esaurisce alla sola dimensione abitativa e interviene attraverso la definizione di misure più ampie di reinserimento sociale e di articolati percorsi di costruzione dell'autonomia. Fa fronte a situazioni multiproblematiche che, come tali, necessitano di un intervento integrato e olistico. La finalità dell'accompagnamento sociale è quella di favorire l'empowerment dei soggetti beneficiari attraverso un insieme di strumenti di sostegno.

Le principali differenze tra accompagnamento sociale e accompagnamento abitativo sono:

- la figura professionale di riferimento: competenze e riconoscimenti. La figura dell'accompagnatore abitativo non è normata e non risponde a specifici percorsi formativi.
- piani individualizzati: l'accompagnamento sociale richiede la stesura di piani individualizzati in risposta alle multiproblematicità degli utenti. L'accompagnamento abitativo si realizza mediante percorsi meno articolati e complessi.
- vulnerabilità: il target a cui si rivolge l'accompagnamento sociale è segnato da conclamate vulnerabilità, economiche e sociali; l'accompagnamento abitativo, invece, si rivolge a nuclei il cui bisogno abitativo è determinato da specifiche fragilità (es. mancanza di garanzie ecc..)



L'indagine ha intercettato esperienze sia di accompagnamento abitativo sia di accompagnamento sociale.

L'accompagnamento abitativo: l'esperienza della cooperativa Azimut

Dal 2015, grazie a un primo finanziamento della Fondazione Social e in partnership con l'amministrazione comunale di Novi Ligure, la Cooperativa Azimut ha avviato un progetto volto alla costituzione di un Fondo di garanzia per proprietari di alloggi per favorire l'incontro tra domanda e offerta abitativa, promuovendo l'applicazione di canoni concordati in favore di quella componente di popolazione non così povera da beneficiare delle politiche abitative di welfare, ma nemmeno così ricche da poter accedere autonomamente al mercato privato della locazione.

Il Fondo, finanziato successivamente da Fondazione Unicredit prima e da Compagnia di San Paolo poi, è complementare alla misura regionale ASLO, attiva nel comune di Novi Ligure.
Quest'ultima, tuttavia, è ritenuta una misura fallimentare da parte della cooperativa in quanto, a differenza del progetto, non prevede l'attivazione di percorsi di accompagnamento abitativo; inoltre, come già evidenziato nel paragrafo dedicato alla misura, non essendo rivolta alla sola fascia grigia, ma anche alla popolazione in povertà assoluta, la conclusione di contratti attraverso l'ASLO non esula il proprietario dal rischio di morosità da parte dell'inquilino.

Il progetto ha finora coinvolto dieci proprietari di Novi Ligure i quali hanno messo a disposizione del progetto i loro alloggi, concludendo con gli inquilini di fascia grigia intercettati dalla cooperativa Azimut contratti transitori di un anno.
Il Fondo interviene in solo caso di morosità degli inquilini: infatti, se questi adempiono al pagamento del canone di locazione per un anno, la parte del fondo bloccata può essere utilizzata nuovamente a garanzia di un contratto successivo.

2.8. Raccomandazioni

Come spiegato nella premessa metodologica le conclusioni del report verranno condivise con il gruppo casa del progetto AL&AT durante i workshop.

Il gruppo casa del progetto AL&AT - a integrazione del presente documento - ha segnalato i seguenti punti di attenzione:

1. Tra le lezioni apprese la positiva esperienza di collaborazione con l'agenzia Formel per affrontare il problema abitativo sul territorio alessandrino.

2. Tra le domande aperte l'attenzione sull'esperienza del tavolo regionale per costruire una rete per il welfare abitativo, istituito dalla precedente amministrazione regionale, attualmente sospeso e non attivo.

3. Tra i punti da discutere una particolare attenzione viene posta ai percorsi di assegnazione degli alloggi ATC, sia attraverso il Bando Ordinario sia attraverso l'emergenza abitativa.

Strumenti capaci di rispondere al bisogno abitativo della fascia grigia

Per attivare strumenti capaci di rispondere al bisogno abitativo della fascia grigia abbiamo identificato tre punti di attenzione:

- la rete pubblico/privato
- l'osservatorio abitativo
- I modelli di governance

La rete: collaborazione pubblico/privato sociale

L'indagine mostra come nei diversi comuni il grado di collaborazione tra Enti pubblici e del Privato Sociale, coinvolti più o meno direttamente in tema housing, sia diverso.
In alcuni territori la collaborazione è datata e ha portato alla realizzazione di buone pratiche; in altri, invece, esperienze di rete sono ancora in fase embrionale.
Inoltre, l'indagine ha evidenziato come potenziali collaborazioni pubblico/privato sociale siano osteggiate da percezioni di conflittualità: in alcuni casi, infatti, il privato sociale è visto dagli Enti pubblici come antagonista, portatore di interessi particolari e inconciliabili con i propri.
Risulta necessario favorire processi di governance condivisa e individuare ambiti di collaborazione all'interno dei quali favorire l'incontro e lo scambio di conoscenze e competenze.

Osservatorio abitativo

Le nuove forme di povertà abitativa spingono a riflettere sulla necessità di individuare ambiti di collaborazione tra diversi soggetti, sia pubblici sia del Terzo settore, al fine di strutturare policy, mediante un approccio olistico, di contrasto al disagio abitativo.
In quest'ottica, sia la Città di Asti, sia la Città di Acqui Terme hanno istituito l'Osservatorio

Sociale Abitativo: i protocolli per l'istituzione sono stati sottoscritti da diversi attori (Enti pubblici, Enti del privato sociale, organi di rappresentanza) con l'obiettivo di:

- realizzare una mappatura, costantemente aggiornata, del patrimonio edilizio, pubblico o privato, disponibile, sprigionato o inutilizzato, presente sui territori
- condividere competenze, strumenti, conoscenze e buone pratiche in merito al tema housing
- definire, mediante percorsi di co-progettazione, misure preventive di contrasto al disagio abitativo; implementare progetti attraverso un modello di governance e gestione condiviso

Nella Città di Alessandria è l'Osservatorio è formalmente attivo; tuttavia, per scelta della nuova amministrazione, non è stato più convocato.

Modelli di governance

Tra i risultati che il progetto Quadrante AL&AT vuole apportare c'è il potenziamento di nuovi modelli di governance. Partire dalla fotografia dei modelli in essere e l'analisi di buone prassi esistenti possono essere il primo passo per una riflessione condivisa sul quadro da costruire insieme a livello sovalocale.

3 Il problema abitativo durante l'emergenza COVID

3.1. Indagine conoscitiva

La stesura del precedente capitolo è terminata in concomitanza dell'esplodere della pandemia, abbiamo pertanto ritenuto essenziale integrare l'analisi con un'indagine aggiornata del contesto che ci permettesse di leggere lo scenario in evoluzione.
Il 2020 verrà ricordato come un anno gravemente segnato dalla pandemia del COVID 19, un'emergenza sanitaria sfociata, passo dopo passo, in una crisi sociale ed economica.
Ma quali scenari presenta la post-emergenza? Sarà proprio vero che nulla sarà come prima?
Il distanziamento fisico coi mesi si è trasformato in una spaccatura sociale, economica e di opportunità tanto da mettere in crisi non solo il sistema sanitario ma anche politico, sociale e democratico.
La nostra indagine si è avviata con una prima rilevazione delle risposte nazionali e alcune delle soluzioni assunte a livello locale, per affrontare gli effetti del Coronavirus circa la difficoltà del pagamento dell'affitto e delle spese relative.
Nello specifico abbiamo da una parte analizzato i decreti **nazionali** ed alcune iniziative **regionali,** dall'altro abbiamo condotto delle interviste mirate sul territorio del **quadrante** al fine di registrare i bisogni intercettati dai servizi e le eventuali risposte emerse dal territorio.

Ambito nazionale

Molti in questo periodo di pandemia hanno visto azzerarsi o ridursi significativamente il proprio reddito. Si invocano dunque provvedimenti che vadano ad aiutare gli inquilini in difficoltà, ma anche a tutelare i proprietari. Già nei primi mesi di pandemia si registravano le seguenti sollecitazioni:

- SUNIA. Avanza una richiesta di almeno 300 milioni di euro di rifinanziamento del fondo per il contributo affitti e per la morosità incolpevole (FAMI);
- SICET. Allarme circa le famiglie impoverite a causa della pandemia. Serve un fondo specifico destinato ai nuclei che dia i contributi direttamente agli inquilini;
- CODACONS. Chiede al Governo che nel Decreto Rilancio ci siano misure a sostegno degli affitti come la sospensione, lo slittamento o la dilazione del canone esattamente con lo stesso criterio che è stato adottato per i mutui.

Inizialmente il decreto Cura-Italia del 17 marzo emanato dal **Governo Italiano** non conteneva norme specifiche sull'affitto a parte il blocco delle esecuzioni degli sfratti fino al 20 settembre 2020 e un credito d'imposta del 60% per il pagamento del canone di marzo delle attività commerciali. Con il DL. del 6 maggio 2020 viene riattivato, dopo anni di sospensione, il Fondo per il sostegno alle locazioni di cui all'art.11 della Legge 9 dicembre 1998, n.431 con risorse pari a **60 milioni di euro**. Il decreto legge n.34 del 19 maggio 2020 in risposta all'emergenza COVID, incrementa il Fondo per il sostegno alle locazioni di **140 milioni** (una cifra comunque ben lontana dalla richiesta di 450 milioni che arrivava dalle Regioni ancora prima della emergenza Covid19) che le Regioni provvederanno ad attivare **a settembre 2020**.
L'**agenzia delle entrate** per favorire gli accordi tra inquilini e proprietari ha predisposto una procedura telematica snella ed ha eliminato l'obbligo di registrazione dell'accordo entra trenta giorni. L'accordo può registrarsi telematicamente senza bolli entro il 30/6/2020 e prevede le seguenti opzioni di accordo: **abbassare** la rata, **sospenderla** del tutto o **rateizzarla.**

Le risposte pervenute dal Governo Italiano sono sostanzialmente sintetizzabili nei seguenti punti:

- blocco degli sfratti degli affitti di alloggi per residenza privata fino a settembre 2020
- incremento di 140 milioni il Fondo per il sostegno alle locazioni che le Regioni provvederanno ad attivare a settembre 2020
- gli accordi tra inquilini e proprietari possono registrarsi telematicamente senza costi entro il 30/6/2020

Esperienze regionali

Non tutte le **Regioni** hanno attivato specifici Fondi "Emergenza affitti Covid-19" con risorse proprie, buona parte delle risposte regionali infatti attingono alle risorse messe a disposizione sul Fondo per il sostegno alle locazioni di cui all'art.11 della Legge 9 dicembre 1998, n.431. Andiamo a vedere quali le principali caratteristiche rilevate a livello regionale.

PIEMONTE (link)

Il 27 marzo 2020 con la delibera n. 6-1164 la Regione dichiara di aver stanziato 3,6 milioni di euro per il Fondo Sostegno Locazione (L. 431/98) che andranno quindi a sostenere l'accesso alle abitazioni in affitto. Di tale importo 1.393.023,78 euro sono riservati ai cittadini torinesi. I criteri di assegnazione saranno: valore del reddito attestato dall'Isee 2020 pari al doppio della pensione minima Inps per l'anno 2019 e incidenza del canone di locazione superiore al 28 per cento sul reddito complessivo.

LOMBARDIA (link)

La Regione ha attivato con tempestività un contributo straordinario COVID a sostegno dell'affitto di euro 6.445.324 euro utilizzabili entro il 31 dicembre 2020.
Si è previsto l'erogazione di un contributo al proprietario (anche in più tranche), a scomputo dei canoni di locazione futuri, a fronte di un impegno a non aumentare il canone per 12 mesi o a rinnovare il contratto alle stesse condizioni, se in scadenza. Tra i criteri di sostegno alle famiglie: risiedere da almeno 5 anni in regione, ISEE max fino a euro 15.000. Massimali: fino a euro 1.500 ad alloggio/contratto. Sulla base del quadro regionale ogni Comune delibera il proprio bando di assegnazione.
Circa 3.000.000 euro vanno a disposizione di **Milano:** a fronte di un importo che avrebbe potuto sostenere 2000 nuclei familiari il Comune ha ricevuto 17.000 richieste (fonte: assessore Rabaiotti): d'altra parte già a maggio il SICET denuncia che il 20% dei locatari fatica a pagare l'affitto e sempre il SICET parla di 20.000 contratti a rischio.
I criteri per l'assegnazione a Milano sono stati: non essere proprietari di un alloggio adeguato nel Comune di Milano o in altro comune della Regione Lombardia; avere un ISEE inferiore o uguale a euro 26.000,00; essere residenti in un alloggio in locazione da almeno un anno alla data del 30 marzo 2020.
Sempre nel decreto regionale è prevista anche una misura di sostegno ai proprietari di alloggio all'asta a seguito del pignoramento per mancato pagamento delle rate di mutuo e/o spese condominiali. A **Brescia** il bando è stato aperto dal 18 maggio fino al 8 giugno a valere su contrazione di reddito dal 1 febbraio con risorse disponibili pari a 601.000 euro: si sostengono fino a quattro mensilità di canone comunque entro il tetto di 1.500 euro.
Il contributo è erogato al proprietario che si impegna a non avviare procedure di sfratto nei quattro mesi successivi all'erogazione del contributo.

LAZIO (link)

La Regione Lazio attiva un contributo straordinario COVID a sostegno dell'affitto di 22.000.000,00 di euro per il 55% al Comune di Roma e per il 45% a tutti i Comuni del Lazio. Il fondo sostiene gli studenti e i lavoratori autonomi e dipendenti che hanno subito una contrazione di almeno il 30% del reddito (autocertificazione della propria situazione economica dal 23 febbraio al 31 maggio 2020). Il contributo è destinato a tutte le persone con regolare contratto di affitto, che abbiano un reddito non superiore ai 7.000 euro trimestrali, ovvero circa 28.000 euro annui. Il contributo è pari al 40% fino a un massimo di tre mensilità del costo dell'affitto. A **Roma** il contributo straordinario all'affitto non poteva superare il 40% del costo di tre mensilità dell'anno 2020. A partire dal 27 aprile al 18 maggio 2020 quanti abitano sia in alloggi di proprietà pubblica sia di proprietà privata, condotti in locazione, con un reddito complessivo di 28.000 euro per l'anno 2019 ed altri requisiti.

TOSCANA

La Regione Toscana attiva un contributo straordinario COVID a sostegno dell'affitto pari a 8 milioni. A Firenze si stanzia fino al 50% del canone di locazione ma nei limiti dei 300 euro/mese a partire da aprile 2020 per un massimo di 900 euro. A Prato il fondo a disposizione è di 246.000 euro; il contributo sarà del 50% del canone di locazione non superiore a 300 euro/mese fino a tre mensilità, come a Pistoia.

CAMPANIA (link)

La Regione Campania attiva un contributo straordinario COVID a sostegno dell'affitto pari ad un importo complessivo di 6.450.674 euro da suddividere tra i Comuni in base alle richieste pervenute entro il 12 maggio. L'ammontare del contributo concesso è pari al 50% del canone mensile, per tre mensilità , per un importo massimo complessivo pari a euro 750.

LIGURIA (link)

La Regione Liguria attiva un contributo straordinario COVID a sostegno dell'affitto pari a 2 milioni di euro di fondi ai Comuni ad alta tensione abitativa per sostenere gli affittuari in difficoltà (che hanno perso il lavoro o hanno avuto una riduzione dello stipendio) e la sospensione di due mesi di canoni d'affitto per gli inquilini delle case popolari con reddito ridotto del 20%. A partire dal terzo mese la Giunta regionale ha previsto ulteriori rateizzazioni delle spese.

SICILIA (link)

La Regione Sicilia ha attivato un contributo straordinario pari a 27.000 milioni di euro per sostenere per sei mesi gli affiti di locazione dei 50.000 residenti nelle case popolari.

Le principali caratteristiche rilevate nelle esperienze regionali:

- **Fondi regionali**. Alcune regioni hanno messo a disposizione un fondo regionale; tra queste: la Regione Lazio (22 milioni), la Regione Lombardia (3 milioni), la Regione Toscana (8 milioni); altre Regioni, pur sollecitate, non hanno allocato alcun fondo;
- **Sottostima numero di aiuti.** Le domande di aiuto pervenute sono state numericamente molto più elevate del previsto: a Milano, per esempio, a fronte di un sostegno previsto per 2.000 famiglie sono giunte 17.000 domande. Il SICET stima che, sempre a Milano, il 20% dei nuclei in locazione fatica a pagare l'affitto;
- **Interventi a fondo perduto e interventi a prestito.** Tutti gli interventi pubblici prevedono sostegni a fondo perduto e dedicati precisamente alla locazione mentre per il privato sociale non ci sono sostegni mirati alla locazione ma sono iscrivibili in un ambito più ampio di bisogni e sono fondamentalmente prestiti senza interessi rimborsabili in 36/60 mesi;
- **Tempistiche.** Gli interventi pubblici prevalentemente le scadenze previste per la richiesta di sostegno variano tra maggio e giugno. Solo in un caso il sostegno parte dal mese di febbraio, negli altri casi varia da marzo in poi.
- **Mensilità.** Gli interventi non prevedono un supporto superiore alle quattro mensilità.
- **Importo.** L'importo del sostegno varia ed è definito sostanzialmente sulla base di tre criteri: un importo massimo del sostegno, una percentuale sul costo della locazione, un numero massimo di mensilità da sostenere. In media l'ammontare massimo concesso prevede: massimo 1.500 euro totali, pari al il 40% dell'affitto, per tre mensilità.
- **Pubblico e privato.** Gli interventi prevedono un sostegno per chi ha difficoltà a pagare l'affitto nell'edilizia residenziale privata ma anche nel settore pubblico. In un caso è previsto la cancellazione degli affitti nelle case popolari per due mensilità.

Ambito locale

Abbiamo realizzato alcune interviste mirate a registrare le difficoltà intercettate dai servizi in questi mesi e per conoscere eventuali risposte emerse dal territorio. Volendo fare sintesi di quanto emerso possiamo evidenziare che:

- è considerevolmente aumentato il numero di casi che si sono rivolti agli sportelli degli EE.LL. e del terzo settore (il comune di Asti ha registrato un incremento dell'80% di richieste nello specifico sul settore casa);
- si registra il timore che per alcuni casi questa crisi potrebbe non essere momentanea ma perdurare a lungo in relazione alla situazione economica;
- si prospetta un incremento della fascia grigia a seguito dell'emergenza COVID19;
- diversi nuclei familiari denunciano di non riuscire a pagare l'affitto;

- alcuni nuclei in difficoltà economica dichiarano di non pagare l'affitto sentendosi garantiti dal blocco degli sfratti fino a settembre;
- gli intervistati hanno più volte sottolineato che a livello nazionale si sono assunte solo le misure di blocco agli sfratti;
- nessuno degli intervistati ha sollevato il tema dell'abbassamento degli affitti come misura di sostegno (bisogna verificare se nessuno ha fatto richiesta ai servizi o solo non è emerso dalle interviste);
- alcuni intervistati hanno menzionato come possibile soluzione la sospensione degli affitti;
- la procedura di sfratto è bloccata a livello nazionale fino al 30/09/2020, ma in alcune regioni (tra cui il Piemonte) è comunque possibile depositare la pratica di istruttoria;
- localmente si sono adottate soluzioni provvisorie (ad esempio i tendoni gestiti dalla Comunità di San Benedetto al Porto);
- si è evidenziata la presenza di spazi inutilizzati che potrebbero essere riconvertiti per l'edilizia sociale.

Alcune considerazioni sono emerse in stretta relazione a tre specifici target:

- **senza dimora**: date le misure di distanziamento non ci saranno sufficienti posti di accoglienza durante i periodi invernali (acuirsi del problema durante la cosiddetta "emergenza" freddo) (cit. Comunità di San Benedetto al *Porto*). Si stima che il 30-40% dei senza dimora sarebbero disposti ad entrare in strutture con relativo accompagnamento;
- **stranieri**: tra i più colpiti della crisi economica ci sono state le persone con contratti di lavoro precari e irregolari, per lo più stranieri. Anche alcuni stranieri che erano usciti dai percorsi di inclusione dopo il periodo di accoglienza, si sono nuovamente rivolte ai servizi (cit. Piam);
- **soluzioni transitorie dell'abitare**: per rispondere all'emergenza sanitaria COVID sono state provvisoriamente bloccate le procedure di ingresso e uscita nei social housing (cit. COGESA). Le soluzioni abitative adibite a studenti e professori hanno registrato una notevole diminuzione di richieste (cit. Asti Room).

Dalle interviste è emerso che:

- **FASCIA GRIGIA.** Aumento dei casi che si sono rivolti agli sportelli degli EE.LL. e del terzo settore; di questi alcuni usciranno dalla crisi altri rischiano di scivolare in povertà.
  RISCHIO → aumento fascia grigia della popolazione.
- **AFFITTI.** Diversi i nuclei che si trovano in difficoltà a pagare l'affitto; alcuni hanno smesso di pagare i canoni.
  RISCHIO → elevato numero di sfratti dopo settembre.
- **ABITARE SOCIALE**. Sul territorio si sono adottate alcune soluzioni provvisorie ma va colmata la carenza di spazi messi a disposizione per l'edilizia sociale.
  RISCHIO → incapacità di rispondere all'emergenza abitativa dei senza dimora in inverno.

3.2. Quali prospettive?

Proposte di intervento di breve, medio e lungo periodo.

Sulla base di questa analisi, secondo una logica di ricerca-azione, abbiamo ipotizzato alcune linee di intervento suddivise in quattro differenti punti:

1. Come affrontare il periodo di ulteriore emergenza dal giugno 2020 fino al 31/12/2020
2. Come affrontare il post-emergenza dopo il 31/12/2020
3. Pratiche territoriali: spunti per il Quadrante sull'ambito casa
4. Politiche locali e nazionali: alcune sollecitazioni macro

PUNTO 1. Come affrontare il periodo di ulteriore emergenza (fino al 31/12/2020)

Il target che si è rivolto ai servizi è aumentato considerevolmente (+25-40%). Sappiamo che questo target in parte rientrerà nella situazione di "normalità" (es. casi di fragilità momentanea), in parte scivolerà verso la povertà (chi già era al limite della fascia grigia prima dell'emergenza), in parte da situazioni di normalità si troveranno in fascia grigia (es. a causa di mutamenti occupazionali, esempio artigiani, commercianti, P.IVA ecc). È quindi necessario attivare alcune azioni:

a) Attivare azioni di monitoraggio che registrino l'evolversi della situazione (monitorare gli utenti che si sono rivolti ai servizi e monitorare i bisogni);
b) Attivare risposte rispetto alle possibili nuove richieste che arriveranno;
c) Adottare soluzioni, se sostenibili, attingendo dalle esperienze già sperimentate in altre regioni o comuni (fondi dedicati specificatamente al sostegno degli affitti);
d) Adottare soluzioni di prestiti agevolati attraverso fondi privati (micro sostegni per famiglie)
e) Sostenere la rete di coordinamento prevista dal progetto WeCare (attivare Sistema Abitare di quadrante);
f) Utilizzare il Fondo Sostegno Affitti e il Fondo Morosità Incolpevoli (previsto per settembre 2020);
g) Applicare dove possibile le semplificazioni previste dal decreto Rilancio all'art 242 e successivamente ripreso dal Piano Colao, p.to 23. Che richiama la sburocratizzazione dei processi con la PA, formalizzando tramite ricevuta telematica la formazione del silenzio-assenso e vietando la richiesta di documenti specifici (da parte della PA) laddove l'autocertificazione è accettabile;
h) Approfondire le opportunità segnalate dall'art 231 del decreto rilancio circa "l'utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione territoriale per il contrasto all'emergenza COVID 19";
i) Identificare ulteriori spazi di accoglienza per i senza fissa dimora entro l'autunno per garantire il distanziamento sociale anche durante il periodo dell'"emergenza" freddo.

PUNTO 2. Come affrontare il post-emergenza (dopo il 31/12/2020)

Il 2021 sarà segnato da una complessiva fragilità economica e sociale che presumibilmente colpirà oltre agli inquilini anche molti piccoli proprietari per i quali l'affitto è una fonte di reddito importante. Pertanto riteniamo importante agire su entrambi i versanti.
Di fronte a possibili casi di tensioni tra proprietari e inquilini che porterebbero allo sfratto per morosità incolpevole sarebbe opportuno e conveniente, procedere con azioni di accompagnamento abitativo per ricercare soluzioni che vadano nell'ottica della maggiore sostenibilità intervenendo sulla revisione del contratto, sulla verifica delle reali possibilità dell'inquilino ed eventualmente sull'attivazione di aiuti esterni.
D'altra parte i proprietari non possono essere lasciati soli a farsi carico dei mancati affitti.

Per arginare queste difficoltà si potrebbe:

a) avviare azioni di **mediazione attraverso l'accompagnamento abitativo** per ridurre il ricorso allo sfratto per morosità incolpevole considerato che saranno presumibilmente destinati ad aumentare dopo la fine degli interventi temporanei di sostegno;

b) mediare la **revisione dei contratti** d'affitto ricercando soluzioni sostenibili per inquilini e proprietari;

c) spostare le **scadenze Imu e Tari** del prossimo mese di dicembre;

d) una **riduzione dell'Imu** per i proprietari che accettano di rinegoziare i canoni;

e) un **contributo** per chi decide di passare dai contratti liberi a quelli concordati;

f) **riproporre i criteri di assegnazione delle ASLO** Agenzie Sociali per la Locazione alzando il limite ISEE che oggi rischia di equiparare le azioni in risposta al bisogno emergenziale con quelle di contrasto al disagio abitativo;

g) estensione della cedolare secca al 10% ai contratti di locazione ad uso abitazione **a canone concordato stipulati in tutti i comuni** (stato di emergenza nazionale, art. 9, D.L. n. 47/2014).

PUNTO 3. Spunti per il Quadrante sull'ambito casa

Bisogni rilevati:

I) **intervenire per diminuire la complessità e la rigidità delle procedure burocratiche** per le assegnazioni di alloggi ERP intervenendo sia sull'inassegnabilità a causa di carenze manutentive sia velocizzando l'iter di verifiche e risposta ai bandi di assegnazione;

II) **rilevazione completa ed accurata del patrimonio immobiliare sfitto** (di proprietà pubblica, privata e religiosa) disponibile sul territorio, favorendo l'emersione delle irregolarità contrattuali e avendo così piena contezza del numero di alloggi che potrebbero essere realmente messi a disposizione;

III) **affrontare in modo adeguato il tema della "manutenzioni"** (ad esempio la messa a norma dell'impianto elettrico, idrico, di riscaldamento) indispensabili per rendere un alloggio affittabile, ma spesso fonte di spese onerose per piccoli proprietari che, oltre ad "assumersi il rischio della locazione" si trovano anche costretti a propedeutici investimenti, spesso non banali.

Proposte e strumenti attivabili per costruire un sistema che risponda in maniera integrata al bisogno abitativo del territorio:

a) attraverso il Sistema Abitare di Quadrante (rete di 30 soggetti) dare risposta al **bisogno abitativo di fascia grigia** anche attraverso: una mappatura del patrimonio sfitto, la messa a sistema delle soluzioni presenti sui territori, l'attivazione di nuove soluzioni innovative sul territorio (es. San Michele);

b) approfondire la possibilità di costituire una **Fondazione locale per l'Abitare** che attraverso una governance mista trasparente, formata da stakeholder locali, si occupi del recupero di strutture/edifici pubblici vuoti per sviluppare progetti di comunità in cohousing, riprogettazione sociale e urbana e che affronti anche il tema delle procedure di assegnazione e manutenzione dell'abitare sociale (modello Fondazione Habitat3: https://www.habitat3.cat/presentacio).

Per garantire la sostenibilità proponiamo di approfondire alcune esperienze ed opportunità da cui trarre spunti:

I) Attivare un **social bond** per il recupero di aree urbane disagiate attraverso l'intervento di banche, pubblica amministrazione e terzo settore (modello Richmod: https://www.rcfconnects.org/);

II) Attivare un'unica cabina di regia locale che coordini interventi di efficientamento energetico e la messa in sicurezza di patrimoni edilizi da adibire all'abitare sociale utilizzando gli stanziamenti previsti dagli **ecobonus sismabonus** fotovoltaico 110%;

III) Attivare accordi con gli istituti bancari - specie con gli Istituti aventi una dimensione locale, territoriale - per costruire **forme di credito agevolato** valorizzando il loro ruolo ed il loro impegno per la comunità di riferimento a favore di soggetti fragili.

PUNTO 4. Sollecitazioni macro

Riteniamo che una corretta politica abitativa deve affrontare non solo condizioni di emergenza, ma i nodi strutturali.

a) **unificazione del fondo sostegno affitti e del fondo per la morosità incolpevole**, coordinando ed integrando l'attuale stanziamento con le risorse disponibili sul fondo della morosità incolpevole, comprese quelle non spese per il quadriennio 2014/2018 e con eventuali fondi straordinari aggiuntivi da parte delle Regioni;

b) il **Fondo di Sostegno** all'affitto previsto dalla legge 431/98, che ha visto la progressiva riduzione delle risorse stanziate, fino al quasi azzeramento dei fondi, deve essere rifinanziato con risorse adeguate e un meccanismo di erogazione che possa fornire risposte efficaci in tempi certi sviluppando, ove possibile, azioni sinergiche con le iniziative attivate da regioni e comuni;

c) **riconoscere il valore economico e sociale dell'accompagnamento abitativo** come strumento preventivo che permette di rispondere con tempi e costi limitati in contrasto al disagio abitativo. Promuovere pertanto il riconoscimento del profilo professionale dell'accompagnatore abitativo a livello regionale e non relegare a pratica residuale l'accompagnamento abitativo nelle politiche di welfare;

d) **accelerare** tutta la fase di ricezione con avvisi pubblici, evitando reiterazione e moltiplicazione di farraginosi bandi ed adottando modalità di presentazione telematica delle domande, autocertificazione del possesso dei requisiti e della situazione reddituale;

e) favorire **interventi strutturali** a favore di quelle fasce di popolazione che da anni vivono in condizione di inaccettabile esclusione abitativa tra cui i le comunità Rom, gli stranieri irregolari e in particolare i/le richiedenti asilo, i lavoratori e le lavoratrici ammassati negli insediamenti informali rurali;

f) le forme di **tassazione** legate all'abitazione devono prevedere penalizzazioni per gli alloggi sfitti nei comuni ad alta tensione abitativa e aliquote più favorevoli per le abitazioni date in locazione a canone concordato. La previsione dell'eliminazione di IMU e TASI dal 1° gennaio 2022, per gli immobili invenduti e non locati di imprese immobiliari di costruzione, deve essere orientata all'immissione sul mercato di alloggi a costi sostenibili (Proposta CGIL CISL UIL novembre 2019);

g) contrastare il fenomeno dell'evasione si rende indispensabile la **detrazione** di una quota del canone pagato, come avviene per il mutuo prima casa, uno strumento di equità e anche in grado di produrre un reale conflitto di interessi tale da far emergere il "nero" (Proposta CGIL CISL UIL novembre 2019).

3.3. Alcune ipotesi interpretative

Abbiamo ipotizzato alcune linee di interpretazione relativi al bisogno abitativo emerso a seguito della pandemia COVID.

TARGET

Il primo elemento interpretativo riguarda il dimensionamento del fenomeno contestualizzato in relazione alla crisi sanitaria COVID.

NUCLEI CHE SI SONO RIVOLTI ALLA RETE DEI SERVIZI AL&AT

Abbiamo distinto quattro diverse aree target.

● TARGET 1. Nuclei con **difficoltà momentanea** per lo più economica. Sono quei nuclei che si trovano in sofferenza economica a causa della pandemia e che possono facilmente rientrare nella "normalità" grazie a un piccolo sostegno, per lo più economico. Si tratta ad esempio di lavoratori che la pandemia ha messo in una condizione di cassa integrazione, commercianti di settori penalizzati dal lockdown.

● TARGET 2. Sono persone la cui condizione di partenza antecedente alla pandemia era comunque **fragile**. Avevano già prima pochi risparmi, poche relazioni, lavori instabili. Sono quelli che sono andati ad aumentare la cosiddetta "fascia grigia", per esempio colf, precari, partite iva individuali, persone che già erano in cassa integrazione, persone in cerca di nuove occupazioni ecc.

● TARGET 3. Sono quelle persone che già prima della pandemia erano **vulnerabili**. Fanno parte di quella fascia grigia di popolazione che senza aiuti rischia di scivolare verso la povertà. Fanno parte di questo gruppo i lavoratori in nero, i disoccupati, ma anche quei lavoratori che hanno diminuito drasticamente il loro lavoro a seguito della pandemia, quella fasce, spesso giovane e straniera, che sbarca il lunario con "lavoretti" estemporanei.

● TARGET 4. Sono le persone che già erano in situazioni di povertà o al limite dell'**esclusione** sociale. Per loro occorrono interventi di inclusione e coesione sociale da parte dei servizi. Si tratta di persone senza fissa dimora, irregolari, ecc.

TREND

L'ipotesi che abbiamo formulato è che ci possa essere un fenomeno di vasi comunicanti tra i target, cioè un passaggio di scivolamento verso il basso o di miglioramento verso l'alto nel target più prossimo.

La seconda ipotesi relativa al mutamento del fenomeno sociale, è che i target 2 e 3 aumentino considerevolmente il bacino di persone della "fascia grigia" e che questo fenomeno rischi di stabilizzarsi nel lungo periodo.

Si ipotizza pertanto che anche qualora si esca dalla crisi pandemica in tempi brevi, la ricaduta sul target di fascia grigia avrà un impatto nel lungo periodo. Questo è dovuto al fatto che la popolazione "in fascia grigia" come l'abbiamo definita nel primo capitolo è quella che a causa di una piccola crisi (economica, sanitaria, relazionale) può cadere dalla fragilità alla vulnerabilità. E la pandemia è stata una crisi che non ha risparmiato nessuno.

Dimensionamento

Ma quale il dimensionamento del fenomeno? Quanti sono i numeri afferenti ai diversi target? Per decidere quanto e in quali politiche o pratiche investire è necessario quantificare il target. Come si vedrà più avanti, abbiamo realizzato una mappatura del target partendo dalle misure di sostegno messe in atto in risposta all'emergenza COVID; ad esempio i buoni spesa, pasti a domicilio, borse alimentari ecc.

Ma come leggere questi dati?
Nell'analisi dei dati dovremo tenere conto di alcuni fattori:

a) Evidentemente non tutti i soggetti si sono rivolti ai servizi per chiedere aiuto, alcuni hanno trovato risposta e sostegno nelle reti familiari, intaccando i risparmi o chiedendo prestiti più o meno ufficiali.

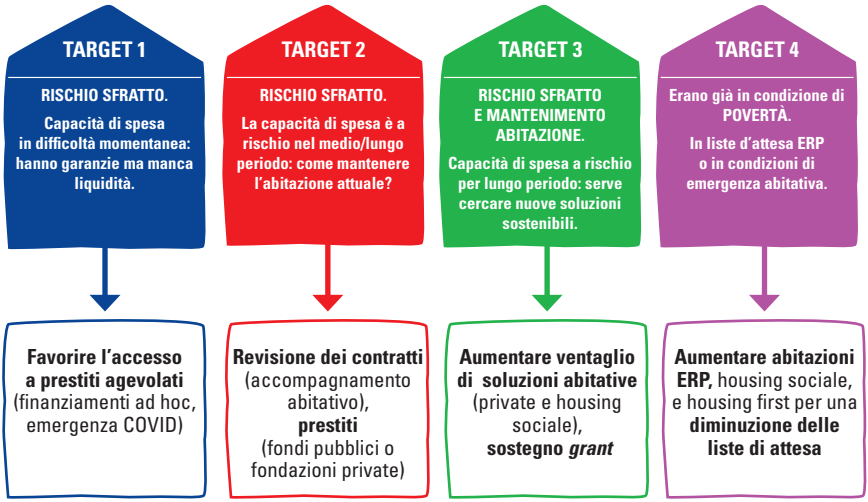
b) Partendo dal caso di Milano in cui le richieste di sostegno sono risultate maggiori del 80% di quanto previsto dalle pubbliche amministrazioni, è difficile fare delle stime sui numeri reali del fenomeno.

c) I dati da noi raccolti non sono esaustivi perché altri enti possono aver intercettato e risposto ai bisogni del territorio.

In conclusione, sappiamo che i dati raccolti nella nostra mappatura sono solo una fotografia da interpretare, probabilmente una sottostima del fenomeno emerso durante la pandemia.

Possibili soluzioni

Una volta quantificato il target, abbiamo ipotizzato delle possibile soluzioni per ciascun target.



Il TARGET 1 è quello colpito prevalentemente dal punto di vista economico. Potrebbero essere a rischio non appena si riaprirà la possibilità di procedere agli sfratti anche se di fatto sono persone che hanno delle garanzie ma che possono essere in una condizione di scarsa liquidità economica.

Immaginiamo che per rispondere ai loro bisogni sia sufficiente favorire l'accesso a dei prestiti agevolati, dei finanziamenti ad hoc per l'emergenza COVID.

Il TARGET 2 può essere a rischio sfratto, ma soprattutto rischiano di non avere capacità di spesa per il mantenimento della casa per un periodo medio-lungo. È però un target in bilico, è necessario pensare a soluzioni per mantenere la loro casa abituale confidando che la situazione vada migliorando dal punto di vista economico; bisogna mantenere, li dove ci sono, le risorse sociali e relazionali. Tra le soluzioni immaginiamo l'accesso ai fondi pubblici per

supportare il pagamento delle bollette o a sostegni in beneficienza a fondo perduto. Al fianco di queste soluzioni riteniamo auspicabile attivare percorsi di accompagnamento per una mediazione con il proprietario di casa, con l'obiettivo di revisionare i contratti di affitto (soluzione di medio periodo).

Il TARGET 3 è quello maggiormente colpito dalla crisi imposta dal COVID perché era già con scarse risorse economiche e relazionali. È molto a rischio la loro tenuta e si deve cercare soluzioni sostenibili per il lungo periodo perché è probabile che la loro situazione economica sia compromessa per un periodo lungo. Per loro immaginiamo sia auspicabile trovare nuove soluzioni abitative, o in housing sociale o in abitazioni private a basso costo. È possibile che per loro si debbano avviare dei percorsi integrati attivando i soggetti del terzo settore affiancati dal pubblico.

Il TARGET 4 è quello che già era in condizione di povertà; tra questi ci sono nuclei in lista d'attesa per le case ATC se non addirittura persone in emergenza abitativa. In questi casi le risposte sono emergenziali ma le soluzioni devono essere strutturali: aumentare le disponibilità di alloggi ERP per diminuire le liste d'attesa, investire in soluzioni housing first e di housing sociale. Questo è il target che solo il pubblico riesce a sostenere anche attraverso la sussidiarietà del privato sociale.

3.4. Azioni concrete

L'analisi teorica ha dato vita a proposte concrete da attuare nel breve periodo, anche all'interno del progetto AL&AT.

TARGET	BISOGNO	RISULTATO	RISORSE
Propedeutica	MONITORAGGIO	DIMENSIONAMENTO FENOMENO	2 operatrici servizio civile, n. 3 operatori equipe
Propedeutica	LETTURA BISOGNO	PROGETTO PERSONALIZZATO	Operatori formati su strumenti FORMEL
TARGET 1	SOSTEGNO ECONOMICO UNA TANTUM PER AFFITTO/SPESE	PRESTITI AGEVOLATI COVID	Prestiti Cicsene/Fondazione San Matteo/UBI Banca = 50.000
TARGET 2	SOSTEGNO ECONOMICO UNA TANTUM PER AFFITTO/SPESE	PRESTITI AGEVOLATI/ FONDI PUBBLICI O FONDAZIONI PRIVATE	Fondo sostegno alla locazione, Fondo Morosità Incolpevoli, Fondi di solidarietà
TARGET 2	MANTENIMENTO PROPRIA ABITAZIONE	REVISIONE CONTRATTI	Accompagnamento abitativo (formazione)
TARGET 3	SOLUZIONI ABITATIVE SOSTENIBILI	AUMENTARE RISPOSTE ABITATIVE PRIVATE	ASLO (requisiti ISEE e procedure), Fondazoni locali garanti per contratti
TARGET 4	DISAGIO E RISCHIO ABITATIVO	DIMINUIRE LISTE DI ATTESA	ERP (liste d'attesa, procedure online, manutenzioni)
TARGET 4	DISAGIO E RISCHIO ABITATIVO	AUMENTARE RISPOSTE ABITATIVE	Spazi da adibire a Social Housing e Housing First (San Michele e San Damiano)

Abbiamo osservato che la prima necessità da colmare era il dimensionamento del fenomeno: si sono quindi attivate delle risorse umane (due operatrici in servizio civile e tre operatori degli enti pubblici) per realizzare una mappatura che permettesse di quantificare il problema e di conseguenza permettesse di prendere decisioni sull'investimento da allocare intorno alle diverse soluzioni.

AZIONE CONCRETA 1. MAPPATURA DEI BISOGNI.

Abbiamo realizzato un'indagine per quantificare gli utenti che si sono rivolti ai servizi e monitorarne i bisogni. Tale mappatura ci ha permesso di quantificare o perlomeno stimare il fenomeno di mutamento che abbiamo descritto precedentemente.

La mappatura consiste nella raccolta dati dei servizi erogati dai consorzi socioassistenziali e da parte del Terzo Settore dal gennaio 2020 a giugno 2020. I dati sono stati raccolti da CISSACA, ASCA e Comune di Asti, quindi ben rappresentano il fenomeno sul quadrante AL&AT.
La prima considerazione che dobbiamo fare è che si è registrata una grossa difficoltà ad omologare i dati che sono stati raccolti, ciò a dimostrare la necessità di trovare strumenti di lavoro condivisi se si vuole costruire un sistema di welfare sovralocale, così come è nelle intenzioni di progetto. La vicinanza territoriale, la mobilità degli utenti, gli sprechi in termini di efficienza, impongono infatti un ripensamento dei confini del welfare locale. (i dati raccolti sono in allegato).

Abbiamo raccolto il numero delle persone che durante i primi sei mesi del 2020 si sono rivolte ai servizi per i seguenti sostegni:

- Buono spesa
- Pasti a domicilio
- Borse alimentari/pacchi viveri
- Sostegno alla spesa
- Sostegno affitto e bollette
- Persone in centro accoglienza e dormitori
- Tende protezione civile
- Domande emergenza abitativa
- Liste di attesa ATC
- Liste di attesa case comunali
- Assegnazione ATC
- Alloggi in accoglienza temporanea
- Morosità superiore ai tre mesi (nuclei in carico ai servizi non in alloggi ATC)
- Convocazione presso il Tribunale in prima udienza di sfratto (nuclei in carico ai servizi non in alloggi ATC)

Abbiamo scelto questi dati per costruire una stima del fenomeno di depauperamento presente sul territorio.
Alcuni servizi sono risposte emergenziali attivate durante il periodo COVID quali il pasto domiciliare (che nasce come risposta all'isolamento sanitario ma può anche considerarsi un indicatore di povertà relazionale) e i buoni spesa (dai 25 ai 50 euro settimanali che venivano dati alle famiglie richiedenti). Accanto a queste sono proseguiti i supporti attraverso le borse alimentari e i pacchi viveri, il sostegno alla spesa e il sostegno all'affitto e alle bollette.

Sulla base delle piste teoriche che avevamo tracciato (par. 3.3), i dati sono stati aggregati nei quattro target di riferimento.

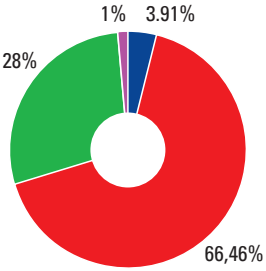
	DESCRIZIONE	MISURE DI SOSTEGNO	NUCLEI BENEFICIARI	MISURE DI CONTRASTO IMMAGINATE
TARGET 1	Difficoltà momentanea, perlopiù di carattere economico (cassa integrati COVID, commercianti...)	Sostegno affitti e bollette	250	Favorire l'accesso a prestiti agevolati (finanziamenti ad hoc)
TARGET 2	Situazione di partenza fragile: lavoro instabile, pochi risparsi, povertà relazionale (colf, badanti, precari, cassa integrati...)	Buono spesa Sostegno alla spesa **Totale**	3.853 400 **4.253**	Revisione dei contratti (accompagnamento abitativo)
TARGET 3	Situazione era già a rischio povertà. Rischiano di scivolare verso la povertà (lavoratori in nero, disoccupati...)	• Pasti a domicilio • Borse e pacchi viveri • Domande emergenza abitativa • Liste di attesa ATC • Liste di attesa case comunali • Assegnazione ATC • Alloggi in accoglienza temporanea • Morosità superiore ai tre mesi (nuclei in carico ai servizi non in alloggi ATC) • Convocazione presso il Tribunale in prima udienza di sfratto (nuclei in carico ai servizi non in alloggi ATC) **Totale**	70 300 100 1.100 15 172 20 30 5 **1.812**	Aumentare ventaglio di misure di soluzioni abitative (private e housing sociale), sostgno grant
TARGET 4	Erano già in condizione di povertà o al limite con l'esclusione sociale (senza fissa dimora, irreogolari...)	• Persone in centro accoglienza e dormitori • Tende protezione civile **Totale**	69 15 **84**	Aumentare abitazioni ERP e housing sociale, identificare soluzioni housing first)
TOTALE			**6.399**	

Fig. 8. Dati raccolti sul quadrante AL&AT al 01.06.2020, elaborazione CICSENE

Questi dati mettono ben in evidenza il peso proporzionale della fascia grigia (target 2 e target 3) che è quella il cui futuro dipende prevalentemente dalla durata e dalla gravità della crisi economico-sociale oltre che sanitaria, legata al COVID 19.

Secondo i dati raccolti questi gli utenti per ciascun target.

UTENTI INDIVIDUATI PER CIASCUN TARGET



TARGET 1	250
TARGET 2	4.253
TARGET 3	1.812
TARGET 4	84
TOTALE	**6.399**

Fig. 9. Dati raccolti sul quadrante AL&AT al 01.06.2020, elaborazione CICSENE

Riteniamo questi dati siano profondamente significativi sulla base delle seguenti considerazioni:

a) le persone che hanno chiesto sostegno durante il COVID non erano conosciute dai servizi sociali. Fanno parte di quella fascia grigia che non si affaccia ai servizi sociali, ma che se privi di relazioni di sostegno, si affaccia in primis al privato sociale (parrocchie, caritas ecc) in caso di necessità;

b) il numero di persone che ha chiesto aiuto è molto elevato, significativamente più alto di quanto i servizi siano abituati a prendere in carico. Ciò significa che la fascia grigia che già era presente sul territorio è una bolla che rischia di esplodere in casi di difficoltà. Il rischio pertanto è di ritrovarsi a fine pandemia con un tessuto sociale ed economico particolarmente a rischio e i servizi devono attrezzarsi per raccogliere questa sfida.

c) Le soluzioni ATC nel breve periodo non possono essere la sola risposta per rispondere al bisogno abitativo e il territorio deve dotarsi di soluzioni alternative. Le liste di attesa e la capacità di assorbimento delle case ATC mettono ben in evidenza una problematica già nota da tempo su cui occorre prendere serie e concrete decisioni.

d) È molto probabile che in questa prima ondata pandemica (i dati si riferiscono a giugno 2020) buona parte della popolazione sia riuscita a far fronte alle difficoltà grazie a risparmi, relazioni, sopportazione, ma qualora la situazione dovesse perdurare sarà da affrontare seriamente il tema della capacità dei servizi di intercettare i bisogni dal territorio attraverso un capillare lavoro di emersione del bisogno e non solo di accoglienza e risposta al bisogno conclamato.

e) è essenziale estendere la capacità di risposta dei servizi sociali ai bisogni connessi all'area della vulnerabilità sociale con interventi in ottica preventiva che intervengano in modo tempestivo rispetto al sorgere del bisogno riducendo il rischio di cronicizzazione dei disagi e innovando sul metodo di lavoro sociale, non potendo disporre di un aumento progressivo di risorse.

AZIONE CONCRETA 2. STRUMENTI DI PRESA IN CARICO.

Si è inoltre deciso di ricapitalizzare la formazione FORMEL riportando l'attenzione sui materiali già predisposti per la presa in carico dei soggetti fragili, promuovendone la condivisione anche tra i soggetti del progetto.

Seguendo questo schema sarebbe possibile rendere omogenee le procedure di presa in carico dei servizi sul quadrante AL&AT aumentando l'efficacia e l'efficienza dell'intervento.

AZIONE CONCRETA 3. FONDI PRIVATI

Come risposta concreta a favore del target 1 e 2, il CICSENE in partnership con UBI Banca e Fondazione San Matteo ha attivato un fondo di 50.000 euro per sostenere con prestiti agevolati inquilini che sebbene solventi, senza arretrati per canoni di affitto e/o spese condominiali, fino all'esplodere dell'emergenza del coronavirus (quindi i casi da considerare saranno nominativi che dichiarano la propria difficoltà a partire dal mese di marzo 2020). Il sostegno è limitato ai soli canoni di affitto e spese condominiali per un importo non superiore a € 2.000,00 (duemila/00 euro) erogati direttamente al locatore e agli altri eventuali creditori. Il piano di ammortamento parte dopo 6 mesi e non può essere superiore ai 24 mesi.

A livello piemontese ricordiamo altri due **Fondi privati**:

- Fondazioni Operti - Torino (link)

Si è avviato lo specifico Fondo Sorriso indirizzato a sostegno economico alle persone e famiglie a rischio di impoverimento per la situazione venutasi a creare a seguito della pandemia, e in particolare alle categorie più esposte alle difficoltà occupazionali. Prestito fino a 3.000 euro da restituire in 60 mesi a partire dal 7° mese da cui è stato erogato. Nessun tasso di interesse per i beneficiari. Il prestito è utilizzabile anche per il pagamento dell'affitto ed è erogato ai residenti dei territori della diocesi di Torino.

- Fondazione La Scialuppa CRT Onlus

Ha avviato uno specifico Fondo per prestiti indirizzati a sostegno di persone e famiglie fragili.

AZIONE CONCRETA 4. FORMAZIONE ALL'ACCOMPAGNAMENTO ABITATIVO

Per rispondere al bisogno del target 2 (revisioni contratti) e del target 3 (ricerca nuove soluzioni abitative) e al contempo per garantire la replicabilità e sostenibilità dell'azione, abbiamo dotato il quadrante di uno strumento formativo sul tema dell'abitare sociale proponendo il modello di "accompagnamento all'accesso e al mantenimento della casa" adottato dal CICSENE.

Il materiale formativo è stato condiviso con i soggetti partner affinché possano disporne per una diffusione capillare tra gli enti del territorio.

In presenza di una dotazione di alloggi pubblici o di alloggi sociali non sufficiente e di una popolazione sempre più vulnerabile riteniamo sia fondamentale la capacità di intercettare alloggi sul mercato privato della locazione, costruendo un sistema che renda la locazione ap-

petibile per il proprietario e sostenibile per l'inquilino sul lungo periodo. Il modello proposto ritiene che la risposta più veloce, economica e sostenibile consista nella messa in locazione delle proprietà sfitte.

Dal lato dell'offerta di alloggi potenzialmente locabili abbiamo spesso proprietari anziani, che chiedono di non dover affrontare gli imprevisti frutto della locazione e rifuggono la gestione di una burocrazia spesso inutilmente complicata. Chiedono di poter affittare il proprio alloggio a persone meritevoli di fiducia.

Dal lato della domanda i potenziali inquilini sono spesso individui e nuclei di fascia grigia che necessitano di "strumenti di supporto". Si intendono strumenti simili a quelli messi a punto per sostenere le fasce povere, ma di natura evidentemente differente.

In questo contesto la nostra risposta è un accompagnamento imparziale ed equidistante che favorisce il dialogo tra inquilino e proprietario, agendo nella tutela di ambedue i soggetti.

Nello specifico l'accompagnamento è un processo interattivo finalizzato alla piena comprensione delle informazioni e alla mediazione di situazioni complesse, che opera principalmente attivando capacità relazionali e creando rapporti fiduciari tra le parti, piuttosto che garanzie economiche.

AZIONE CONCRETA 5. MANUTENZIONI CASE ERP.

Per rispondere al bisogno del target 3 e del target 4 avevamo evidenziato che una possibile soluzione consisteva nel diminuire i tempi di attesa per le liste ERP. Il CICSENE ha pertanto deciso di analizzare a fondo due soluzioni innovative circa la manutenzione delle case ERP.

La prima soluzione, adottata ad Acqui Terme, consiste nell'assegnare gli alloggi con la formula "nello stato in cui si trovano", prevedendo riduzioni temporanee del canone per gli interventi di manutenzione realizzati dagli inquilini. L'Amministrazione Comunale può infatti avviare un progetto di "auto recupero", disciplinato nelle sue linee generali dalla L.R. 3/2010 e già introdotto in altri contesti territoriali. L'assegnazione con la formula "nello stato in cui si trovano" persegue la finalità di creare soluzioni abitative a costi contenuti, rendendo le famiglie assistite, protagoniste del percorso di ristrutturazione minimizzando i rischi di insoluti (particolarmente elevato per l'immobile in questione). Tale modalità, inoltre, consente di rendere immediatamente assegnabili gli alloggi già liberi, dopo il completamento dei lavori di messa a norma. Gli interventi necessari non possono essere che minimali e riguardare piccole manutenzioni quali a titolo di esempio imbiancatura, sostituzione di componenti degli infissi e altre. Per garantire l'esito positivo della pratica è necessario che al momento dell'assegnazione sia descritto, firmato e condiviso con l'assegnatario il tipo di lavori che vanno indicati esplicitamente così come i tempi previsti di realizzazione. Ugualmente chiara e condivisa deve essere la modalità di individuazione dello "scorporo" dei canoni di affitto in maniera da non avere poi contestazioni successivamente. È importante accompagnare il percorso attraverso un monitoraggio costante per evitare che alcuni inquilini più fragili o sbadati non riescano ad

ottemperare agli impegni assunti. Il termine dei lavori va infine accompagnato con una verifica delle opere realizzate.

Una seconda soluzione sperimentata è quella di Alessandria dove grazie ad un'intesa informale tra la Comunità di San Benedetto con ATC ad Alessandria la Comunità ha provveduto alla manutenzione di circa 54 alloggi negli anni 2016 e 2017. In questi casi gli alloggi tendenzialmente non erano assegnati perché necessitavano alcune manutenzioni per renderli abitabili. I lavori richiesti sono stati di entità medio-piccola con importi medi di circa 5.000 euro: a titolo di esempio messa a norma degli impianti, sostituzione porta o smuratura, sgombero locali eccetera. I costi sono stati sostenuti dalla Comunità di San Benedetto con fondi propri e in due casi con contributi di Fondazioni Bancarie. Grazie al taglio dell'iter burocratico i lavori si chiudono in brevissimo tempo, massimo pochi giorni, e la casa può essere assegnata in locazione previo controllo dell'ATC. L'attuazione di queste iniziative è già prevista dalla Legge Regionale Casa (L.R n. 6 del 2015) e quindi perfettamente conforme ai dispositivi Regionali sull'Edilizia ERS ed ERP. Ciò ne consente la trasferibilità su altri territori regionali.

Conclusioni

Il fenomeno COVID ha fatto emergere, con tutta la sua sofferenza, la vulnerabilità della fascia grigia.
Il progetto era indirizzato ai cittadini vulnerabili normalmente non raggiunti dai servizi tradizionali, quei cittadini che abbiamo definito "fascia grigia".
Ma chi sono le persone in fascia grigia? Sono persone in condizione di vulnerabilità, ossia di eccessiva esposizione alle intemperie economiche e sociali, per le quali basta un nonnulla per farle cadere in una forma di deprivazione, che in breve tempo, si manifesta come l'anticamera della povertà vera e propria. A caratterizzare la "fascia grigia" non è esclusivamente la situazione economica; dipende anche e soprattutto da condizioni abitative inadeguate, livelli occupazionali insufficienti, oneri di cura dei figli o degli anziani sempre più gravosi e, in generale, da strutture familiari sempre più fragili e disgregate. Si tratta di una condizione che riguarda persone esposte a diverse forme di instabilità (lavorativa, familiare o riguardante la salute) e soggette ad una debole integrazione e a scarse tutele sociali. Se nel passato la povertà era numericamente più contenuta e circoscritta ad alcune aree geografiche o ad alcuni gruppi sociali, oggi la fascia grigia e il rischio povertà è sempre più diffuso e assume i contorni di una generale incapacità a fronteggiare imprevisti come una grave malattia, un lutto, il pagamento di bollette e affitti, il mantenimento dei figli.
Il COVID ha inevitabilmente messo a rischio povertà anche chi prima si trovava in una situazione sicuramente precaria e vulnerabile ma per la quale era sufficiente e consigliabile una soluzione di supporto leggera.

Ma il COVID ha anche impoverito il sistema, rilevando tutte le difficoltà che già da tempo erano evidenti che sono la scarsa capacità di intercettare e intervenire sulla vulnerabilità sociale in ottica preventiva (ridurre il rischio di cronicizzazione) e la frammentazione dei servizi e delle informazioni con conseguente sfiducia dei cittadini (non si percepisce la presenza di un sistema coeso).
I mutamenti sempre più rapidi del contesto sociale hanno generato bisogni sempre più complessi ai quali non è possibile rispondere con i servizi tradizionali.

Riteniamo pertanto necessario:

a) perseguire un **modello trasformativo** di sussidiarietà tra pubblico, privato e privato sociale che non si limiti a tamponare l'emergenza con politiche di breve periodo, ma ripensi più ambiziosamente a modelli di sviluppo territoriale capaci di frenare le polarizzazioni in atto;

b) **superare l'ottica pubblicocentrica del welfare**: tutti gli attori sono parte dello stesso sistema, pertanto il ruolo dell'ente pubblico non è quello della regia bensì della garanzia della tenuta del sistema;

b) **superare la frammentazione e la disomogeneità** nella progettazione territoriale creando con la rete degli Enti gestori partner una nuova modalità di lavoro e di condivisione delle risorse perché il progressivo impoverimento è un fenomeno in continua crescita parallelamente ai tagli al welfare, è pertanto necessario adottare un approccio sinergico che permetta di ottimizzare le risorse ed evitare sprechi.

Appendice

Povertà assoluta e relativa[1]

Bisogna tener conto che l'indice di povertà relativa tende ad evidenziare una mancanza di equità nella distribuzione della spesa (e quindi del reddito) all'interno della popolazione. Ad esempio, se tutti spendono di più ma i ricchi lo fanno in modo maggiore rispetto agli altri, l'incidenza della povertà relativa aumenta comunque, anche se diminuisce la povertà assoluta. La povertà relativa stazionava prima della crisi economica del 2009 intorno alla percentuale del 10,5% per arrivare nel 2018 al 15%. Nello stesso periodo la povertà assoluta è passata da un valore di circa il 3,5% all'8,4% del 2017.

I dati dicono quindi che **la povertà relativa e assoluta sono entrambe aumentate rispetto al periodo pre-crisi di circa 5 punti percentuali**, seppur con andamenti leggermente diversi.

Va detto che l'analisi della povertà con questi indici è basata sul concetto di spesa e non di reddito. Bisogna tener conto, quindi, della possibilità che la spesa venga ridotta da una maggiore propensione al risparmio e non solo da una riduzione dei redditi.

Nel 2018, in Italia, si stimano oltre 1,8 milioni famiglie in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,0%, per un numero complessivo di 5 milioni di individui (8,4% del totale).

---

1 Glossario ISTAT:

Paniere di povertà assoluta: Rappresenta l'insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.

Soglia di povertà assoluta: Rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

Soglia di povertà relativa: Per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese (ovvero alla spesa pro-capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti).

Povertà assoluta: Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza).

Povertà relativa: Sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti

In merito alla povertà relativa, rispetto al 2017, il fenomeno si aggrava nel Nord (da 5,9% al 6,6%), in particolare nel Nord-est dove l'incidenza passa da 5,5% a 6,6%. Il Mezzogiorno, invece, presenta una dinamica opposta (24,7% nel 2017, 22,1% nel 2018), con una riduzione dell'incidenza sia nel Sud (da 24,1% a 22,3%) sia nelle Isole (da 25,9% a 21,6%).

L'ISTAT fornisce un'ulteriore classificazione delle famiglie in "povere" e "non povere" attraverso la linea convenzionale di povertà relativa: tramite l'utilizzo di soglie aggiuntive si classificano i gruppi di famiglie distinti in base alla distanza dalla linea di povertà.

NON POVERE (88,2)	SICURAMENTE NON POVERE (80,8)		linea al 120% (+20%) di quella standar
	QUASI POVERE (7,5)	4	linea al 110% (+10%) di quella standard
		3,5	linea standard
POVERE (11,8)	APPENA POVERE (5,5)	3,1	linea al 90% (- 10%) di quella standard
		2,4	linea al 80% (- 20%) di quella standard
	SICURAMENTE POVERE (6,2)		

Fig. 10 Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà, ISTAT 2018

Secondo questa classificazione nel 2018 le famiglie "sicuramente" povere (che hanno livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%) sono stabili al 6,2%, con valori più elevati nel Mezzogiorno (12,6%).
Quelle "appena" povere (ovvero con una spesa inferiore alla linea di non oltre 20%) sono il 5,5% delle famiglie residenti (6,1% nel 2017)e raggiungono il 9,5% nel Mezzogiorno (12,2% l'anno precedente); tra le "appena" povere, il 3,1% presenta livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%) percentuale che sale a 5,2% nel Mezzogiorno.
È invece "quasi povero" il 7,5% delle famiglie (spesa superiore alla linea di non oltre 20%) mentre il 3,5% ha valori di spesa superiori alla linea di povertà di non oltre 10% (5,3% nel Mezzogiorno).
Le famiglie "sicuramente" non povere, infine, sono l'80,8% del totale (80,4% nel 2017), con valori pari a 88,1% nel Nord, 85,4% nel Centro e 66,7% nel Mezzogiorno.

Incidenza della spesa dell'abitazione

Nel 2018, la stima della spesa media mensile per consumi delle famiglie residenti in Italia è pari a 2.571 euro in valori correnti. La metà delle famiglie spende più di 2.153 euro al mese. Pur in attenuazione, restano ampi i divari territoriali. Il differenziale maggiore è tra Nord-ovest e Isole (circa 800 euro). Le famiglie che vivono in una abitazione in affitto destinano oltre **un quinto** della loro spesa complessiva al pagamento del canone.

Secondo il report ISTAT (giugno 2019) la composizione della spesa resta sostanzialmente immutata rispetto al 2017: è ancora **l'abitazione**[2] ad assorbire la quota più rilevante (35,1% della spesa totale), seguita dalla spesa per prodotti alimentari e bevande analcoliche (18,0%) e da quella per Trasporti (11,4%). Al netto della spesa abitativa, nel 2018 la spesa media familiare risulta di 1.982 euro (+0,2% rispetto al 2017).

SPESA	Ripartizione geografica					
	NORD-OVEST		NORD-EST		CENTRO	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
SPESA MEDIANA MENSILE	2.450,81	2.446,69	2.448,84	2.390,58	2.445,03	2.266,57
SPESA MEDIA MENSILE	2.874,77	2.865,61	2.843,85	2.782,72	2.678,71	2.723,01
SPESA MEDIA MENSILE PER ALIMENTARI E BEVANDE ALCOLOCHE	472,98	469,09	446,57	444,70	451,77	461,93
SPESA MEDIA MENSILE PER BENI E SERVIZI ALIMENTARI	2.401,79	2.396,52	2.397,29	2.338,02	2.226,94	2.261,08

	SUD		ISOLE		**ITALIA**	
	2017	2018	2017	2018	**2017**	**2018**
SPESA MEDIANA MENSILE	1.759,90	1.783,65	1.652,81	1.711,48	**2.153,86**	**2.152,96**
SPESA MEDIA MENSILE	2.071,22	2.087,01	1.982,88	2.068,49	**2.563,94**	**2.571,24**
SPESA MEDIA MENSILE PER ALIMENTARI E BEVANDE ALCOLOCHE	465,16	477,83	428,88	440,73	**457,12**	**461,70**
SPESA MEDIA MENSILE PER BENI E SERVIZI ALIMENTARI	1.606,06	1.609,18	1.554,00	1.627,77	**2.106,83**	**2.109,54**

Fig. 11. Spese delle famiglie 2017/2018. Fonte ISTAT

2 Nella spesa per l'abitazione è compreso l'importo degli affitti figurativi (vedi Glossario), cioè la spesa che le famiglie dovrebbero sostenere per prendere in affitto un'abitazione con caratteristiche identiche a quella in cui vivono e di cui sono proprietarie, usufruttuarie o che hanno in uso gratuito.

La spesa per beni e servizi non alimentari è di 2.110 euro mensili, anche questa stabile rispetto al 2017 (2.107 euro). Per **abitazione**, **acqua, elettricità e altri combustibili, manutenzione ordinaria e straordinaria** la spesa resta invariata rispetto all'anno precedente (con l'eccezione del Nord-est, dove si contrae del 3,5%) e pari a 903 euro (il 35,1% del totale), di cui 589 euro di affitti figurativi. Tra le spese non alimentari, la quota più rilevante dopo l'abitazione è destinata ai Trasporti (11,4%, 292 euro).

I livelli e la composizione della spesa variano a seconda della tipologia del comune di residenza. Nei comuni delle aree metropolitane le famiglie spendono mediamente di più[3] e la quota più rilevante di spesa si registra per abitazione, acqua, elettricità, gas e altri combustibili (41,2%, contro la media nazionale del 35,1% e contro i 33,0% dei comuni periferici delle aree metropolitane e fino a 50 mila abitanti).

La spesa media è influenzata non solo dalla componente geografica e urbanistica, ma anche dall'ampiezza familiare (ovviamente, per la presenza di economie di scala, l'incremento non è proporzionale rispetto all'aumentare del numero di componenti). All'aumentare dell'ampiezza familiare, cresce il peso delle voci meno suscettibili di economie di scala (ad esempio, prodotti alimentari) e diminuisce quello delle voci nelle quali è possibile ottenere le maggiori economie: ad esempio, per la quota di spesa destinata ad Abitazione, acqua, elettricità, gas e altri combustibili si passa dal 43,6% delle famiglie monocomponente al 28,9% di quelle con cinque o più componenti.

Le capacità di spesa e le abitudini di consumo variano anche a seconda della cittadinanza dei componenti. Nel 2018, il divario tra la spesa delle famiglie composte di soli italiani (2.627 euro) e quella delle famiglie con almeno uno straniero (1.984 euro) è di 644 euro (il 24,5% in meno), divario che sale a 927euro (-35,3%) se si considerano le famiglie di soli stranieri. Per Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili le quote di spesa delle famiglie con almeno uno straniero sono in linea con quelle delle famiglie di soli italiani, se si considerano invece le famiglie di soli stranieri, il peso relativo dell'abitazione sale al 36,6% (621 euro mensili).

In Italia, il 18,7% delle famiglie paga un affitto per l'abitazione in cui vive. La percentuale va dal minimo delle Isole (13,7%) al massimo del Nord-ovest (20,2%). La spesa media per le famiglie che pagano un affitto è di 399 euro mensili a livello nazionale, più alta nel Centro (461 euro) e nel Nord (420 euro nel Nord-ovest e 425 euro nel Nord-est) rispetto a Sud (316 euro) e Isole (309 euro).

La quota più elevata di famiglie in affitto si registra nei comuni centro delle aree metropolitane (27,7%) e nei comuni periferia delle aree metropolitane o con almeno 50mila abitanti (21,0%), rispetto al 14,8% dei comuni fino a 50mila abitanti che non appartengono alla cerchia periferica delle aree metropolitane. Nei comuni centro di area metropolitana si paga mediamente un affitto pari a 487 euro mensili, 83 euro in più della media dei comuni periferia delle aree

3 2.866 euro mensili, +228 euro rispetto alle famiglie residenti nei comuni periferici delle aree metropolitane e in quelli con almeno 50mila abitanti e +417 euro rispetto alle famiglie residenti nei comuni fino a 50mila abitanti che non appartengono alla cerchia periferica delle aree metropolitane

metropolitane o con almeno 50mila abitanti, e 142 euro in più dei comuni fino a 50mila abitanti che non fanno parte della periferia delle aree metropolitane.
La spesa per consumi, come detto comprensiva degli **affitti figurativi** (vedi Glossario in nota), è molto differenziata in base al titolo di godimento dell'abitazione (affitto; proprietà; usufrutto o uso gratuito): è pari a 2.813 euro mensili per le famiglie in abitazione di proprietà (di cui il 35,7% destinato ad Abitazione, acqua, elettricità, gas e altri combustibili); si attesta a 2.150 euro mensili per le famiglie in usufrutto o uso gratuito (il 34,3% dei quali destinati al capitolo abitazione); per le famiglie in affitto è 1.855 euro mensili (con l'abitazione che pesa per il 32,3%,di cui due terzi per l'affitto dell'abitazione principale, pari a oltre un quinto della spesa complessiva). Al netto degli affitti figurativi, la spesa per consumi sostenuta dalle famiglie scende a 2.074 euro per le proprietarie e a 1.595 per quelle in usufrutto o uso gratuito; conseguentemente, muta anche la quota destinata all'abitazione: passa infatti, rispettivamente, dal 35,7% al 12,7% per le prime e dal 34,3% all'11,5% per le seconde.

Il Cicsene è un organismo di cooperazione e sviluppo locale nato nel 1972 per cercare soluzioni nuove al complesso problema della casa e dell'habitat sociale, soprattutto nei paesi del Sud del mondo. Quel primo intento ne definisce ancora oggi l'identità.
Fin dall'inizio, alcune fondamentali intuizioni hanno dotato il Cicsene di strumenti e metodi di lavoro innovativi: ad esempio, l'idea di scambio in base alla quale affrontare problemi in altre realtà del mondo significa dotarsi di proposte utili per il territorio italiano.
In quasi 50 anni di storia, il Cicsene è diventato di fatto un'impresa sociale capace di interventi altamente professionali, finalizzati allo sviluppo sociale.
Sulla base di un attento lavoro di valutazione e valorizzazione delle risorse esistenti, il Cicsene intraprende percorsi di sviluppo locale integrato dell'habitat sociale, culturale ed economico a favore della persona, intesa come soggetto portatore di esigenze, competenze e capacità.
Relativamente alle abitazioni opera per la soluzione dei problemi dell'habitat, promuovendo il miglioramento dell'accesso alla casa e delle condizioni di residenza per le cosiddette fasce grigie. Sperimenta soluzioni abitative per persone in emergenza, con particolare attenzione al disagio della popolazione straniera, al fine di ridurre l'esclusione abitativa originata da motivazioni di carattere economico e sociale.
Circa la riqualificazione urbana integrata promuove progetti ambientalmente e socialmente sostenibili, agendo in modo integrato sugli aspetti edilizi, urbanistici, socioculturali, dell'habitat e dell'economia. Sostiene lo sviluppo locale, anche attraverso la progettazione partecipata.

QUADRANTE AL&AT

Il progetto intende estendere la capacità di risposta dei servizi sociali ai bisogni connessi alla vulnerabilità sociale, con interventi preventivi riducendo il rischio di cronicizzazione dei disagi e innovando sul metodo di lavoro sociale. Le attività mirano alla creazione di un catalogo delle risorse di welfare, alla creazione di una centrale della progettazione che coinvolga gli enti partner e tre sperimentazioni territoriali, nei settori: casa, famiglia e minori, accesso ai servizi del lavoro.

POR Piemonte FSE 2014/2020

PIEMONTE INNOVAZIONE SOCIALE wecare Welfare Cantiere Regionale