

Nota tecnica

A cura del Servizio legislativo e qualità della legislazione

Relazione alla clausola valutativa della l.r. 24/2001 “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo” (ogg. 4681)

La clausola valutativa prevista dall’art. 55 della l.r. 24/2001 individua un percorso di valutazione articolato in diverse tempistiche, per dare conto dell’attuazione e dei risultati prodotti con la riforma del sistema dell’edilizia residenziale pubblica introdotta nel 2001. La clausola prevede infatti: la presentazione di relazioni annuali (comma 2), sull’attuazione della legge, sui costi sostenuti e i tempi necessari per attuare le disposizioni previste, unitamente al monitoraggio del patrimonio ERP; un’analisi del processo di attuazione (comma 3), raccogliendo anche le opinioni dei principali soggetti coinvolti e di eventuali testimoni privilegiati sull’utilità degli interventi ed eventuali opportunità di miglioramento, da concludersi entro cinque anni dall’entrata in vigore della legge; l’analisi d’impatto (comma 4), da realizzarsi entro otto anni dall’entrata in vigore della legge, per valutare i risultati ottenuti.

Si segnala che questa è la prima clausola valutativa approvata in Italia.

Di seguito, un’analisi dei principali aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta.

1) Procedura di consegna della relazione

La Giunta presenta la relazione in risposta all’art.55 comma 4 (analisi d’impatto). La relazione era stata inserita dal Presidente dell’Assemblea nell’elenco delle relazioni in scadenza, ai sensi di quanto previsto dall’art. 103 c.3 del Regolamento.

2) Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione in risposta alla clausola, oggetto n. 4681, si compone di due documenti: l’“analisi d’impatto”, che fornisce i risultati dell’analisi con riferimento alla situazione fino al 2009 e un allegato di aggiornamento con gli ultimi dati disponibili, per dare conto del contesto di crisi economica, degli effetti del terremoto del 2012, della riforma della legge.

La relazione “analisi d’impatto” risponde ai quesiti della clausola nella prima parte (capitoli 1 e 2), alla quale seguono altre due parti, dedicate ai programmi edilizi e alle misure di sostegno alle famiglie, con l’obiettivo di fornire un quadro più completo su quanto realizzato con la l.r. 24/2001.

Di seguito si riepilogano i quesiti della clausola e come la relazione vi ha risposto.

a) variazioni quantitative e qualitative del patrimonio Erp

La relazione risponde al quesito fornendo i dati sullo stock e sull'evoluzione del patrimonio dal 2001 al 2009 dando conto:

- del **trasferimento** della titolarità del patrimonio Erp in capo ai Comuni: al 31/12/2001 il 63% degli alloggi era di proprietà delle ACER e il 25% dei Comuni, mentre alla fine del 2009 il patrimonio dei Comuni raggiunge il 95% e quello delle ACER si riduce al 3,7%. Le quote del patrimonio in carico ad altri soggetti (ad esempio Province e Demanio), già modeste, si sono ulteriormente ridotte
- della **consistenza** del patrimonio ERP gestito dalle ACER, indicandone inoltre l'"anzianità" (data di ultimazione dei fabbricati), la **disponibilità** e i motivi della non occupazione degli alloggi
- della **distribuzione** territoriale del patrimonio per tipologia di Comune (distinguendo fra capoluogo o altro Comune) e classe demografica del Comune stesso
- **caratteristiche** degli alloggi ERP con indicazioni delle dimensioni e del valore catastale.

Nel paragrafo 1.1 dell'allegato, la Giunta fornisce ulteriori informazioni sul patrimonio ERP con dati più aggiornati riferiti al triennio 2009-2011.

Nell'allegato vengono inoltre fornite alcune indicazioni sugli interventi attuati per sostenere il recupero dal patrimonio danneggiato con il **terremoto** del maggio 2012.

b) grado di efficienza ed efficacia della gestione erp

Prima della l.r. 24/2001 la gestione del patrimonio ERP era caratterizzata da standard differenziati sul territorio. Con la trasformazione degli IACP in ACER è stato creato un soggetto cui affidare la gestione del patrimonio immobiliare e la fornitura dei relativi servizi tecnici e amministrativi per garantire un adeguato standard di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività (art.3 comma 1 lett. c). L'art.41 "Attività delle ACER" ne stabilisce i compiti istituzionali fra i quali la gestione del patrimonio, gli interventi di recupero e qualificazione, la fornitura di servizi tecnici, la prestazione di servizi agli assegnatari.

I proventi dei canoni di locazione, oltre che alla copertura dei costi di gestione sono destinati dai Comuni a quanto previsto dall'art.36 (ad esempio recupero e sviluppo del patrimonio) e a tali proventi non possono essere imputati costi di gestione superiori ai massimali definiti con la Delibera assembleare 391/2002. Nella relazione, la Giunta segnala il rispetto di questi vincoli e indica inoltre che **i maggiori ricavi delle aziende sono stati impiegati in costi legati ai fabbricati** (manutenzione e spese condominiali) e non in costi generali aziendali.

Rispetto all'efficienza della gestione, la relazione, oltre ad alcuni dati sintetici sui costi e sui ricavi dei bilanci delle ACER per il periodo 2004-2009 fornisce degli **indicatori sulle performance delle ACER** stesse come il rapporto fra alloggi gestiti e dipendenti e il rapporto fra costo del personale dipendente sul valore della produzione.

c) grado di copertura delle domande di accesso agli alloggi erp e al mercato delle locazioni e delle abitazioni

La Delibera assembleare 327/2002 ha definito i requisiti per l'accesso agli alloggi ERP mentre i criteri, le priorità per l'assegnazione e i relativi punteggi sono disciplinati dalle Amministrazioni Comunali con i propri Regolamenti. In merito, la relazione evidenzia come sia stata *"conferita alle Amministrazioni Municipali un'ampia autonomia regolamentare che ha progressivamente visto i Comuni, nel rispetto dei requisiti di legge e dei criteri di assegnazione di cui alla Delibera di Consiglio 327/2002, predisporre, applicare e anche modificare nel tempo le modalità di costruzione delle graduatorie, cercando di individuare quelle maggiormente rispondenti alle esigenze locali"*. Una eterogeneità che rende difficilmente comparabile su scala territoriale i dati.

Vengono comunque forniti alcuni spunti di riflessione interessanti:

- le **domande di alloggi ERP** inserite in graduatoria presentate ai Comuni della Regione di grandi dimensioni, rispetto al numero delle famiglie e degli alloggi dei comuni stessi (Tabella 33, valori a settembre 2009). Nell'allegato, il paragrafo 1.4 fornisce le prime indicazioni sull'analisi della copertura delle domande di accesso ERP anche grazie ai dati raccolti a partire dal 2011 nell'ambito di un **progetto sperimentale** che attraverso un applicativo web fruibile dai Comuni potrà consentire di *"completare il quadro conoscitivo dell'edilizia residenziale pubblicae disporre di un quadro aggiornato delle famiglie che versano in una situazione di difficoltà economica"*. La piena implementazione del nuovo sistema informativo potrebbe quindi fornire un *feedback* più completo in grado di monitorare adeguatamente questi aspetti
- i dati sulle **assegnazioni** nel triennio 2007-2009 distinti in base alla nazionalità degli assegnatari (italiani o stranieri). Nell'allegato all'analisi di impatto, viene inoltre fornito un aggiornamento a tutto il 2011
- indicazioni sul **profilo dell'utenza** tra il 2001, 2006 e 2009, distinta per fascia d'età e numero di componenti del nucleo familiare, con aggiornamento nell'allegato per il triennio 2009-2011, anche in rapporto alle tendenze demografiche della popolazione residente
- illustrazione delle modalità di definizione dei **canoni** degli alloggi ERP e analisi dell'andamento dei canoni medi annui distinti per provincia per gli anni 2001, 2006, 2009, con aggiornamento nell'allegato per il triennio 2009-2011.

I Programmi edilizi e le misure di sostegno alle famiglie

Come anticipato, le parti seconda e terza della relazione raccolgono **informazioni aggiuntive rispetto ai quesiti** approfondendo i programmi di edilizia attuati nel periodo fino al 2009 e le misure di sostegno per le famiglie.

In particolare, nella relazione si illustrano i seguenti **programmi edilizi**:

- il "Programma regionale 2003-2004 di interventi sul patrimonio comunale di edilizia residenziale sociale", che impegnò 110 milioni di euro per intervenire significativamente sul miglioramento del patrimonio oggetto di trasferimento ai Comuni
- il "Programma 20.000 alloggi in affitto", un programma nazionale sperimentale, realizzato per incrementare l'offerta di alloggi di edilizia convenzionata-agevolata da concedere in locazione a termine (minimo 10 anni) o permanente a canone concordato alle categorie sociali deboli. Il programma ha interessato 1.804 alloggi con uno stanziamento complessivo di risorse di oltre 73 milioni di euro

- "3.000 case per l'affitto e la proprietà della prima casa" finanziato attraverso la costituzione di un fondo di rotazione per la concessione di mutui agevolati. Sono stati realizzati 2.449 alloggi, di cui 790 destinati alla vendita e i restanti 1.659 adibiti all'affitto.

Nella terza parte della relazione, con aggiornamenti nell'allegato, presenta le **misure di sostegno alle famiglie**:

- il fondo per l'affitto, istituito dall'art. 11 della legge 431/1998. La relazione dà conto del numero di contributi erogati, dei relativi fabbisogni e delle risorse stanziati negli anni dal 2000 al 2009. Nell'allegato all'analisi d'impatto viene fornito un aggiornamento per il 2011 e 2012. Rispetto a questo intervento, la relazione segnala le criticità legate alla riduzione delle risorse statali
- il fondo per l'eliminazione delle barriere architettoniche, previsto dalla legge statale 13/1989, per l'erogazione a fondo perduto di contributi per migliorare la condizione abitativa delle persone con disabilità fisica. Dal 1990 al 2008 l'importo complessivamente impiegato è di oltre 28 milioni di euro, fra risorse regionali e statali (tabella 69). Nell'allegato alla relazione la Giunta fornisce un aggiornamento ad aprile 2013

Ulteriori dati su questi fondi sono disponibili nell'appendice della relazione.

Analogamente alla relazione, anche **l'allegato di aggiornamento** ne ricalca la struttura e dedica due parti specifiche (la seconda e la terza), ai **programmi edilizi attuati negli ultimi anni e alle politiche di sostegno per le famiglie**.

I programmi illustrati sono:

- "una casa alle giovani coppie", che prevede l'erogazione di contributi per alloggi destinati alla locazione o assegnazione in godimento, per un massimo di quattro anni. Il programma ha visto l'emanazione di sette bandi per la sua attuazione e viene dato conto di come, nel corso della sua implementazione, siano stati recepiti elementi di difficoltà, in modo da migliorarne la gestione
- in attuazione dell'art.8 della l.r. 24/2001 è stato approvato¹ il programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana, in cui si prevede che la realizzazione di interventi per l'edilizia residenziale sociale debba avvenire in stretta integrazione con gli obiettivi delle politiche urbane e territoriali per conseguire uno sviluppo sostenibile. Nel paragrafo 2.2.1 viene dato conto dell'attuazione del "Programma di edilizia residenziale sociale 2010", realizzato con l'obiettivo di finanziare interventi di recupero, nuova costruzione, acquisto di alloggi già realizzati da destinare permanentemente alla locazione o alla locazione di lungo periodo (almeno venticinque anni), o di medio periodo (almeno dieci anni). L'incremento dell'offerta di alloggi deve infatti avvenire senza il consumo di territorio non ancora urbanizzato. Per la sua attuazione, la Regione ha stanziato 60 milioni di euro per realizzare 685 alloggi.

Nel paragrafo 2.2.2, si dà inoltre conto dell'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, con la sottoscrizione nel 2011 di un Accordo di programma con il Ministero Infrastrutture e Trasporti con il quale è stato approvato un Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana, che coinvolge risorse statali e regionali, perseguendo una strategia di rigenerazione del patrimonio

¹ Approvazione con DAL 16/2010

edilizio esistente e interventi di riqualificazione del territorio urbanizzato. Nel 2012 sono iniziati gli interventi finanziati dal programma, per realizzare 320 alloggi in locazione a canone concordato o sociale, in prevalenza frutto di riconversione di patrimonio già esistente (175 edifici) per ridurre il consumo di suolo.

- "Nessun alloggio pubblico sfitto", realizzato con l'obiettivo di incrementare la disponibilità di alloggi di proprietà dei Comuni da destinare alla locazione permanente, mediante l'adozione di quegli interventi di manutenzione e ristrutturazione necessari per renderli assegnabili. Per il primo programma, nel 2007 vennero quantificati, in seguito alla realizzazione di un apposito censimento, 1.832 alloggi da recuperare e riadattare. Lo stanziamento complessivo di 53 milioni di euro ha permesso di finanziare gli interventi e dedicare la cifra residua a un secondo programma di ripristino degli ulteriori alloggi sfitti censiti.

Nella terza parte dedicata alle misure di sostegno alle famiglie, oltre ai già citati aggiornamenti sui fondi per l'affitto e per l'eliminazione delle barriere architettoniche, l'allegato presenta una misura più recente, che nasce per sostenere quelle famiglie che, a causa del prolungarsi della crisi economia e occupazionale, riscontrano difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione. Con le delibere di Giunta 2051/2011 e 817/2012 sono state assegnate le relative risorse per il 2011 e 2012 da destinare a "misure di sostegno" per le famiglie in difficoltà, illustrate nelle tabelle n. 34, 35, 36.

Con la presentazione di questa relazione si conclude il percorso di valutazione definito dalla clausola e, nell'ottica di presentare un "bilancio" di oltre un decennio di attuazione della legge, la relazione amplia la descrizione degli interventi rispetto a quanto richiesto dalla clausola stessa.

Cogliendo la funzione della valutazione quale strumento utile alla riprogrammazione, considerazioni in merito alla riforma della legge sono contenute nell'introduzione dell'allegato, in cui si evidenzia come *"i profondi cambiamenti da un punto di vista sociale, economico, istituzionale e del mercato del lavoro hanno determinato la necessità di rivedere alcuni aspetti dell'attuale impianto normativo così come previsto nella legge regionale n. 24 del 2001"*.

E' infatti emersa la necessità di *"aggiornare e ampliare l'ambito di intervento delle politiche abitative in modo da farlo coincidere con l'edilizia residenziale sociale, di cui è parte la tradizionale edilizia residenziale pubblica"*. Inoltre, la relazione segnala come nel decennio di attuazione della legge si sia manifestata la possibilità di migliorare la gestione e l'utilizzazione degli alloggi.

La stessa clausola valutativa è stata modificata dalla l.r. 24/2013 per rivedere il mandato informativo previsto dai quesiti dell'art. 55 e aggiornarlo al nuovo contesto di riferimento, in coerenza con la legge di riforma.