

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Gualmini alla clausola valutativa della l.r. 24/2001 e s.m.i. "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" (oggetto assembleare 5979/2018)

A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

La presente nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare III, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Gualmini, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa prevista dall'art. 55 della l.r. 24/2001 prevede che, con cadenza triennale, la Giunta, avvalendosi dei dati e delle informazioni prodotte dall'Osservatorio Regionale del sistema abitativo e dell'anagrafe dell'intervento pubblico, presenti alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni in risposta a quesiti specifici per valutare attuazione e risultati della legge. I quesiti prevedono informazioni sulla consistenza e distribuzione del patrimonio ERP sul territorio, sugli interventi di manutenzione e recupero realizzati, sul grado di copertura della domanda di accesso agli alloggi, l'analisi dell'utenza e gli effetti sulla mobilità in seguito all'applicazione dei nuovi limiti di reddito, le risorse e attuazione degli interventi di edilizia residenziale sociale.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta, la prima in risposta alla clausola valutativa così come modificata dalla l.r. 24/2013.

La clausola è stata infatti modificata nel 2013 in occasione della riforma della l.r. 24/2001, aggiornando il mandato informativo previsto dai quesiti dell'originale art. 55 al nuovo contesto di riferimento. Con la relazione di ritorno alla clausola valutativa discussa proprio nel 2013 si è concluso il percorso di valutazione definito dalla clausola prima della sua modifica¹.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

La Giunta presenta la prima relazione triennale in risposta al nuovo art.55: la l.r. 24/2013 è stata approvata nel mese di dicembre 2013 e il triennio da sottoporre a valutazione riguarda il periodo 2014-2016. La relazione era quindi stata inserita dal Presidente dell'Assemblea nell'elenco delle relazioni in attesa nel 2017, ai sensi di quanto previsto dall'art. 103 c.3 del Regolamento.

¹ Le relazioni di ritorno alla clausola valutativa della l.r. 24/2001 sono disponibili su Demetra al link http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2001;24&dl_t=xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=correlati,valutazionepolitichepubbliche.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione è suddivisa in capitoli nei quali, dopo aver contestualizzato la riforma avvenuta nel 2013, si forniscono informazioni per rispondere alla clausola valutativa.

Come si legge in premessa, *"a distanza di quattro anni dalla revisione della l.r. 24/2001, operata con la l.r. 24/2013, la clausola valutativa ci consegna alcuni spunti di riflessione importanti sul tema delle politiche pubbliche"*.

Dopo aver illustrato **nel primo capitolo le caratteristiche e gli obiettivi della riforma**, la relazione dedica il **secondo capitolo a inquadrare il contesto socio-demografico ed economico** dell'Emilia-Romagna, attraverso la presentazione di dati e grafici relativi alla popolazione residente sul territorio, al mercato del lavoro, al mercato immobiliare, agli scenari previsionali.

Il **terzo, quarto e quinto capitolo** forniscono informazioni per rispondere ai quesiti della clausola.

In risposta alla lettera a) della clausola, nel paragrafo 3.1 la Giunta presenta l'analisi della consistenza ed evoluzione del patrimonio ERP che, al 31/12/2016, ammonta a 55.700 alloggi², in aumento del 3,6% rispetto al 2001, valore stabile rispetto al 2013. Negli alloggi abitano 119.371 persone, in aumento del 10,5% dal 2001. La relazione segnala che nel 2013 si registra un aumento del patrimonio rispetto all'anno precedente (+600 alloggi) in quanto, in seguito al terremoto del 2012 la Regione ha approvato un programma di ampliamento del patrimonio ERP per le famiglie assegnatarie di case divenute inagibili. E' quindi nelle province di Bologna, Ferrara e Modena che si evidenzia questo aumento.

Circa la distribuzione territoriale degli alloggi, emerge una presenza diffusa in quanto solo nel 10% dei comuni non sono presenti alloggi ERP e si tratta di territori con una bassa densità di popolazione. La maggior presenza di alloggi si rileva nei comuni di grandi dimensioni lungo l'asse della via Emilia, nelle province di Bologna, Ferrara e nella Romagna.

Per quanto riguarda la proprietà degli alloggi, il 98% degli alloggi gestiti dalle Aziende casa è di proprietà delle amministrazioni comunali. La relazione segnala che *"in seguito ai piani di vendita degli alloggi ERP, sono aumentati i "condomini misti" e spesso la proprietà pubblica possiede quote condominiali di minoranza che, in alcune situazioni, hanno generato criticità sulle manutenzioni delle parti comuni e sulla gestione del fabbricato"*.

Al 31/12/2016 gli alloggi assegnati alle famiglie sono 50.053 (il 90% del totale). In aumento gli alloggi non assegnati che, come si legge in relazione, includono diverse tipologie (alloggi già assegnati che alla data di rilevazione annuale dei dati hanno il contratto di affitto in via di perfezionamento, alloggi vuoti perché necessitano di manutenzione o ristrutturazione (oltre il 50% dei casi), alloggi in uscita dall'ERP poiché inseriti in piani di vendita, alloggi a disposizione dei Comuni per assegnazioni ai nuclei iscritti nelle liste di attesa degli alloggi ERP. Gli alloggi non assegnati presentano una distribuzione sul territorio non uniforme.

La relazione presenta l'andamento a partire dal 2001 dell'indice di affollamento degli alloggi che, a fronte della stabilità degli alloggi assegnati e dell'aumento nel numero utenti, risulta in crescita ed è pari a 2,14 persone per alloggio nel 2016.

La relazione descrive poi i dati per il 2016 delle nuove assegnazioni, pari a circa 2.400 alloggi, registrando una certa variabilità territoriale. Le famiglie entrate negli alloggi sono prevalentemente italiane (64% del totale) mentre i nuovi intestatari comunitari sono il 4%.

² La relazione specifica che a questo valore vanno aggiunti circa 500 alloggi gestiti dai Comuni attraverso società di scopo o in proprio.

Fra questi, prevale la nazionalità rumena mentre fra le extracomunitarie prevalgono le nazionalità marocchina (31%), albanese (10%), tunisina (7%)

Al quesito della clausola valutativa relativo alla **manutenzione, recupero, nuova costruzione del patrimonio (lettera b)**, la relazione fornisce risposta al paragrafo 3.3. Evidenziato che circa il 50% degli alloggi risultano non assegnati in quanto richiedono interventi di manutenzione straordinaria e/o lavori di manutenzione, la relazione specifica che il reperimento delle risorse *“è un punto cruciale non solo per rendere più efficiente il sistema dell’ERP e, conseguentemente, riassegnare gli alloggi in tempi celeri ma, soprattutto, più efficace il processo ovvero ri-assegnare gli alloggi in base alle caratteristiche dei nuclei che vi andranno a risiedere”*. La relazione descrive l’attuazione di due programmi statali, “Nessun alloggio pubblico sfitto” e il “Programma di recupero e razionalizzazione degli alloggi e degli immobili”, presentando i dati aggiornati al 2017.

Un apposito paragrafo, il 3.4, è dedicato **all’analisi dell’utenza**, aspetto richiesto dalla **lettera e) della clausola valutativa**.

La relazione approfondisce le caratteristiche dell’utenza, inquadrata nell’analisi della popolazione regionale del suo complesso. Come anticipato, negli alloggi ERP al 31/12/2016 vivono 119.371 persone, valore in aumento del 10,5% dal 2001 ma sostanzialmente stabile dal 2013. La relazione, analizzando gli ultimi cinque anni, evidenzia andamenti difformi a livello provinciale e segnala la particolarità della provincia di Ravenna: a fronte di un aumento medio regionale dell’utenza pari al 1,6%, Ravenna presenta un aumento di utenti del 6%. Un aumento, anche se di minore entità, si registra nelle province di Parma e Reggio Emilia.

L’analisi della distribuzione per età evidenzia la presenza di persone con più di 65 anni: *“un utente su quattro può essere definito “anziano”, sottoinsieme che tende a rimanere sostanzialmente stabile nel quinquennio considerato”*. Più dinamica la classe 18-34 anni (+9,2%) mentre la classe di età 50-64 anni, che pesa per il 20% rispetto al totale, vede l’aumento maggiore di utenti nel quinquennio (+10,56%). La relazione precisa che gli utenti ultrasessantacinquenni nel 2009 erano pari al 30% e nel 2001 erano il 32%, mentre i minori erano il 13%, contestualizzando questi dati nell’ambito di una più generale analisi demografica relativa all’intera popolazione residente: *“nel primo decennio degli anni 2.000 si è verificato questo cambiamento in linea con le modifiche che hanno interessato la popolazione regionale, sintetizzabili in un ringiovanimento dovuto alla cospicua presenza di immigrati, all’incremento della popolazione giovane per una maggiore fertilità della popolazione, sia straniera che “autoctona”, e una crescita sostenuta della popolazione anziana...questi comportamenti sono ancora confermati dall’analisi dei dati nel quinquennio 2010-2016 anche se con valori leggermente inferiori rispetto al decennio precedente”*.

In prevalenza, negli alloggi ERP vivono donne (56%). In particolare, è nelle età adulte che si registra l’aumento di donne (fra gli ultra ottantacinquenni la percentuale raggiunge il 76%), un aspetto in linea con l’andamento nel complesso della popolazione residente.

Le famiglie che abitano negli alloggi ERP sono composte prevalentemente da piccoli nuclei: le famiglie unipersonali sono il 36,8%, quelle con due componenti sono il 28,3%. Come si legge in relazione, *“nel quinquennio esaminato si nota la lieve ma costante diminuzione dei nuclei unipersonali, spesso composti da anziani, controbilanciata dall’aumento dei nuclei di più grandi dimensioni. Il ringiovanimento degli utenti ha modificato e sta modificando anche la composizione dei nuclei familiari assegnatari degli alloggi”*.

Per quanto riguarda le cittadinanze degli utenti che vivono negli alloggi ERP, la relazione evidenzia che in prevalenza si tratta di italiani ma con un tasso di crescita degli utenti extracomunitari che risulta in aumento. Le nazionalità più presenti sono, fra le comunitarie, la rumena (66% del totale comunitari) e fra le extracomunitarie la marocchina (37%),

l'albanese (11%), la tunisina (10%). La Giunta precisa che, ad esclusione della nazionalità tunisina, *"le cittadinanze presenti nell'ERP sono le stesse che occupano i primi posti nella graduatoria della popolazione residente in Emilia-Romagna"*. Andando nel dettaglio dei dati del 2016, in relazione si legge che quest'analisi *"permette di individuare dei profili socio demografici degli abitanti dell'ERP. Gli utenti italiani costituiscono sempre la prevalenza in ogni classe di età, a livello regionale (70%) ma sono più presenti nell'età adulte più elevate e fra i grandi anziani la percentuale è nettamente a favore degli italiani, gli stranieri sono più presenti fra i minori e le giovani generazioni e, come analizzato precedentemente, hanno contribuito al ringiovanimento dell'utenza ERP. Inoltre, le famiglie italiane sono composte da 1 o 2 persone (64%) mentre quelle straniere totalizzano un'analoga percentuale nelle famiglie con 4 e più persone"*.

In risposta alla lettera f) della clausola la relazione descrive poi le condizioni economiche delle famiglie e presenta un'analisi dei redditi dei nuclei assegnatari. Nel paragrafo 3.5 la Giunta evidenzia come, con la riforma dei requisiti per accedere all'ERP avviata nel 2015, sia stato eliminato il valore dell'ISE e mantenute le fasce per il calcolo del canone, rivedendo i limiti di reddito ISEE. Le fasce sono, quindi, una fascia di protezione per le famiglie meno abbienti, una fascia di accesso e permanenza, una fascia di decadenza. I requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi, stabiliti dall'art.15 comma 1 della l.r. 24/2001, sono stati aggiornati con DAL 15/2015. La relazione evidenzia come, nel 2016, i nuclei familiari che abitano negli alloggi ERP abbiano bassi redditi: il 41% si colloca nella fascia di protezione, un ulteriore 50% nella fascia di accesso. A questi dati è dedicata un'apposita tabella, nella quale si evidenzia una stabilità nel trend.

Il capitolo 4 della relazione approfondisce la riforma dell'ERP, dando conto dell'aggiornamento dei requisiti per accedere agli alloggi ERP e della revisione della metodologia del calcolo del canone d'affitto. Nel 2016, infatti, è proseguita la riforma dell'ERP circa le nuove soglie di reddito dei nuclei aventi diritto e la metodologia del calcolo del canone ERP. La nuova disciplina è prevista nelle DAL 15/2015 e nella DGR 894/2016, modificata con DGR 739/2017³, nella quale **si prevede che il nuovo sistema di calcolo venga applicato dai Comuni a partire dal 01/10/2017**.

In vista della formulazione della DGR 894/2016, è stata realizzata un'analisi dei redditi ISEE dei nuclei familiari assegnatari, descritta nel paragrafo 4.2 della relazione dove, per valutare l'impatto della riforma ISEE sono stati elaborati i dati riferiti ad un sottoinsieme dei nuclei familiari assegnatari di alloggi ERP confrontando, per gli stessi nuclei, i redditi ISEE 2014 e 2015. L'analisi evidenzia una stabilità per i redditi medi mentre nell'area della decadenza il reddito medio ISEE passa da 41.000 a 47.000 euro (tab.28). La relazione specifica inoltre che è stata calcolata la transizione dei nuclei nelle varie sottofasce dal 2014 al 2015 e il 60% dei nuclei rimane nella stessa fascia, il 21% diminuisce il reddito poiché passa nella fascia precedente (si riscontra nell'area della permanenza), il 19% vede aumentare il proprio reddito ed è sia nell'area della protezione che nell'accesso.

Sulla base di diverse simulazioni, sono stati individuati i nuovi limiti di reddito approvati con la DGR 894/2016. Analizzando la distribuzione delle famiglie assegnatarie nelle nuove fasce per l'accesso e permanenza, la Giunta precisa che il 95,5% dei nuclei familiari assegnatari di alloggi ERP conserva il diritto di risiedere in un alloggio. Il 4,5% dei nuclei è nell'area della decadenza, maggiormente presente nell'area bolognese, con nuclei il cui assegnatario aveva mediamente 70 anni e un'anzianità media negli alloggi di circa 30 anni.

³ Correttivi alla metodologia per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERP definita dalla DGR n. 894/2016

Nel paragrafo 3.6, in risposta alla **lettera d) della clausola**, la Giunta presenta il quadro delle graduatorie comunali per l'accesso all'ERP, evidenziando come, alla luce della crisi economica che ha aggravato il fenomeno della povertà, *"le famiglie in attesa di un alloggio pubblico hanno caratteristiche socio-demografiche diverse dal profilo dell'utente ERP poiché sono più giovani, numerose ed economicamente più fragili poiché la media dei loro redditi ISEE è notevolmente più bassa di quella dell'utenza ERP"*. In crescita la presenza di famiglie straniere o di famiglie la cui richiesta è fatta da uno straniero.

La relazione specifica che l'ultima indagine effettuata sui comuni dell'Emilia-Romagna sull'ammontare delle famiglie iscritte nelle liste d'attesa le quantifica, a dicembre 2014, in 34.251, a fronte dei 56.000 alloggi ERP dei quali 51.258 assegnati. Aggiornamenti di questi dati sono disponibili solo per i Comuni di maggiori dimensioni.

Le tabelle n.26 e 27 della relazione presentano i dati delle famiglie iscritte nelle liste d'attesa comunali.

Il quinto capitolo della relazione è dedicato ai **risultati dei programmi edilizi, in risposta alla lettera g) della clausola**, per attuare interventi che riguardano alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale. Con l'insieme dei programmi sono stati investiti per l'ERP 105 milioni di euro, con il recupero e sistemazione del 75% degli alloggi esistenti (si veda la tabella 36).

2. Considerazioni conclusive

La relazione è ampia e contiene molti dati, anche in serie storica a partire dal 2001, anno di entrata in vigore della legge. Per maggiori approfondimenti, la Giunta riporta in appendice ulteriori tabelle. Complessivamente, la Giunta afferma che *"la fotografia dell'edilizia residenziale pubblica dell'Emilia-Romagna che emerge dalla clausola si conferma come un pezzo rilevantisimo del welfare regionale in grado di assicurare protezione sociale, sicurezza e stabilità"*, segnalando comunque alcune criticità nell'attuazione della legge, come la capacità di riutilizzo e messa a disposizione degli alloggi *"dove si evidenziano margini di miglioramento"* e sugli interventi attuati per l'edilizia residenziale sociale, dove si dà conto della necessità di proseguire ulteriormente il lavoro da svolgere.

Circa il quesito della clausola indicato alla lettera c) relativo alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in forma associata da parte dei Comuni (aspetto previsto dall'art.6 della legge), anche con riferimento agli effetti di semplificazione e ad eventuali criticità, nel primo capitolo della relazione in cui si illustrano le caratteristiche della riforma, si legge che con la gestione associata *"si è voluto rafforzare il principio dell'esercizio associato delle funzioni in materia di politiche abitative in capo ai Comuni, in coerenza con il sistema di riordino territoriale regionale attuato con la L. R. n. 21/2012 e si è valorizzato il ruolo del Tavolo territoriale di concertazione delle politiche abitative"*. Il Tavolo è istituito per ciascun territorio provinciale con i Comuni, anche in forma associata, che ne fanno parte ed ha l'obiettivo di promuovere l'integrazione ed il coordinamento delle politiche abitative a livello locale, comprese le modalità di gestione del patrimonio pubblico (art. 5 comma 3 della legge 24/2001 come modificata dalla l.r. 24/2013).

L'attuazione degli aspetti previsti dalla lettera c), tuttavia, non è illustrata nel testo della relazione e la Giunta potrà quindi fornire maggiori informazioni.

Per quanto riguarda il nuovo sistema di calcolo dei canoni, la relazione specifica che, oltre ad aver realizzato *"una valutazione preventiva dell'impatto sui destinatari, richiede ora un attento lavoro di monitoraggio sugli effetti, per verificare se gli obiettivi che si intendevano perseguire si stanno realizzando e, soprattutto, mettere in campo eventuali correttivi e*

modifiche". Il monitoraggio è stato avviato all'interno di un gruppo di lavoro dove sono presenti rappresentanti delle Acer, dei Comuni, Anci e delle parti sociali.

La DGR 739/2017 prevede infatti che l'applicazione dei nuovi limiti di reddito e della nuova metodologia di calcolo dei canoni ERP, applicata dai Comuni dall'1 ottobre 2017, sia soggetta a monitoraggio al fine di individuare problematiche che possono emergere e le eventuali modifiche necessarie.

La Delibera stabilisce che entro il 31/12/2018 venga predisposta e presentata al "Tavolo di concertazione Regione, enti locali, associazioni economiche e sindacali in materia di politiche abitative di cui all'articolo 8, comma 5 della legge regionale n. 24/2001" una relazione informativa sugli effetti dell'applicazione dei nuovi limiti di reddito e della nuova metodologia di calcolo dei canoni.

Potrà quindi essere utile anche per l'Assemblea conoscere gli esiti di tali analisi.