

**POLITICHE URBANE INTEGRATE PER LA TUTELA
DEL DIRITTO ALL'ABITARE A ROMA**

L'ESPERIENZA DELLE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE IN ITALIA



Ricerca promossa da:

Roberto Gualtieri – Sindaco di Roma

Andrea Tobia Zevi - Assessore al Patrimonio e alle Politiche Abitative di Roma

Rapporto di ricerca realizzato nell'ambito dell'accordo esecutivo per il confronto tecnico-scientifico e la collaborazione inter-istituzionale tra il Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale e il Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia il Territorio e la Finanza della Sapienza Università di Roma, finalizzato all'analisi della condizione abitativa a Roma nell'ambito del Protocollo di Intesa DG/5187/2022, approvato dalla Giunta Capitolina con Deliberazione n. 25 del 03.02.2022.



Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio
e Politiche Abitative di Roma Capitale



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI METODI E MODELLI
PER L'ECONOMIA IL TERRITORIO E LA FINANZA
MEMOTEF



OTTOBRE 2024

ISBN 979-12-210-8889-2

Rapporto di ricerca realizzato da:

Daniela Festa

Ricercatrice e docente di geografia politica ed economica, Sapienza Università di Roma, coordinatrice del progetto e responsabile delle relazioni istituzionali.

Barbara Brollo

Ricercatrice postdoc Dip. MEMOTEF, Sapienza Università di Roma.

Alessandra Esposito

Ricercatrice postdoc Dip. MEMOTEF, Sapienza Università di Roma.

Ilaria Rossi

Ricercatrice postdoc Dip. MEMOTEF, Sapienza Università di Roma.

LA RICERCA

L'analisi qui presentata rientra nella ricerca realizzata per il Dipartimento Valorizzazione del Patrimonio e Politiche Abitative di Roma dal Dipartimento MEMOTEF dell'Università Sapienza di Roma. L'obiettivo è indagare la condizione abitativa nella città di Roma e descrivere il fabbisogno attuale ed emergente, anche al fine di informare e orientare l'azione pubblica.

La ricerca si articola in tre assi:

- a) Analisi delle politiche di edilizia residenziale pubblica per l'elaborazione di nuove politiche abitative a Roma;
- b) Crisi abitativa e mercato degli affitti;
- c) Analisi comparativa delle forme e dei modelli di Agenzia Sociale per l'Abitare a livello nazionale e prefigurazione di un modello strategico per Roma.

REPORT

L'ESPERIENZA DELLE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE IN ITALIA

Analisi comparativa delle forme e dei modelli di Agenzia Sociale per l'Abitare a livello nazionale e prefigurazione di un modello strategico e gestionale per Roma

HIGHLIGHTS

PROMOZIONE DEI CONTRATTI CONCORDATI

Le Agenzie Sociali per l'Abitare (ASA) sono uno strumento pubblico per influenzare e calmierare il mercato delle locazioni ad uso residenziale.

La principale attività delle ASA è reperire alloggi nel mercato privato tramite accordi con i proprietari, al fine di destinare le unità abitative alla locazione a canone concordato. I proprietari rinunciano alla maggiore rendita che potrebbero realizzare con altre forme contrattuali, in cambio di garanzie – in particolare in caso di mancato pagamento dei canoni da parte dell'inquilino – sgravi fiscali, contributi per ristrutturazioni e altri incentivi a seconda dei casi. Anche gli inquilini vengono facilitati e supportati con contributi all'affitto.

Il target ordinario delle ASA è la c.d. “fascia intermedia” o “grigia”: coloro che non hanno diritto a una casa di edilizia residenziale pubblica ma che non riescono a trovare una soluzione abitativa nel mercato privato. Tuttavia, tale target si è esteso e diversificato, ricomprendendo oggi: persone in graduatoria per le case popolari, che a causa dello scarso patrimonio ERP disponibile non riescono a ricevere un'assegnazione; persone in situazione di disagio ed emergenza abitativa (anche temporanea), persone che faticano a trovare alloggi pur potendo contare su una certa stabilità economica;

La diffusione dei contratti di locazione a canone concordato è tra gli obiettivi principali delle ASA. I valori minimi e massimi dei canoni concordati vengono fissati attraverso accordi territoriali siglati dagli organismi che rappresentano proprietari e inquilini. Si tratta di strumenti strategici da elaborare con accuratezza, secondo il criterio di coerenza territoriale dei livelli di canone stabiliti, tenendo conto sia del livello dei redditi delle zone di riferimento che dell'andamento dei prezzi di mercato;

Le ASA possono contribuire alla migliore gestione dei canoni. Nell'ambito dei concordati, *range* di canoni troppo prossimi ai prezzi di mercato si traducono in una barriera selettiva per i potenziali beneficiari; allo stesso tempo, valori dei canoni avulsi dall'andamento dei prezzi di mercato determinano il disinteresse dei proprietari per il canone concordato;

Nell'ambito dei concordati, la deroga ai minimi di fascia e di zona è uno strumento utile per rendere possibile la stipula di contratti a canone inferiore ai livelli minimi.

Questo agevola l'adozione di soluzioni mirate da parte dell'ASA, rivolte ad esempio a proprietari che perseguono una missione sociale o filantropica, e/o che operano nel quadro di accordi riguardanti patrimoni immobiliari particolari (vd. il caso di Milano);

HIGHLIGHTS

INQUADRAMENTO E ATTIVITÀ

Aspetto dirimente per l'adeguata istituzione dell'ASA è il suo incardinamento stabile all'interno della pubblica amministrazione anche quando la gestione sia in collaborazione con altri soggetti. La mancata assunzione pubblica della missione ASA, infatti, espone al rischio che essa divenga "orfana" di un chiaro mandato politico, e cioè che nel lungo termine il Comune non si faccia carico in modo continuativo del servizio avviato (vd. il caso di Napoli).

La gestione pubblica di tali servizi abitativi è importante affinché questi perseguano in maniera coerente le finalità pubbliche e sociali che ne hanno ispirato la costituzione, calibrando l'azione in maniera orientata ed equilibrata verso le diverse fasce di utenza.

La presenza diffusa sul territorio grazie a sportelli dislocati nelle diverse aree della città, o all'integrazione di servizi già presenti nei diversi quartieri o municipi, si rivela cruciale nelle città più grandi e popolate per favorire l'accesso effettivo al servizio.

L'attribuzione di un piccolo stock di case pubbliche all'ASA (vd. il caso di Torino e Modena) consente di gestire situazioni di emergenza e di transizione, ad esempio dovute alla fine dei contratti, offrendo continuità abitativa agli inquilini e dando coerenza al servizio.

La mappatura, l'orientamento e l'accompagnamento verso soluzioni di c.d. Edilizia Residenziale Sociale (ERS) possono essere utilmente integrati nell'attività dell'ASA, coinvolgendo l'offerta ERS pubblica o privata e il settore cooperativo (vd. il caso di Milano);

L'ASA deve includere profili differenziati in grado di svolgere e orientare, per un verso, attività gestionali, tecnico-amministrative, contabili e analitiche e, per altro, compiti socio-educativi e di servizio alla persona (vd. il caso di Napoli);

È utile prevedere che l'ASA, collateralmente alla forma ordinaria di intermediazione tra domanda e offerta, possa siglare contratti di locazione come affittuaria con successiva cessione in uso e godimento dell'immobile ai beneficiari individuati (modello di mediazione forte, si vd. il caso di Modena). Questa possibilità può essere utile in particolari circostanze di transizione abitativa o per favorire particolari progetti di riqualificazione limitando i rischi del trasferimento delle famiglie lontano dai propri quartieri;

HIGHLIGHTS

APPROCCI INTEGRATI

L'ultima generazione di ASA recepisce le possibilità aperte dal Codice del Terzo Settore (art.55 c.3) utilizzando spesso la co-progettazione dei servizi. In particolare la collaborazione con il Terzo Settore favorisce una relazione più stretta con l'utenza e la promozione di approcci integrati e intersettoriali, interdipartimentali e interistituzionali volti ad adattare l'intervento ASA ai contesti territoriali;

La diversificazione degli strumenti è un aspetto comune ai diversi casi: a fronte di un accesso sempre più generale ai servizi, le ASA predispongono particolari garanzie per fasce di reddito e tipologie specifiche di utenza;

In alcuni casi è stata sperimentata l'integrazione feconda dei servizi ASA con il modello *one stop shop*: sportello unico di orientamento dell'utenza verso le soluzioni abitative e verso gli strumenti di sostegno più adeguati per l'accesso alla casa anche per le situazioni di maggiore fragilità, e per soggetti vittime di barriere educative, linguistiche, digitali;

La ricerca ha fatto emergere la necessità di una maggiore integrazione con le politiche sociali e urbanistiche, e l'importanza di un loro coinvolgimento attivo nel perseguire le finalità dell'ASA. Questo è un terreno da coltivare attivamente al fine di realizzare politiche abitative efficaci che non si sovrappongano e non si ostacolino a vicenda;

La sperimentazione di esperienze di gestione unitaria di patrimoni immobiliari da destinare a canoni concordati e calmierati, associata alla presa in carico globale dell'utenza, si delineano quali direzioni strategiche di sviluppo per le ASA anche per il tramite di soggetti del Terzo Settore o operanti entro chiari obiettivi sociali (es. Milano, Torino). Esse mirano a rafforzare la capacità delle ASA di intercettare l'offerta di case inespresse e reticente (inutilizzate, sottoutilizzate e/o destinate a obiettivi finanziari) in ragione della gravosità delle attività di gestione, manutenzione e relazione con i conduttori.

HIGHLIGHTS

FONDI E GARANZIE

La gestione ASA del Fondo per la Morosità Incolpevole è uno strumento molto importante ma presenta alcune difficoltà, in primo luogo dovute alla discontinuità del finanziamento nazionale. Spetta pertanto a Comuni e Regioni istituire dei fondi analoghi per supportare le ASA dando garanzie di continuità e di operatività.

In secondo luogo, il Fondo presenta delle criticità strutturali: il riconoscimento di questa risorsa ai beneficiari implica che il provvedimento di sfratto sia già stato avviato e comunicato. Per questo motivo è uno strumento utile per il risarcimento dei proprietari, ma scarsamente incisivo al fine di evitare lo sfratto e favorire la continuità abitativa. Sarebbe utile anticipare l'intervento dei fondi destinati alla morosità incolpevole ad un momento precedente, quando cioè la relazione tra locatore e conduttore non è del tutto compromessa.

Il sostegno economico nel passaggio ad un nuovo contratto, attraverso il versamento di parte dei depositi cauzionali o delle prime mensilità, facilita concretamente gli inquilini nell'accesso alla casa in affitto, aiutandoli a superare le barriere iniziali. Esso deve essere, tuttavia, concepito come strumento di accompagnamento verso l'autonomia abitativa e, pertanto, conciliato con la sostenibilità dei canoni nel lungo periodo.

La previsione da parte dell'ASA di fondi per il restauro e le piccole manutenzioni sostiene interventi indispensabili per immettere gli alloggi nel mercato dell'affitto concordato e si rivela cruciale per aumentare l'offerta di case;

Molto vantaggioso e rassicurante per i proprietari è il Fondo per il ripristino dell'immobile, al quale attingere per l'intervento sul deterioramento e gli eventuali danni prodotti durante la locazione, in modo da riportare l'abitazione alle condizioni originarie;

La gestione efficiente e mirata dei diversi fondi ha prodotto esiti positivi di fidelizzazione dei proprietari consentendo alle ASA di contare su un'offerta stabile e continuativa di case.

INDICE

1	LE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE IN ITALIA	
	1.1 La missione originaria	11
	1.2 Le principali attività	12
	1.3 Le caratteristiche organizzative	14
2	LE ESPERIENZE DELLE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE	
	2.1 Agenzia sociale Lo.C.A.Re di Torino	19
	2.2 Agenzia Casa del Comune di Modena	28
	2.3 Agenzia Sociale per la Casa Milano Abitare	35
	2.4 Agenzia Sociale per la Casa del Comune di Napoli	44
	2.5 Agenzia Sociale per la Casa F.A.S.E. di Firenze	53
3	DISCUSSIONE DEI CASI	
	3.1 Il target di riferimento	60
	3.2 Il reperimento dello stock abitativo in un “mercato impossibile”	60
	3.3 Gli accordi territoriali	65
	3.4 I diversi modelli d’intermediazione	66
	3.5 ASA: una missione sempre più variegata e globale	71

4

BUONE PRATICHE E SPUNTI CRITICI

4.6 La co-progettazione: una pratica emergente delle ASA	73
4.7 L'integrazione con le politiche urbanistiche	74
4.8 L'accesso universale al servizio e le garanzie differenziate	75
4.9 L'evoluzione del sostegno alle situazioni di morosità incolpevole	76
4.10 Garanzie accessorie e politiche mirate	78
4.11 La raccolta e la condivisione dei dati	82
4.12 Preservare il patrimonio pubblico e promuovere l'abbordabilità permanente	83

APPROFONDIMENTI

Box 1_ Contratti di locazione a canone concordato	13
Box 2_ Forme emergenti di gestione "sociale" del patrimonio abitativo privato	63
Box 3_ Il ruolo attivo delle regioni nel sostegno e nella promozione delle locazioni a canone concordato	68
Box 4_ La dismissione del patrimonio abitativo pubblico: una strada contraddittoria e fallimentare	84
Box 5_ <i>Permanent affordability</i> : dal <i>rent-to-buy</i> al <i>rent-to-access</i>	87

FIGURE

Fig. 1 Dotazione FSL 2001-2022	17
Fig. 2 Dotazione FMI 2014-2021	18
Fig. 3 Schema modello intermediazione ordinaria	66
Fig. 4 Schema modello intermediazione forte	67

GLOSSARIO

NOTE

PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO

Le Agenzie Sociali per l'Abitare (ASA), o Agenzie Sociali per la Casa, si diffondono in Italia negli ultimi due decenni come strumento pubblico di cui i Comuni possono dotarsi per rispondere alle disfunzioni e alle crescenti tensioni del mercato immobiliare. In particolare, **sono uno strumento delle politiche urbane mirato a influenzare e calmierare il mercato delle locazioni ad uso residenziale.**

Negli anni Duemila il settore dell'affitto è infatti diventato un ambito cruciale nel quale agire per garantire l'accesso alla casa, soprattutto nelle aree urbane e metropolitane. In questi contesti i processi di produzione del valore legati alla rendita e a nuovi attori economici globali, come per esempio le piattaforme di gestione degli affitti brevi, hanno reso il settore residenziale sempre più speculativo ed escludente, con ricadute drammatiche per le città. Per questo motivo le amministrazioni locali sono spinte a elaborare strumenti di intervento in grado di tutelare il diritto all'abitare e salvaguardare l'equità sociale all'interno dei propri territori, rispondendo alla crescente domanda di case in affitto da parte della popolazione.

In questo rapporto ci riferiremo alle agenzie utilizzando l'acronimo **ASA (Agenzie Sociali per l'Abitare)** per enfatizzare le potenzialità di questo strumento nell'incidere sulla dimensione abitativa delle città, con effetti eccedenti rispetto alla mera residenzialità, in grado di rispondere ad un ampio e articolato insieme di bisogni, esigenze e relazioni con gli spazi del vivere nei diversi territori. Le agenzie sociali non sono mere agenzie immobiliari dell'ente comunale, bensì uno strumento articolato per rispondere al problema abitativo, che si affianca ad altri strumenti di intervento pubblico in materia.

Nel report offriamo una panoramica delle evidenze raccolte a partire dallo studio delle ASA dei comuni di Torino, Modena, Milano, Napoli e Firenze, presentate nell'ordine cronologico di istituzione dell'agenzia.



Le ASA sono uno strumento di cui i Comuni si dotano per intervenire nel mercato privato delle locazioni residenziali con finalità sociali.

L'obiettivo della ricerca è analizzare le caratteristiche organizzative e gestionali, le pratiche intraprese e i risultati raggiunti dalle ASA studiate. Inoltre, lo studio individua le sperimentazioni e le tendenze più recenti che caratterizzano l'azione pubblica nel mercato delle locazioni ad uso residenziale, al fine di offrire alla nascente Agenzia Sociale per l'Abitare del Comune di Roma elementi conoscitivi e valutazioni critiche rispetto a tali particolari politiche abitative. L'analisi comparativa è stata sviluppata da un'équipe di ricerca costituita *ad hoc*, che opera attraverso un approccio interdisciplinare, integrando i saperi propri della geografia urbana ed economica, degli studi urbani critici e dell'analisi dei dati.

La ricerca affianca allo studio della letteratura scientifica e grigia sul tema la ricerca quantitativa, con estrazione e analisi dei dati disponibili (Istat, Eurostat, OCSE, Agenzia delle entrate, dati degli Uffici Statistici dei comuni interessati, Osservatorio Immobiliare.it, Inside Airbnb, ecc.), e la ricerca qualitativa, condotta attraverso interviste semi-strutturate a funzionari responsabili e operatori coinvolti nella gestione delle ASA in Italia.

In Italia esistono numerose esperienze di ASA con modelli e missioni differenziate, alcune operano da lungo tempo altre sono di recente costituzione. La selezione dei casi studio qui presentati ha privilegiato, in primo luogo, lo studio delle *policy* adottate nei centri urbani di dimensioni affini alla città di Roma. In tal senso si precisa che Roma (2.755 mila residenti) e Milano (1.358 mila) sono le uniche due città italiane (dati Istat, 2023) con più di un milione di abitanti, seguite da Napoli e Torino subito al di sotto di questa soglia. Milano, Torino e Napoli sono state pertanto selezionate tra i casi di studio sia in base alla popolosità, sia in relazione alle significative esperienze sviluppate in seno alle rispettive ASA. Inoltre, il comune di Torino è stato il primo ad avviare un'agenzia sociale in Italia. Abbiamo poi incluso Modena (185 mila residenti) per la longevità e l'importanza della sua esperienza ASA, e Firenze (363 mila residenti) per la specificità delle sue politiche abitative.



L'ASA è uno servizio articolato per rispondere al problema abitativo che si affianca ad altri strumenti di intervento pubblico in materia.

1 LE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE IN ITALIA: UN INQUADRAMENTO

Le Agenzie Sociali per l'Abitare (ASA) trovano il proprio fondamento giuridico nell'articolo 11 della L. 431 del 1998, relativo al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e alle modalità di utilizzo ed erogazione di tali risorse da parte degli enti locali.

La norma si trova dunque all'interno della nota disciplina sulle locazioni ad uso abitativo, testo di riferimento che regola e dettaglia le diverse tipologie di contratti di locazione, tra cui il canone concordato (art. 2 c. 3).

In seguito all'istituzione del Fondo, nascono a livello comunale, grazie ad una pionieristica esperienza avviata dal comune di Torino nel 2000, seguita da una coraggiosa iniziativa del comune di Modena nel 2005, le prime sperimentazioni di agenzie sociali per la casa.

A partire da queste esperienze locali si perfezioneranno i contorni della normativa nazionale (con l'aggiornamento della L. 431 nel 2004 e nel 2014) e delle poche discipline regionali sul tema (vd. box 3). Così, in relazione al Fondo per il sostegno alla locazione, la norma prevede oggi che esso, oltre ad essere utilizzato per erogare contributi integrativi agli affittuari in condizioni di difficoltà, possa **«sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle Regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali, cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati (...)»**[1].



In Italia la prima sperimentazione di una proto-agenzia sociale per l'abitare è stata avviata dal comune di Torino nel 2000, seguita dall'agenzia di Modena nel 2005.

1.1 LA MISSIONE ORIGINARIA

La missione principale dell'ASA è l'intermediazione pubblica fra domanda e offerta di abitazioni in locazione, al fine di favorire l'accesso alla casa per coloro che si trovino in situazioni di difficoltà abitative nel mercato immobiliare privato. Questo fine è perseguito attraverso la promozione, l'accompagnamento e l'offerta di garanzie nella sottoscrizione di contratti di affitto a canone concordato.

I contratti di affitto a canone concordato, benché ancora residuali all'interno della contrattualistica generale, sono uno degli strumenti principali per il raggiungimento della cosiddetta abbordabilità delle soluzioni abitative. Questi contratti dovrebbero infatti essere modulati territorialmente, a scala urbana e suburbana, in base al fabbisogno abitativo locale e alla capacità reddituale della popolazione. Inoltre, essi sono concepiti come esiti di processi negoziali con le parti sociali.

In aggiunta alla promozione e diffusione dei contratti a canone concordato, altre funzioni si sono aggiunte nel corso del tempo alle attività delle ASA. Pur essendo accomunate dall'obiettivo di incentivare i proprietari privati a immettere i propri immobili nel mercato dell'affitto a canone concordato, attualmente le ASA presentano forme organizzative, tipologie di attività e target sociali differenziati in relazione agli specifici fabbisogni abitativi e ai contesti socio-istituzionali in cui operano, oltre che in ragione di quadri legislativi regionali piuttosto eterogenei.

Le competenze delle ASA spaziano dal reperimento e la gestione di patrimonio immobiliare da destinare all'affitto concordato, allo svolgimento di compiti tecnico-consultivi per la conclusione e gestione dei contratti; dall'erogazione di garanzie e aiuti attraverso fondi e dotazioni specifiche, alla gestione e monitoraggio delle politiche realizzate attraverso, ad esempio, la raccolta e l'analisi dei dati e la gestione di sistemi informativi; dall'orientamento sulle diverse politiche abitative e di inclusione sociale, alla presa in carico globale dell'utenza attraverso iniziative intersettoriali, fino alla formazione degli operatori del settore abitativo e della stessa utenza.



Le ASA facilitano gli inquilini nell'accesso alla locazione a canone concordato e offrono garanzie e contributi ai proprietari degli immobili.

1.2

LE PRINCIPALI ATTIVITÀ

Le ASA svolgono le seguenti attività:

- facilitano l'incontro tra domanda e offerta di locazione abitativa a canone concordato (individuazione locatori, selezione inquilini, mediazione, accompagnamento);
- gestiscono i fondi di garanzia per stabilizzare il rapporto di locazione, scongiurare situazioni di sfratto e proteggere il proprietario dalla morosità dell'inquilino. In particolare, amministrano le risorse locali del Fondo nazionale di sostegno all'affitto (art.11, L.n. 431, 1998) e del Fondo nazionale per gli inquilini morosi incolpevoli (D.L. n. 102 del 2013) assegnate ai comuni ad alta tensione abitativa, e altri simili fondi istituiti a livello regionale o locale;
- gestiscono la concessione di agevolazioni fiscali ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa generale sugli affitti concordati (vd. Box n.1);
- riconoscono l'attribuzione di contributi *una tantum* a favore di inquilini e proprietari legati a specifiche iniziative (sostegno a piccoli lavori di rinnovo e restauro o al ripristino dei danni subiti durante il contratto di locazione) o a particolari target sociali (es. studenti, giovani coppie con figli piccoli, progetti di co-housing);
- svolgono servizi aggiuntivi quali: riscossione dei canoni, mediazione e risoluzioni di conflittualità nelle diverse fasi del rapporto, accompagnamento tecnico, orientamento e affiancamento dell'utenza rispetto ad altre politiche e programmi sociali, raccolta e monitoraggio dati, comunicazione e sinergia con altri dipartimenti e altre politiche socio-abitative.



**Alla missione principale delle ASA si sono
aggiunte attività sempre più specifiche,
in relazione ai diversi contesti territoriali.**

BOX N.1

Contratti di locazione a canone concordato

I contratti a canone concordato sono contratti in cui la misura del canone è fissata entro limiti, sia massimi che minimi, sulla base di accordi stipulati a livello locale. Tali contratti hanno di norma una durata di tre anni e sono rinnovabili automaticamente per ulteriori due anni (c.d. 3+2)[2] salvo il caso di disdetta entro i termini previsti dal contratto e consentono all'inquilino ed al proprietario di beneficiare di agevolazioni fiscali.

Il contratto a canone concordato è un'alternativa, socialmente orientata, al contratto di locazione a canone libero e al contratto c.d. transitorio. Nel contratto a canone libero le parti sono autonome nel decidere l'importo del canone che l'inquilino corrisponderà al proprietario, ma sono vincolati da una maggiore durata di 4 anni + 4 anni, rinnovabili alla scadenza salva disdetta con preavviso da parte del conduttore. Nel contratto transitorio infine, in ragioni di particolari situazioni espressamente segnalate, le parti sono libere di fissare il canone e possono stipulare un contratto di locazione di durata minore (fino a 18 mesi) nel caso in cui sussistano comprovate motivazioni, eventualmente rinnovabile al permanere delle dette condizioni, che tuttavia sono difficilmente oggetto di controlli e verifiche.

La forma contrattuale a canone concordato mira a garantire un canone sostenibile e congruo per il nucleo familiare favorendo al contempo una maggiore stabilità abitativa. Come spesso accade, questa tipologia è nata da prassi economiche a partire dalla quale il legislatore è intervenuto con la Legge n. 431/98. Parte della disciplina è contenuta inoltre negli accordi stipulati a livello locale, fra le organizzazioni maggiormente rappresentative della proprietà edilizia e dei conduttori, che stabiliscono i livelli entro cui i canoni devono essere fissati, in base alla zona in cui si trova l'immobile e alle sue caratteristiche (tipologia, stato manutentivo, spazi comuni, pertinenze, dotazioni), e altri aspetti contrattuali.

Al fine di promuovere gli accordi tra le parti sociali per stabilire i limiti di zona, i comuni provvedono a convocare le organizzazioni di riferimento. Gli accordi siglati sono depositati, a cura delle organizzazioni coinvolte, presso i comuni dell'area interessata. **Gli accordi territoriali sono uno strumento centrale per rendere operative e coerenti le locazioni a canone concordato**, sia nel merito di quanto prevedono che nel metodo adottato per la loro elaborazione. Torneremo sul tema alla luce delle evidenze raccolte a riguardo durante l'indagine qualitativa.

Benefici fiscali

I contratti di locazione a canone concordato comportano una serie di benefici e vantaggi fiscali:

- riduzione del 25% dell'IMU stabilita a livello nazionale e possibilità di offrire ulteriori vantaggi a livello locale derogando al limite minimo stabilito, dalla normativa vigente, ai fini della determinazione delle aliquote IMU generali;
- cedolare secca con aliquota fissa al 10% (anziché 21%), più vantaggiosa rispetto alla tassazione ordinaria IRPEF;
- riduzione del 30% della base imponibile IRPEF e possibilità di stabilire a livello locale ulteriori detrazioni;
- riduzione al 70% della base imponibile per l'imposta proporzionale di registro;

Cedolare Secca del 10%

La cedolare secca del 10%, in particolare, sostituisce l'IRPEF, le addizionali, l'imposta di registro e di bollo dovute sul contratto di locazione. Affinché sia possibile applicare la cedolare secca con aliquota ridotta ai contratti concordati è necessario che:

- l'immobile si trovi nel territorio afferente a comuni che hanno problemi di carenza di soluzioni abitative, o a comuni ad alta densità abitativa;
- l'immobile si trovi nel territorio di comuni colpiti da calamità naturali.

I comuni nei quali si applica la cedolare secca sono attualmente Bari; Bologna; Catania; Firenze; Genova; Milano; Napoli; Palermo; Roma; Torino; Venezia e tutti i comuni confinanti con gli stessi.

Per applicare tale tassazione agevolata si devono verificare, inoltre, i seguenti requisiti:

- Sia il locatore che il conduttore devono essere persone fisiche;
- La locazione deve avere ad oggetto immobili al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni (categorie catastali gruppo A – esclusa A\10);

1.3

LE CARATTERISTICHE ORGANIZZATIVE

Le Agenzie Sociali per la Casa sono di norma promosse da enti pubblici territoriali, ma presentano caratteristiche organizzative diversificate:

- nascono, spesso come centri servizi, all'interno dei dipartimenti delle politiche sociali o delle politiche abitative e si possono avvalere della collaborazione di soggetti del terzo settore;
- possono essere istituite all'interno delle Aziende regionali per l'edilizia residenziale avvalendosi eventualmente di sportelli territoriali;
- possono costituirsi come società consortile senza scopo di lucro con partecipazione degli enti locali e/o di soggetti terzi (terzo settore ma anche fondazioni bancarie);
- possono assumere la forma della fondazione con partecipazione del comune o dei comuni coinvolti e di soggetti terzi;
- possono essere organizzate da cooperative sociali in collaborazione con municipi, comuni, regioni e altri attori del territorio.

I target di riferimento: una fascia grigia ma non solo

Il target dei conduttori delle ASA può essere assai variabile in considerazione dello specifico fabbisogno abitativo emergente a livello territoriale e delle specifiche missioni che caratterizzano l'ASA.

Si potrà trattare pertanto:

- prevalentemente di una fascia intermedia o grigia, che non riesce a trovare adeguate soluzioni di mercato pur avendo una situazione socio-economica caratterizzata da una certa stabilità o tuttalpiù da una fragilità leggera, e di nuclei eleggibili per l'accesso ad alloggi a canone calmierato o convenzionato;
- di persone e nuclei in condizione di emergenza abitativa o particolare disagio abitativo (sfratto, morosità incolpevole, inadeguatezza o sovraffollamento dell'abitazione);
- dell'insieme dei nuclei con ISEE inferiore ad una determinata soglia (molto variabile nelle diverse città).

In generale le ASA, in un'ottica sistemica, dovrebbero rivolgersi alla c.d. "fascia grigia", vale a dire a coloro che non sono eleggibili come inquilini ERP ma che hanno difficoltà a reperire un alloggio adeguato attraverso i meccanismi di mercato. Nella realtà, vista la generale insufficienza del patrimonio ERP rispetto alla crescente domanda sociale di casa pubblica, le ASA si trovano a orientare una domanda sempre più ampia ed eterogenea.

L'utenza delle ASA può comprendere sia situazioni di forte disagio abitativo che non hanno trovato risposta nei bandi ERP, sia situazioni in cui, malgrado le solide condizioni finanziarie del nucleo familiare, si incontrano molte difficoltà a trovare soluzioni abitative adeguate ed economicamente sostenibili nel mercato dell'affitto. Si tratta, pertanto, di situazioni socio-economiche fortemente eterogenee che richiedono strumenti e approcci differenziati.

La selezione dei conduttori

La selezione dei conduttori da proporre ai proprietari di casa disponibili all'affitto concordato varia anch'essa nelle modalità. Il criterio generale è la selezione di inquilini che dispongano di un reddito tale da consentire il pagamento del canone concordato in modo che questo non superi il 30% del reddito familiare ma questa soglia viene superata in alcune città.

Per l'individuazione degli specifici inquilini tra gli iscritti al servizio ASA, solitamente è superato il criterio cronologico della prioritaria iscrizione, e sono privilegiati criteri che favoriscano e orientino il *matching* tra domanda e offerta .

In alcuni casi, vengono emessi appositi bandi per la costituzione di liste, in altri, si acquisiscono progressivamente le richieste su cui poi l'ASA opererà una selezione in base a criteri di compatibilità (entità del canone, dimensione e caratteristiche dell'alloggio) e di priorità (emergenza abitativa, presenza di minori, nucleo monoparentale).

Alcune ASA, è il caso ad esempio di Lo.C.A.RE. a Torino o dell'agenzia MilanoAbitare, svolgono altresì un'attività di mero accompagnamento tecnico per i proprietari e inquilini disponibili a siglare un concordato che abbiano già individuato la propria controparte e che pertanto si rivolgono all'ASA per un supporto o per predisporre delle garanzie specifiche, qualora le condizioni soggettive dell'inquilino selezionato lo permettano.

Lo stock abitativo delle ASA

Lo stock abitativo cui l'ASA si riferisce è essenzialmente privato, poiché reperito sul mercato al fine di rafforzare l'offerta di affitto a canone concordato in un dato territorio. Tuttavia, le pratiche più recenti segnano interessanti novità che orientano le ASA verso la **gestione di stock, sebbene molto limitati, di edilizia pubblica (ERP e non) e verso stock residenziali privati di soggetti multi-proprietari** attraverso la costruzione di accordi specifici con fondi previdenziali e altri fondi immobiliari.

La discussione di queste diverse tipologie di stock abitativi verrà ripresa alla luce delle evidenze raccolte nell'analisi comparativa (Par. 3.2).

Infine, emergono sperimentazioni volte a costruire attività di intermediazione gestionale o forme di c.d. “finanza d’impatto”, normalmente caratteristiche del mercato privato del *property management*, ma orientate all’interesse pubblico verso la promozione dei contratti a canone concordato e al principio di solidarietà sociale (vedi Box n.2).

Fondi e leve finanziarie

Le ASA dispongono di un ventaglio di risorse finanziarie per sostenere le garanzie dei contratti concordati e per promuoverne la diffusione:

- Finanziamenti nazionali e regionali assegnati in gestione ai comuni (Fondo di sostegno all’affitto, Fondo morosità incolpevole);
- Fondi regionali e comunali specifici, che illustreremo più dettagliatamente nel corso dell’analisi comparativa;

Tali garanzie possono essere a fondo perduto o, sempre più frequentemente, alimentate da una quota del canone pagato dall’inquilino e trattenuta dall’Agenzia o da altri fondi da questa dedicati alla loro implementazione.

Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione

Il Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione (al quale per brevità ci riferiremo come Fondo di sostegno all’affitto), istituito dalla Legge 431/1998 presso il Ministero dei Lavori Pubblici, è finalizzato alla concessione di contributi integrativi in favore di nuclei e persone in locazione, oltre che al sostegno di iniziative intraprese dai Comuni per favorire il reperimento di alloggi da concedere in locazione.

Le risorse sono ripartite previa intesa tra le Regioni e le Province autonome che provvedono a destinarle ai Comuni. L’accesso a tale fondo nazionale è divenuto, negli anni, sempre più difficile in ragione di criteri di riparto sempre più stringenti. Inoltre, il fondo non è finanziato con continuità dai governi. Dopo un progressivo ridimensionamento, il suo finanziamento è stato sospeso negli anni 2012 e 2013 e riattivato nel 2014. Nuovamente sospeso negli anni 2016-2018, viene rifinanziato con la Legge di Bilancio 2018 dal Governo Conte, con una dotazione di 10 milioni di euro per l’anno 2019 e utilizzato nel quadro della crisi pandemica.

La stessa norma introduce la possibilità per le Regioni di destinare le somme non utilizzate del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli all’incremento del Fondo per il sostegno alle locazioni, con modalità di trasferimento delle risorse tra i due fondi da definirsi.

In considerazione del perdurare dell'emergenza pandemica da Covid-19, la dotazione è stata successivamente aumentata di 100 milioni, raggiungendo i 330 milioni di euro per il 2022 durante il governo Draghi. La Legge di Bilancio 2023 non ha rifinanziato il Fondo.

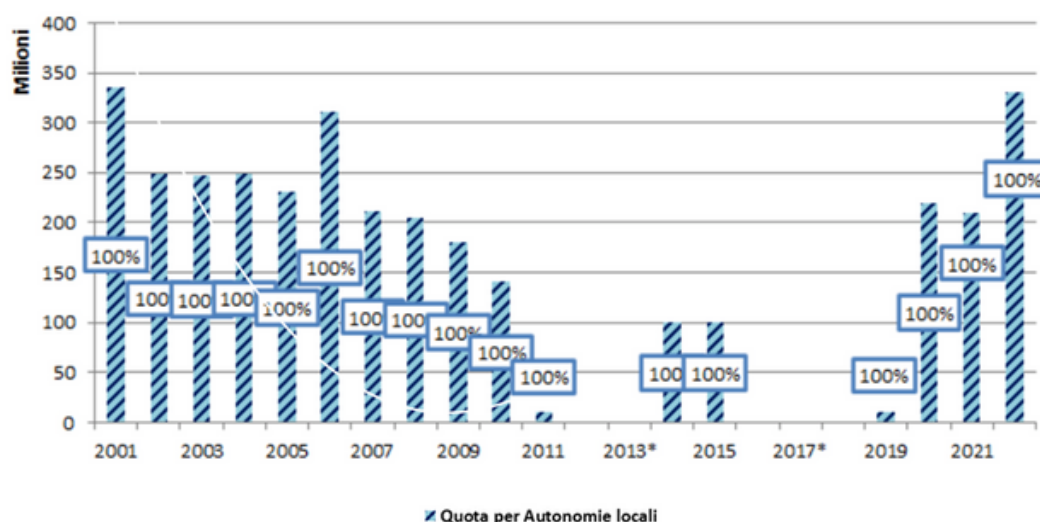


Fig.1 Dotazione Fondo Sostegno alla Locazione, anni 2001-2022, in mln € (Fonte: Dipartimento Welfare, Politiche Sociali e Salute di ANCI e Cittalia). *Il Fondo non è stato finanziato per gli anni 2012, 2013, 2016, 2017, 2018.

Fondo per la morosità incolpevole

Il Fondo per la morosità incolpevole, istituito dal Decreto Legge 102 del 31 agosto 2013 (art. 6 c. 5) presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), viene creato con l'obiettivo dichiarato di sostenere le persone e i nuclei destinatari di un atto di sfratto per morosità, con sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di locazione a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare.

Le risorse non sono distribuite direttamente ai cittadini ma ripartite con decreto del MIT, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Unificata, alle Regioni e Province autonome (prioritariamente a quelle che abbiano emanato norme per la riduzione del disagio abitativo) che ripartiscono i fondi ai Comuni ad alta tensione abitativa (definiti dalla L. 431/1998) già attivi sul tema del contrasto all'emergenza abitativa.

L'attuazione della norma è affidata al Decreto del MIT 14 maggio 2014, che procede al riparto del fondo tra le Regioni, in proporzione al numero di provvedimenti di sfratto per morosità emessi, provvede a definire le caratteristiche della "morosità incolpevole" e le condizioni prioritarie nella concessione dei contributi.

Lo stesso decreto prevede che il Comune destinatario del fondo debba, una volta pubblicato il bando, istruire le pratiche di accesso ai contributi (secondo tale norma l'importo massimo per sanare la morosità incolpevole non poteva superare gli 8 mila euro) e verificare i requisiti anagrafici e reddituali dei richiedenti. Il Decreto MIT del 30 marzo 2016 procede, invece, alla revisione dei criteri, delle procedure e delle modalità di accesso ai contributi innalzando a 12 mila euro l'importo massimo di contributo.

La Legge di Bilancio 2022 non ha rifinanziato il Fondo. Inoltre, è bene segnalare che lo strumento diventa operativo allorquando il nucleo familiare abbia ricevuto un'intimazione di sfratto per morosità. In questo caso il sostegno economico dovrebbe valere per sanare la morosità, e dunque evitare o differire il provvedimento di sfratto, o per sostenere l'inquilino nell'avvio di un nuovo contratto.

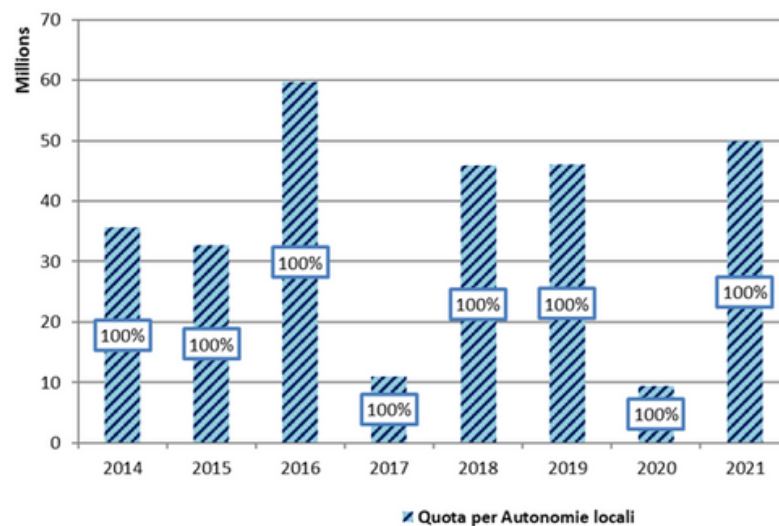


Fig.2 Dotazione Fondo Morosità Incolpevole, anni 2014-2021, in mln € (Fonte: Dipartimento Welfare, Politiche Sociali e Salute di ANCI e Cittalia). *Il Fondo non è stato finanziato nel 2022 e nel 2023.

2 LE ESPERIENZE DELLE AGENZIE SOCIALI PER L'ABITARE

2.1 AGENZIA SOCIALE LO.C.A.RE DI TORINO

Inquadramento

Lo.C.A.RE. è l'ASA più longeva in Italia. Attiva in forma sperimentale dal 2000, è incardinata presso i **Servizi sociali e abitativi** che a Torino sono tradizionalmente raggruppati in un unico Dipartimento. Nasce in via sperimentale per occuparsi dei nuclei in emergenza abitativa, favorire soluzioni abitative sostenibili, anche in assenza di ERP disponibili, ed evitare il ricorso a strutture private inadeguate e dispendiose (*residence*). Il modello di intermediazione prevede che l'Agenzia si occupi della stipula del contratto, senza figurare come parte in causa, ma offrendo assistenza tecnica ed erogando **incentivi, contributi e garanzie**. La promozione dei contratti a canone concordato viene realizzata attraverso sgravi fiscali, bonus *una tantum*, contributi al conduttore. Lo.C.A.Re. si stabilizza nel tempo (già a partire dal 2005), diversificando e arricchendo i propri servizi, soprattutto a partire dall'intervento della Regione Piemonte (2014) che assicura la continuità dei fondi e spinge verso un modello destinato alla più ampia "fascia grigia". Lo specifico **fondo di garanzia** di cui l'Agenzia è dotata è attivo per una parte ristretta dell'utenza selezionata in modo che, benché supportata inizialmente, possa sostenere l'affitto nel lungo periodo, laddove il **fondo detto *Salvasfratti*** che, sperimentato nel 2013 proprio a Torino prima di ispirare il fondo nazionale per la morosità incolpevole, continua ad essere dedicato all'emergenza con l'obiettivo di stabilizzare i contratti a rischio di sfratto.

TORINO

850MILA RESIDENTI

63% CONTRIBUENTI CON REDDITO INFERIORE A 26.000€

CANONE D'AFFITTO MEDIO ANNUALE NEL 2023: 125 €/MQ

TORINO

Contesto locale

Torino è la quarta città più popolosa d'Italia, benché viva un trend di spopolamento. Città faro dell'industria automobilistica italiana, tra gli anni Sessanta e Ottanta contava oltre un milione di abitanti ma oggi ne conta circa 850 mila. Il 63% dei contribuenti ha un reddito inferiore a 26mila €, ma, di questi, circa la metà è nella fascia 15-26mila, quindi non di forte povertà. La situazione economica media non appare particolarmente problematica considerata in relazione al prezzo delle locazioni ancora contenuto (125 €/mq annui secondo immobiliare.it). Si registra, tuttavia, una veloce tendenza al rialzo dei canoni d'affitto negli ultimi anni anche in ragione della diffusione degli affitti brevi che dal 2022 al 2024 sono aumentati del 196% (Dati Osservatorio Nazionale Federconsumatori, 2024). Nel 2023, il 24,12% dei contratti di locazione registrati a Torino sono stati a canone concordato (3+2) e il 10,25% concordati destinati a studenti (fino a 18 mesi). Nel decennio 2011-2022, il tribunale locale ha registrato 35.369 richieste di sfratto. Nel 2022, ci sono state il 93,59% in più delle richieste e il 233% in più di esecuzione rispetto all'anno precedente, un trend in continua crescita dalla fine della sospensione degli sfratti nel periodo pandemico.

Avvio ed evoluzione

Il prototipo di Agenzia nasce nell'anno 2000, con lo scopo di integrare gli interventi di edilizia residenziale pubblica. L'idea era quella di trovare delle soluzioni per alcune fasce specifiche di utenza, soprattutto casi di emergenza abitativa. Ad esempio, nel caso di sfratti per finita locazione, si puntava a una proroga della locazione con fondi comunali, o si provava a formulare un nuovo contratto con le agevolazioni del canone concordato e sgravi fiscali aggiuntivi. Nel primo anno vengono stipulati 30 contratti, oltre a molte proroghe di contratti in scadenza. Nei successivi 3 anni i contratti salgono a 250. L'attività subisce alcune flessioni legate a finanziamenti discontinui e alla crisi 2007-2008 ma in seguito cresce. Nel 2014 inizia infatti una seconda fase del progetto: la Regione estende il modello torinese a tutto il territorio piemontese e istituisce dei fondi regionali dedicati che assicurano la continuità del finanziamento anche in assenza di fondi nazionali. Il programma regionale che prende il nome di Agenzia Sociale per la Locazione (ASLO) consente al servizio torinese di Lo.C.A.Re. di raggiungere il ritmo attuale di circa 1000 iscritti annuali e una media di 330 contratti annui. Dal 2000 ad oggi l'Agenzia ha stipulato 7.890 contratti in tutto.

330
CONTRATTI
IN MEDIA
ALL'ANNO

2000
PRIMA ASA
SPERIMENTAZIONE

2005
LO.CA.RE

2014
A.S.LO



TORINO

Target, soggetti coinvolti e accesso ai servizi

La popolazione di inquilini a cui l'agenzia si rivolge idealmente è la cosiddetta "fascia grigia", ma l'utenza effettiva ha acquisito margini più ampi. I possibili profili di chi si rivolge al servizio comprendono oggi persone in graduatoria per le case popolari, inquilini sotto sfratto, e persino lavoratori stabili e professionisti che faticano a trovare alloggi in locazione. Attualmente i requisiti prevedono che l'utenza abbia un **ISEE inferiore a 26.000€**, residenza anagrafica e/o attività lavorativa dimostrabile da almeno un anno nella città di Torino, non sia conduttrice o proprietaria di abitazioni di pregio. L'iscrizione alla lista non è incompatibile con l'essere nelle graduatorie per alloggi popolari. Nel caso di concomitante assegnazione ERP si mette il nucleo nella condizione di fare la scelta migliore.

L'agenzia ha un suo metodo di assegnazione di punteggi, non costituisce una vera e propria graduatoria, ma prende in considerazione alcuni criteri, il reddito, la presenza di minori (1 punto a figlio), la monoparentalità (3 punti), l'emergenza abitativa (4 punti). Previa verifica della documentazione presentata, l'agenzia definisce i possibili accoppiamenti locatari-conduttori, sulla base di una misura di **sostenibilità economica**, cioè il **canone d'affitto non deve essere superiore al 30% del reddito del nucleo**.

Strumenti, incentivi e risultati raggiunti

L'agenzia si occupa di stipulare il contratto secondo i patti territoriali vigenti. Considerando che i contratti a canone concordato si basano sulle fasce di prezzo stabilite dagli accordi territoriali. L'Agenzia propone al proprietario un canone che non sia il massimo previsto dalla fascia di riferimento. A rendere il contratto vantaggioso ci sono gli incentivi economici che l'agenzia propone sia ai locatari che ai conduttori.

Il **bonus** *una tantum* riconosciuto ai proprietari è un contributo che dipende dalla durata del contratto:

- 1.500€ per un 3+2;
- 2.000€ per un 4 anni + 2;
- e via via incrementando di 500€ per ogni anno aggiuntivo di contratto.

Il **contributo** riconosciuto agli **inquilini** corrisponde all'equivalente economico di un ammontare di mensilità definito in base all'ISEE, secondo tre fasce:

- 8 mensilità in caso di ISEE inferiore a 6.400€;
- 6 mensilità in caso di ISEE inferiore a 10.600€;
- 4 mensilità nel caso di ISEE inferiore a 26.000€.

INCENTIVI
CRESCENTI
IN BASE
ALLA
DURATA
DEL
CONTRATTO

CONTRIBUTI
CRESCENTI
IN BASE
ALL'ISEE

TORINO

Questo contributo non viene corrisposto direttamente al conduttore, ma versato al locatario, che si impegna poi a scarlo dal canone mensile.

Tra le misure anti-sfratto gestite c'è il ricorso al Fondo Inquilini per la Morosità Incolpevole (FIMI), che l'ASA torinese ha ideato per prima, con un intervento avviato alla fine degli anni Novanta in collaborazione con la Fondazione San Paolo, successivamente diventato uno strumento di politica nazionale.

Attualmente, bisogna distinguere tra il **Fondo di garanzia destinato al proprietario in caso di morosità dell'inquilino proposto da Lo.C.A.Re.**, coperto unicamente da fondi comunali, e il Fondo Inquilini per la Morosità Incolpevole (FIMI o Salvasfratti) gestito attraverso fondi regionali (e in parte sovvenzionato da risorse nazionali) destinati a rapporti stipulati al di fuori dell'Agenzia.

Per i contratti conclusi da Lo.C.A.Re., la garanzia si attiva una volta emessa sentenza esecutiva di sfratto e avvenuto il recupero dell'alloggio. Essa copre anche le spese legali, fino al corrispettivo di **12 mensilità di canone**.

Questo fondo, però, non è riconosciuto universalmente per tutti i contratti stipulati dall'Agenzia, ma solo qualora si avverino determinate condizioni:

- all'atto della stipula del contratto l'inquilino non deve trovarsi in situazione di emergenza abitativa determinata da sfratto;
- l'inquilino deve disporre di un reddito annuo lordo pari almeno a 8.000€ per un nucleo di due persone (o valori più elevati, secondo una scala definita, in caso di nuclei più numerosi);
- il canone non deve essere superiore al 30% del reddito annuo lordo dell'inquilino (o valori più elevati, secondo una scala definita, in caso di nuclei più numerosi).

Il Fondo viene alimentato da un accantonamento del 4,59% sul monte canoni garantito. Considerando l'attività di Lo.C.A.Re. dall'inizio (sul totale di 7.890 contratti complessivi dal 2000), si stima che orientativamente il 35% del monte canoni ha goduto della potenziale copertura del fondo di garanzia per morosità e di questa percentuale solo il 5-6% è stato speso per effettive morosità. Questo dimostra che i casi di morosità sono pochi quando il canone è economicamente sostenibile.

Dal 2014, Lo.C.A.Re. ha stipulato 1.766 nuovi contratti a canone concordato.

FONDO DI
GARANZIA
CON
RISORSE
COMUNALI
FINO A 12
MENSILITÀ
DI CANONE

TORINO

L'ASA
GESTISCE IL
3% DELLO
STOCK ERP

DAL 2014
LA REGIONE
PIEMONTE
CONTRIBUISCE
AL PROGETTO
DELL'ASA

Accanto a questi contratti stipulati ex-novo da Lo.C.A.Re., l'agenzia garantisce anche altre situazioni di sfratto, attraverso il **Fondo Inquilini per la Morosità Incolpevole - FIMI finanziato dalla Regione** (dove affluiscono anche i fondi nazionali ove presenti). In questo caso Lo.C.A.Re. secondo la normativa nazionale, rimborsa una somma a copertura dei canoni non percepiti (fino a un massimo di 8.000€ incluse le spese legali) e avvia la rinegoziazione tra proprietari e inquilini per stipulare dei nuovi contratti a canoni concordati e sostenibili. Non offre i bonus *una tantum* al proprietario, ma un contributo ai conduttori versato al proprietario e decurtato dal canone in modalità e misura simile ai contratti siglati di regola da Lo.C.A.Re. e garantisce dalla futura morosità. Dal 2014 Lo.C.A.Re. ha stipulato 800 di questi nuovi contratti grazie al sostegno del Fondo per la Morosità detto *Salvasfratti*.

Sul piano dell'**offerta**, nella sua lunga esperienza, l'Agenzia ha ottenuto la disponibilità alla locazione di abitazioni principalmente da parte di **piccoli proprietari**. Solo di recente, come si dirà oltre, sono state avviate sperimentazioni volte a coinvolgere anche soggetti multi-proprietari.

Accanto a questa offerta, Lo.C.A.Re. può disporre di una limitata porzione di alloggi ERP derivanti da una riserva del 3% del patrimonio ERP regionale e da un piccolo stock di case pubbliche costituito principalmente da lasciti di privati al comune di Torino.

Organizzazione, risorse economiche e costi

L'Agenzia può contare su circa undici persone, tra cui nell'ambito del personale del Comune: un funzionario responsabile, un responsabile contabili, un assistente amministrativo, una persona che si dedica alle richieste di iscrizione e una risorsa del Dipartimento del protocollo che dedica metà delle sue ore lavorative all'agenzia. Le altre sei risorse sono lavoratori interinali, la cui posizione precaria non agevola il lavoro. Il personale è sotto-dimensionato rispetto al successo dell'iniziativa.

Per quantificare la mole di lavoro va considerando che al totale dei contratti conclusi vanno aggiunte le circa 20 domande di iscrizioni quotidiane e i circa dieci tentativi di *matching* a contratto.

Nella prima fase del progetto (2000-2014) il budget era interamente comunale, dal 2014 subentra l'importante contributo della Regione che amplia i fronti di intervento. Occorre distinguere i contratti avviati con il FIMI c.d. *Salvasfratti*, finalizzati ad evitare lo sfratto e stabilizzare situazioni pregresse, da quelli sovvenzionati con il fondo generale di Lo.C.A.Re. volti ad avviare nuovi rapporti incentivandoli con bonus, contributi agli inquilini e garanzie.

TORINO

In termini di costi, dal 2014 sono stati spesi 8 milioni per 885 contratti coperti dal Fondo SalvaSfratti che hanno quindi evitato lo sfratto e sostenuto l'avvio di un nuovo rapporto contrattuale. Questi sono stati coperti per il 90% (circa 7,5 milioni di euro) da fondi regionali e per il 10% (450.000 euro) dal bilancio comunale.

Nello stesso periodo sono stati invece conclusi ben 1.766 nuovi contratti da Lo.C.A.Re. per un costo di circa 8 milioni, di cui 6,4 milioni di euro provenienti dalla Regione e 1,5 milioni di euro comunali.

L'equilibrio tra le economie destinate ai due fondi consente di mantenere una ponderazione tra la missione di lotta all'emergenza sfratti e l'implementazione di nuovi contratti concordati destinata alla fascia grigia, già concepiti in modo da minimizzare il rischio sfratti.

Il costo annuo di Lo.C.A.Re è di **circa 1 milione di euro a copertura della sua specifica attività contrattuale e 1 milione di euro di gestione del FIMI Fondo Inquilini per la Morosità Incolpevole** (*Salvasfratti*).

Problematiche e progettualità

Come nel resto di Italia, a Torino l'Agenzia deve fare i conti con un crescente rialzo dei prezzi di libero mercato e con la competizione generata dalle forme transitorie di affitto.

Nella gestione, una delle criticità incontrate dagli operatori è legata alla tipologia di fondi di cui l'Agenzia dispone che, in osservanza delle norme del Patto di Stabilità a cui gli enti sono sottoposti, li rende "ricchi inabilitati". I responsabili ASA non possono per esempio spendere le risorse in questione per incrementare il personale stabile dell'ASA fortemente sottodimensionato rispetto al successo dell'iniziativa.

Una delle nuove iniziative in fase di sperimentazione, avviata con una start-up e garantita dal Fondo Innovazione Sociale, è *Homes for all* (si veda Box n.3), progetto che cerca di acquisire patrimonio immobiliare sfritto per rigenerarlo e metterlo a disposizione con canoni concordati e calmierati, nell'ottica di istituire una gestione unitaria della proprietà ad uso abitativo da parte del terzo settore o altri soggetti di finanza c.d. sociale. L'obiettivo è fare un salto di scala con il progetto e siglare accordi con grandi fondi, circostanza che al momento resta ancora da costruire.



Dal 2000 ad oggi l'Agenzia ha stipulato 7.890 contratti. Tra le iniziative in corso di sperimentazione c'è *Homes for all* (box 3).

TORINO

PROGETTI
SPECIFICI
PER
SOGGETTI
FRAGILI

STUDENTI

Di recente l'Agenzia ha avviato un nuovo progetto in collaborazione con i servizi sociali e in dialogo con l'ufficio per l'edilizia residenziale pubblica: **PAS (Promozione dell'Abitare Sociale)**. Lo scopo è di individuare delle procedure particolari per i soggetti iscritti sia all'elenco dell'Agenzia sia ai servizi sociali, quindi nuclei con fragilità ed esigenze particolari. Per questi soggetti viene previsto un ventaglio più ampio di possibilità, ad esempio la possibilità di accedere, tramite l'Agenzia, ad alloggi con contratti transitori. L'obiettivo è quello di prevenire l'emergenza abitativa, nella consapevolezza che le graduatorie ERP scorrono con molta lentezza, e cercare di evitare il passaggio in strutture alberghiere convenzionate o centri di accoglienza temporanea, che hanno costi esorbitanti per la PA e restano soluzioni inappropriate e precarie. In questi casi si cerca di coinvolgere i proprietari con incentivi maggiori rispetto a quelli ordinari offerti dall'ASA: il fondo di garanzia vale per tutti i contratti e si offre una copertura fino all'80% del canone per 18 mensilità, entro un massimo di 15.000€ per intervento.

Infine, un'altra iniziativa, promossa dal Comune in collaborazione con l'Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari e l'Unione Piccoli Proprietari Immobiliari, riguarda la promozione degli affitti di unità per la coabitazione di giovani, prevalentemente studenti universitari. Poche, invece, sono le interazioni con progetti di co-housing e di edilizia sociale sviluppati da altre divisioni dell'Assessorato.



**L'Agenzia ha avviato il progetto
Promozione dell'Abitare Sociale (PAS)
per i soggetti con fragilità specifiche.**

TORINO

CONTESTO

POP. RESDIENTE 31.12.2023	Comune	846.926
	Provincia	2.203.353
REDDITO 2022	Reddito da lavoro dipendente medio	25.450 €
	Reddito da lavoro autonomo medio	71.298 €
	Reddito da pensione medio	23.341 €
REDDITO FASCE DEBOLI 2022 (%contribuenti)	Fascia 0-10.000 €	23%
	Fascia 10.000-15.000 €	11%
	Fascia 15.000-26.000 €	29%
	Totale	63%
STOCK RESIDENZIALE totale: 515.999	Nuclei 2011 in affitto (% dei nuclei tot 2011)	28,1%
	Stock Affitto 2019	111.031
	Stock ERP (%)	3,5%
RICHIESTE DI SFRATTO EMESSE (COMUNE E PROVINCIA)		
NEL DECENNIO 2011-2022		EMESSE NEL 2023
PER MOROSITÀ	33.723	2.114
PER FINITA LOCAZIONE	1.774	248
RICHIESTE DI ESECUZIONE	35.369	ESEGUITI NEL 2023
ESEGUITI	15.686	1.752

NUOVE LOCAZIONI 2023 - segmenti

Mercato ordinario transitorio (%)	19
Mercato ordinario lungo periodo (%)	47
Mercato agevolato a canone concordato (%)	24
Mercato agevolato per studenti (%)	10

CANONE AFFITTO ANNUO 2023

Immobiliare.it €/ mq	125
----------------------	-----

STUDENTI AA 2022/2023

Totale studenti iscritti	112.441
Rapporto studenti: residenti	1:8

ANNUNCI AIRBNB APRILE 2024

Totale annunci	5.445
Rapporto annunci Airbnb/ abitaz. in affitto	1:20

Fonti scheda in nota a pag. 94.

SCHEDA

AGENZIA CASA LO.C.A.RE

2000 - IN ATTIVITÀ

ANNI DI ATTIVITÀ	24
GESTIONE	Dipartimento comunale per i Servizi Sociali e Abitativi
MODELLO DI INTERMEDIAZIONE	A - ordinario
UTENZA	Fascia grigia + Emergenze
CONTRATTI	7.890 dal 2000 circa 330 all'anno ora
GESTIONE ERS	No
GESTIONE ERP	3% stock ERP destinato all'ASA
PROGETTI INNOVATIVI	PROMOZIONE DELL'ABITARE SOCIALE (PAS)
ACCORDO CON FONDI	NON AL MOMENTO
CONTRIBUTI REGIONALI	DAL 2014 - AVVIO A.S.L.O.

“

La fascia grigia nel tempo è diventata grigio fumé (...) e va dall'utenza ERP al professionista, anche discretamente danaroso, che semplicemente cerca casa e non trova soluzioni nel mercato privato.

”

Responsabile della Divisione Edilizia Residenziale Pubblica e Promozione della Rete di Opportunità Abitative del Comune di Torino, intervista del 22 aprile 2024.

MODENA

2.2

AGENZIA CASA DEL COMUNE DI MODENA**Inquadramento**

L'esperienza dell'Agenzia Casa del comune di Modena, attiva dal 2005 all'interno del Dipartimento Politiche Sociali, è una delle più longeve, note e interessanti, soprattutto per il modello di intermediazione forte che viene adottato. L'Agenzia, infatti, acquisisce direttamente la locazione di unità abitative, assegnandole poi, tramite concessione amministrativa, a dei conduttori previamente individuati. I proprietari confidano nell'esperienza ormai ventennale dell'ASA, che ha dato prova dell'affidabilità dell'ente pubblico nel gestire il progetto, con un effetto di fidelizzazione e successo dell'iniziativa dimostrabile attraverso i numeri consistenti di alloggi gestiti. Il quadro normativo regionale in Emilia-Romagna è stato recentemente aggiornato per spronare la nascita di altre agenzie locali (si vd. box 3). Nonostante questo e le risorse economiche impegnate dai vari livelli di governo, l'agenzia modenese deve fare i conti con un notevole sovraccarico di lavoro e la frustrazione per la competizione con il libero mercato. L'attenta acquisizione dei dati e la rendicontazione del progetto permettono all'agenzia valutazioni puntuali sulle sue diverse componenti, e la progressiva evoluzione dei servizi offerti.

Contesto locale

Modena è l'unica città non capoluogo di regione della nostra analisi. Si tratta comunque di un centro rilevante, con 185 mila residenti e una provincia con oltre 700mila abitanti. Il 60% dei contribuenti ha un reddito inferiore a 26 mila euro, ma di questi la metà è nella fascia 15-26 mila, quindi non in condizioni di forte povertà. Il reddito medio da lavoro dipendente è di 27 mila euro all'anno. Il 26% dei nuclei familiari vive in affitto, in linea con la media nazionale. Pur non essendo tra le città a più alta concentrazione di locazioni turistiche, anche nel caso modenese l'aumento degli affitti brevi e transitori condiziona il mercato immobiliare con effetti negativi sull'offerta di lungo periodo. Come nelle altre città, l'andamento degli sfratti è in aumento: nel comune e nella provincia, nel decennio 2011-2022, sono state registrate 39.066 richieste di esecuzione e nel 2022, rispetto all'anno precedente, le richieste sono aumentate del 176,54%, seguite dal 356,25% in più di esecuzioni.

MODENA**186MILA RESIDENTI****60% CONTRIBUENTI CON REDDITO INFERIORE A 26.000€****CANONE D'AFFITTO MEDIO ANNUALE NEL 2023: 156 €/MQ**

MODENA

Avvio ed evoluzione

L'Agenzia viene istituita nel 2005 tramite delibera del Consiglio comunale, nell'ambito di un patto territoriale con diverse organizzazioni locali. Fin dagli esordi l'intento è stato facilitare l'accesso dell'utenza al mercato della locazione attraverso la leva della garanzia pubblica, puntando sulla credibilità dell'ente locale nella gestione delle risorse e nel pagamento dei canoni nell'ambito di un modello di intermediazione forte (il Comune sigla come locatario i contratti). Pur essendo partiti con soli 7 alloggi, questi sono stati rapidamente incrementati di circa 20 alloggi all'anno nei primi tempi, per poi crescere fino a raggiungere i 420 alloggi nel 2015. Da allora il ritmo di crescita è diminuito, assestandosi attorno ai 500 alloggi in gestione. Considerando la tendenza dei proprietari a rinnovare l'accordo con l'agenzia e la dimensione demografica di Modena, si tratta di numeri significativi che dimostrano l'apprezzamento per il servizio. A riguardo la durata delle locazioni è un indicatore di successo, nel senso che la maggior parte dei contratti concordati stipulati, per un periodo di 3 anni più 2, vengono portati avanti fino alla fine e spesso rinnovati almeno per un altro ciclo, raramente vengono interrotti prima dai proprietari.

**Target, soggetti coinvolti e accesso al servizio**

Il target formalmente previsto è anche in questo caso la “fascia grigia”. Nella pratica quotidiana l'utenza è più variegata, si presentano nuclei e soggetti con esigenze diverse, alcuni in condizioni economiche critiche o con problemi sociali più complessi. L'intento dell'Agenzia è trovare una locazione soddisfacente per i diversi tipi di utenza. Si richiedono dei requisiti di accesso, come avere un lavoro – o comunque dei redditi – corrispondenti almeno al doppio del canone richiesto, per dimostrare una sufficiente capacità di sostenere le spese. È escluso chi possiede proprietà immobiliari nella provincia. Attualmente non c'è un sistema di priorità nel gestire le domande che arrivano, ci si riferisce ad un elenco che non è una graduatoria con dei punteggi, con la tendenza ad agevolare situazioni di difficoltà, come nuclei omogenitoriali e anziani. Le assegnazioni avvengono attraverso una commissione costituita *ad hoc* che abbina gli alloggi disponibili con potenziali inquilini.

500
CONTRATTI

MODENA

ACCORDI
CON I FONDI
DELLE CASSE
PREVIDENZIALI

Dal lato dell'offerta, il contesto locale vede una predominanza di piccoli proprietari. La loro adesione all'iniziativa dell'Agenzia si è andata allargando e consolidando nel tempo, grazie alla sua buona riuscita e quindi al passaparola, ma anche alla comunicazione istituzionale e a quella delle associazioni del territorio, tra cui le associazioni dei proprietari.

Inoltre, in aggiunta ai piccoli proprietari, l'Agenzia è attualmente impegnata anche in accordi con fondi che gestiscono asset più rilevanti. Si tratta dell'accordo con il **Fondo Cicerone**, corrispondente all'ex cassa forense[4], che ha proposto 110 abitazioni all'ASA modenese, e dell'accordo con il **Fondo Scoiattolo**, titolare del patrimonio immobiliare della cassa ragionieri[5], che ha conferito all'ASA una palazzina con 80 unità abitative. Il fondo ha proposto all'Agenzia anche una seconda palazzina da 80 unità e ha desistito dal precedente progetto di vendita delle stesse anche in virtù della convenienza dell'accordo con l'ASA, visti cioè gli incentivi per la ristrutturazione e i consistenti sconti sull'IMU garantiti a fronte di una locazione al Comune di lungo termine. In questo modo si attivano progetti di rivitalizzazione degli immobili, che riqualificheranno le proprietà e l'area circostante, ora in uno stato di abbandono. Ma l'Agenzia sta ancora valutando la convenienza pubblica di questo genere di operazioni. Della seconda palazzina l'ASA non ha ancora accettato la gestione per carenza di personale in organico.

Strumenti, incentivi e risultati

L'Agenzia si avvale di contratti di locazione a canone concordato con i proprietari e di concessioni amministrative d'uso con i conduttori.

Dal punto di vista economico sono previsti degli incentivi e dei meccanismi di salvaguardia. Le agevolazioni per i proprietari consistono:

- nella garanzia di pagamento puntuale;
- nel rimborso del 50% delle spese di registrazione del contratto;
- nell'accertamento relativo alla riconsegna dell'immobile nello stato originario a scadenza;
- in una tariffa IMU agevolata;
- nel pagamento semestrale anticipato del canone di locazione da parte del Comune.

I conduttori sono agevolati dalla garanzia economica che il Comune costituisce nella contrattazione con il proprietario e nel suo porsi come interlocutore e garante in diversi ambiti, ad esempio provvedendo a trovare una seconda sistemazione nel caso in cui il proprietario richieda la cessazione del contratto, anche grazie alla presenza di un centinaio di appartamenti di proprietà, o in concessione, a cui il Comune può attingere per le emergenze.

MODENA

AUTO-
FINANZIAMENTO
DEL FONDO DI
GARANZIA

L'ASA svolge un servizio di accompagnamento in caso di situazioni di morosità, per cercare di prevenire lo sfratto o trovare altre vie d'uscita, anche in collaborazione con i servizi sociali. Inoltre, i soggetti coinvolti nel progetto, entrando in relazione con il Comune, vengono messi a conoscenza delle diverse misure a cui possono accedere, come il contributo all'affitto.

La sostenibilità economica delle misure messe in campo è resa possibile, oltre che dalla spesa pubblica, da un parziale auto-finanziamento per costituire un **Fondo di garanzia** in caso di morosità, dato da una quota aggiuntiva del 6% (abbassata al 3% quando si rendono disponibili altre risorse) sul canone d'affitto concordato con i conduttori. Un altro fondo rilevante – che aggiunge garanzie e quindi affidabilità per i proprietari – è il **Fondo ripristini**, istituito per lavori di piccola manutenzione dell'alloggio nel momento in cui viene rilasciato dagli inquilini e torna ai locatari. Come supporti ulteriori, il Comune orienta gli inquilini verso le possibilità offerte da fondi nazionali, come il contributo all'affitto e il Fondo per morosità incolpevole.

Organizzazione, risorse economiche e costi

La gestione del servizio è ripartita tra l'ufficio casa del Comune e la cooperativa Libellula. L'ufficio comunale si occupa del coordinamento generale, raccolta delle domande di inquilini e di adesione dei proprietari, verifiche documentali, commissioni di *matching*, predisposizione contratti e concessioni, pagamenti e relazioni con i proprietari, gestione delle riconsegne o prese in consegna degli alloggi, attività di ripristino e manutenzione. La cooperativa si occupa della gestione degli inquilini, in termini di emissione bollettini di pagamento, gestione della morosità, solleciti e rapporti con i condomini. Il dipartimento in cui è inserita l'Agenzia è quello delle politiche sociali, e non quello competente per le politiche abitative. In termini di personale impiegato, il Comune occupa un dipendente a tempo pieno e metà delle ore di un altro dipendente per la relazione con i proprietari, più la metà delle ore di un altro dipendente per la parte contrattuale e, infine, due persone dedicano parte del loro tempo di lavoro al coordinamento generale del progetto. Il costo complessivo stimato per il personale interno è di 75 mila euro all'anno. A questo si somma un budget destinato alla cooperativa Libellula, per un totale di 120 mila euro l'anno. Altri indicatori economici rilevanti sono il monte canoni annuale pagato in totale ai proprietari, che ammonta a circa 2 milioni. La morosità attiva, cioè di inquilini presenti al momento dell'intervista, era di 214 mila euro, che corrispondono circa al 10% del monte canoni totale. Questa percentuale è inferiore a quella che si registra nell'edilizia residenziale popolare. I costi per i ripristini sono di circa 200 mila euro annui e il mancato pagamento di spese condominiali è di 100 mila euro.

120 MILA EURO
ANNUALI PER IL
PERSONALE200 MILA EURO
ANNUALI PER
RIPRISTINI

MODENA

ROTAZIONE DEI
BENEFICIARINORME
REGIONALI

Per quanto riguarda le entrate, si contano circa 130 mila euro derivanti da una quota del 6% (ridotta al 3% in periodi in cui ci sono altri fondi disponibili, come già menzionato) che viene applicata ai contratti, a carico dei conduttori, per alimentare il Fondo di garanzia.

Problematiche e possibili iniziative future

Anche nel caso modenese le difficoltà maggiori sono nel reperire alloggi. Nello specifico la difficoltà è convincere i proprietari a destinare le unità abitativa al canone concordato, rinunciando ai maggiori introiti che potrebbero avere con altre forme contrattuali più redditizie, considerando la concorrenza degli usi temporanei per turisti, studenti o lavoratori di passaggio.

Le domande sono molte – attualmente c'è una lista con più di mille nuclei in attesa – e per quanto si gestisca un numero considerevole di contratti, non sono mai abbastanza per soddisfare la domanda in costante crescita. Per non bloccare gli alloggi con un singolo nucleo troppo a lungo si sta valutando di porre un limite massimo di anni in locazione concordata tramite l'Agenzia. Questo comporta fare i conti con la difficoltà dell'utenza ad uscire dallo stato di necessità una volta che la locazione finisce e si torna al libero mercato. Un'iniziativa a cui si sta pensando per mitigare l'uscita dal progetto è quella di una certificazione finale di corretta conduzione da rilasciare, come sorta di estensione della garanzia pubblica, agli inquilini. La certificazione potrebbe essere utilizzata come riferimento con i locatori successivi. In termini di gestione della domanda, si pensa a nuovi meccanismi per creare una graduatoria in sostituzione dell'attuale elenco, e alla possibilità di fare dei bandi per fasce specifiche di inquilini, in modo da rispondere in modo mirato a una parte dell'utenza, date le difficoltà nel rispondere a tutti coloro che fanno domanda. Un'altra sfida è relativa alla gestione dei proprietari, che richiedono molte attenzioni. Il rapportarsi con un soggetto pubblico è per loro da una parte fonte di garanzie, dall'altra sembra essere un elemento che li incoraggia a moltiplicare richieste e pretese.

In termini di prospettive future, la regione Emilia Romagna sta avviando delle modifiche alla legislazione sul tema (si veda box n.3), fornendo delle linee guida che accompagnano anche altri comuni nell'istituzione dell'ASA. Se da una parte questa iniziativa è colta positivamente, dall'altra per il Comune di Modena si avverte il rischio di un possibile snaturamento della propria missione. Per questo alcune delle modifiche e delle richieste sono accolte con qualche timore.



La lista attuale di utenti in cerca di una locazione tramite l'ASA è di oltre 1.000 richiedenti.

MODENA		
CONTESTO		
POP. RESDIENTE 31.12.2023	Comune	185.009
	Provincia	706.972
REDDITO 2022	Reddito da lavoro dipendente medio	27.153 €
	Reddito da lavoro autonomo medio	76.047 €
	Reddito da pensione medio	23.523 €
REDDITO FASCE DEBOLI 2022 (%contribuenti)	Fascia 0-10.000 €	19%
	Fascia 10.000-15.000 €	10%
	Fascia 15.000-26.000 €	30%
	Totale	59%
STOCK RESIDENZIALE totale: 99.965	Nuclei 2011 in affitto (% dei nuclei tot 2011)	26,4%
	Stock Affitto 2019	22.074
	Stock ERP (%)	
RICHIESTE DI SFRATTO EMESSE (COMUNE E PROVINCIA)		
NEL DECENNIO 2011-2022		EMESSE NEL 2023
PER MOROSITÀ	11.919	134
PER FINITA LOCAZIONE	569	353
RICHIESTE DI ESECUZIONE	39.066	ESEGUITI NEL 2023
ESEGUITI	7.058	368

NUOVE LOCAZIONI 2023 - segmenti	
Mercato ordinario transitorio (%)	-
Mercato ordinario lungo periodo (%)	-
Mercato agevolato a canone concordato (%)	-
Mercato agevolato per studenti (%)	-
CANONE AFFITTO ANNUO 2023	
Immobiliare.it €/ mq	156
STUDENTI AA 2022/2023	
Totale studenti iscritti	16.627
Rapporto studenti : residenti	1:11
ANNUNCI AIRBNB APRILE 2024	
Totale annunci	753
Rapporto annunci Airbnb/ abitaz. in affitto	1:29

SCHEDA

AGENZIA CASA MODENA

2005 - IN ATTIVITÀ

ANNI DI ATTIVITÀ	19
GESTIONE	Dipartimento Politiche Sociali del Comune, Cooperativa Libellula
MODELLO DI INTERMEDIAZIONE	C - forte
UTENZA	Fascia grigia + Emergenze
CONTRATTI	500 all'anno
GESTIONE ERS	No
GESTIONE ERP	No
PROGETTI INNOVATIVI	MODELLO C ESTESO AI FONDI
ACCORDO CON FONDI	FONDO SCOIATTOLO FONDO CICERONE
CONTRIBUTI REGIONALI	DAL 2023 (PATTO CASA)

“

Il mercato abitativo e della locazione a Modena è impossibile (...) c'è molta molta pressione sul mercato della locazione e questo ovviamente fa schizzare i prezzi.

”

Responsabile dell'Ufficio Servizi per la casa e l'abitare sociale del Comune di Modena, intervista del 12/04/2024

MILANO

2.3

AGENZIA SOCIALE PER LA CASA MILANO ABITARE**Inquadramento**

Milano Abitare è un'agenzia finalizzata a promuovere l'aumento dello stock di abitazioni in locazione a canone calmierato ed è attiva dal 2014 all'interno della Direzione Casa del comune di Milano. Fino al 2021 è stata gestita dalla Fondazione Welfare Ambrosiano (FWA), un ente no profit, mentre dal 2022 è gestita da un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) composto dalle cooperative sociali Spazio Aperto Servizi e Cooperativa Libellula. La prima è un'impresa sociale nata a Milano nel 1993, che si occupa di servizi alla persona, minori, stranieri e servizi residenziali, la seconda è una cooperativa sociale che si occupa del problema abitativo e dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, già coinvolta nella gestione dell'agenzia sociale di Modena. L'obiettivo principale dell'agenzia è favorire l'incontro tra domanda e offerta di locazione accessibile nel mercato privato, facendosi promotrice e gestore delle misure di sostegno alla locazione messe a disposizione dal Comune di Milano, dalla Regione Lombardia e dallo Stato. L'agenzia accompagna i conduttori e i proprietari lungo le fasi di accesso al canone calmierato, fino alla certificazione bilaterale del contratto secondo l'Accordo locale per la locazione concordata. Offre inoltre orientamento e supporto per chi richiede contributi aggiuntivi o misure di sostegno al mantenimento dell'alloggio sul mercato libero. Parallelamente, grazie alle risorse finanziate dal PON Metro (ora POC), Milano Abitare si ripropone di supportare anche cittadini con fragilità abitativa "leggera", ovvero coloro che fanno fatica ad accedere anche al mercato dell'affitto agevolato. A tal proposito, l'Agenzia, in collaborazione con il Comune di Milano, sta sviluppando modelli di accompagnamento sociale, interventi su stock abitativi pubblici e privati sfitti e strumenti di garanzia e credito dedicati. L'Agenzia ha tra i suoi obiettivi quello di promuovere anche interventi nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), come edilizia privata convenzionata, housing sociale e cooperative di abitanti, con l'obiettivo di ampliare ulteriormente l'offerta abitativa a canone calmierato.

MILANO**1 MILIONE E 370 MILA RESIDENTI****56% CONTRIBUENTI CON REDDITO INFERIORE A 26.000€****CANONE D'AFFITTO MEDIO ANNUALE NEL 2023: 259 €/MQ**

MILANO

Contesto locale

Il mercato della locazione a Milano è in crescita rapidissima, con un prezzo medio annuo al metro quadro che è aumentato di 23 euro in un solo anno (2022-2023) passando da 236 a 259 euro[7]. La città ha i redditi medi da lavoro tra i più alti del paese: 36.000 euro in media per un lavoratore dipendente e 92.000 euro per uno autonomo. Il 29% dei nuclei vive in affitto e più della metà dei contribuenti (56%) percepisce un reddito annuo non superiore ai 26.000 euro lordi.

La domanda di affitto comprende fasce di abitanti con redditi molto diversi tra loro. La congiuntura economica degli ultimi anni, con l'aumento dei tassi di interesse dei mutui, ha costretto molte famiglie a posticipare l'acquisto e a riversarsi sulla locazione, aumentandone la domanda. Al contempo l'offerta di affitto è sempre più scarsa, perché il mercato favorisce le più redditizie popolazioni "transitorie", come gli studenti e i turisti. Nel 2023, a Milano, si contava uno studente universitario ogni sette abitanti. Nel primo semestre del 2024, invece, per ogni otto abitazioni in affitto è stato registrato un annuncio su piattaforme di affitti brevi come Airbnb.

Il fenomeno degli sfratti a Milano è inoltre particolarmente preoccupante: nel comune e in provincia nel decennio 2011-2022 sono state registrate 208.386 richieste di esecuzione e nel 2022, rispetto all'anno precedente, c'è stato un aumento del 648% delle richieste e del 612% delle esecuzioni. Infine, tra le città analizzate in questo report Milano è quella con la minor quota di nuovi contratti a canone concordato nel 2023 (solo il 6%).

Avvio ed evoluzione

Milano Abitare nasce nel 2014 con finanziamenti regionali e comunali. La prima versione era mirata quasi solo a rispondere alla domanda di disagio abitativo piuttosto che a incrementare l'offerta di abitazioni in locazione. I limiti dovuti ai valori fissati negli accordi territoriali fino al 2019 - di fatto troppo bassi rispetto ai valori di mercato, soprattutto nel contesto post-Expo - diventeranno sempre più evidenti nei sei anni del primo mandato e influenzeranno il disegno della versione successiva dell'ASA. Milano Abitare, nella sua veste odierna, nasce nel 2022 ed è oggi a metà del suo primo mandato (5+5).

2014

AVVIO

GESTIONE

WELFARE AMRBOSIANO

2022

NUOVA GESTIONE

AFFIDATA A RTI

LIBELLULA, SPAZIO APERTO SERVIZI



MILANO

LA
FRAGILITÀ
LEGGERALA
DEROGA
AI MINIMI
DI ZONA

A partire da luglio 2023, anche grazie all'aggiornamento dell'accordo territoriale, la missione dell'Agenzia si amplia prevedendo un focus su due strategie:

1. la sperimentazione di strumenti per l'inclusione sociale dei soggetti che si trovano nel segmento più fragile della "fascia grigia" milanese, per adempiere alle finalità dei fondi PON Metro/POC. Nello specifico l'agenzia sta lavorando in questi mesi alla **profilazione di una categoria definita di "fragilità leggera", la cui capacità di spesa complessiva per l'alloggio (canone + utenze) non superi i 600 euro mensili**. Per queste famiglie infatti anche il canone concordato è inaccessibile. L'Agenzia, inoltre, con l'obiettivo di aumentare la mobilità di immobili sfitti verso l'affitto calmierato, sta lavorando ad un modello di aggregazione e gestione di stock privato in collaborazione con gli enti del terzo settore (una formula assimilabile ad un **"Affitto Sociale Sicuro"**). In questo scenario, l'Agenzia e il Comune si porrebbero come soggetto intermedio-garante tra chi produce nuova offerta di immobili (proprietari, costruttori) e i gestori specializzati nell'affitto sociale (terzo settore).

Al contempo Milano Abitare sta lavorando a nuovi strumenti di garanzia sempre per i conduttori più fragili (supporto economico nella fase iniziale di stipula e in generale misure **"salva-contratto"**).

2. **l'ampliamento dell'offerta e l'attrazione della proprietà**. Tale obiettivo è supportato dal **nuovo Accordo Locale del luglio 2023, che ha introdotto un rialzo dei valori massimi per fascia e una semplificazione delle Zone omogenee, ridotte da 12 a 5**. Una delle novità principali è l'introduzione di una **tariffa flat per le stanze**, anziché basata sui metri quadri, per facilitare la comparazione con i prezzi di mercato. Da queste strategie ci si attende come esito l'incremento del numero dei canoni concordati, che come abbiamo visto a Milano è estremamente basso (6% dei contratti). **Vengono inoltre introdotte novità quali la deroga ai minimi di fascia e di zona**, per rendere possibile la stipula di contratti a canone concordato anche per quei soggetti che hanno una mission sociale o filantropica.

Target, soggetti coinvolti e accesso al servizio

Dal lato dell'offerta, la piccola proprietà è stato il target principale finora e molte delle migliorie apportate all'ultimo accordo locale e previste in futuro in termini di semplificazione delle procedure, sono state pensate per favorire questo segmento dell'offerta. La piccola proprietà è infatti quella che ha meno dimestichezza con la gestione delle pratiche, minori capacità di investimento sulla ristrutturazione, beneficia meno delle economie di scala e si presta di più al sommerso.

MILANO

Dal lato della domanda, il target generale di abitanti è un target con una capacità economica sufficiente che però ha difficoltà a stare sul mercato libero. l'accesso ai contributi economici e ai fondi di garanzia dipende, tra le altre cose, dalla condizione economica e patrimoniale del conduttore: l'ISEE non può superare i 40 mila euro (per nucleo) e – nel solo caso del Fondo di garanzia – il canone di locazione (escluse le spese accessorie) non deve incidere più del 40% sul reddito complessivo.

Differentemente dall'ERP, non ci sono liste d'attesa formali per i conduttori, organizzate su base cronologica o di bisogno. Il *matching* conduttore-locatore non fa parte delle pratiche quotidiane dell'Agenzia vista la sproporzione tra domanda e offerta. **Nell'80% dei casi i proprietari contattano l'agenzia avendo già un inquilino, e MilanoAbitare fa principalmente un lavoro di assistenza amministrativa. Solo il 20% dei proprietari si registra senza avere già un inquilino.** Questi ultimi sono di solito piccoli proprietari e chiedono il matching all'agenzia, la quale in risposta fornisce una rosa di possibili candidati. La profilazione dei conduttori viene aggiornata periodicamente (si contattano via email gli iscritti per chiedere se sono ancora alla ricerca di casa). L'agenzia comunica lo stanziamento dei contributi sia al conduttore che al proprietario, a prescindere che questi vengano versati a uno o all'altro, per favorire la trasparenza e il rapporto fiduciario tra le parti. L'agenzia, inoltre, rimborsa i costi per l'attestazione del contratto fornita dalle rappresentanze sindacali di inquilini e proprietari, necessaria ai fini della stipula.

Strumenti, incentivi e risultati raggiunti

Per quanto riguarda gli incentivi, i proprietari che locano a canone concordato a Milano beneficiano di vantaggi fiscali previsti dalla L. 431/98. A questi si aggiunge un'aliquota IMU agevolata, fissata dal comune di Milano, che, combinata con le agevolazioni previste dalla normativa, riduce il costo complessivo dell'IMU di quasi il 50%.



Circa l'80% dei proprietari contatta l'ASA di Milano avendo già individuato l'inquilino per il proprio immobile.

MILANO

FINO A
9 MILA EURO
DI SOSTEGNO
AFFITTO
GENITORI

220
CONTRATTI
NEL PRIMO
TRIMESTRE
2024

I fondi e i contributi a cui i proprietari che stipulano un contratto a canone concordato hanno accesso sono:

- Il contributo una tantum fino a 2.000 euro;
- Il rimborso delle spese di attestazione bilaterale dei contratti (fino a 100 €) che solleva inquilino e proprietario dai costi delle procedure;
- Il contributo per la ristrutturazione fino a 4.000 euro;
- La garanzia a copertura di eventuali mensilità non corrisposte dall'inquilino (morosità incolpevole) fino a 18 mesi.

L'Agenzia si fa promotrice anche di strumenti più generali di sostegno all'affitto a supporto del conduttore che dimostri una condizione di disagio abitativo (anche in regime di mercato libero). È il caso ad esempio del **Sostegno affitto genitori 2023 (fino a 9.000 euro)**, per nuclei con almeno un componente under 35 che nell'anno 2023 hanno avuto un figlio o adottato un minore. Oppure del **Contributo Salva-sfratti** con cui l'agenzia riconosce la condizione di "morosità incolpevole" e, a sfratto intimato, eroga ai titolari di contratto di locazione nel libero mercato, un contributo **fino a 12.000 euro** finalizzato alla stipula di un nuovo contratto o al mantenimento del precedente. Altri contributi, quali il **Contributo pensionati o il Contributo super-affitto per under 35**, destinati ai conduttori di alloggi locati a canone concordato, sono in via di chiusura per esaurimento dei fondi.

I contributi una tantum e ristrutturazione sono erogabili solo nei casi di affitti di minimo 3+2 anni, mentre il Sostegno affitto genitori 2023 è riservato a contratti di durata non inferiore a 3 anni. Questo significa che **i contratti concordati di tipo 3+2 sono stati agevolati di più rispetto ai concordati transitori**. Tra gli strumenti più richiesti dal lato proprietà, ci sono sicuramente gli sgravi fiscali e il contributo una tantum. Il contributo per le piccole ristrutturazioni, invece, non è richiesto come dovrebbe.

Di seguito sono riportati alcuni dati relativi al biennio 2022-2023 e alla nuova gestione dell'RTI.

L'Agenzia registra 2.800 proprietari iscritti e oltre 10.000 conduttori, di cui 4.000 attualmente attivi nella ricerca di un alloggio. Nel 2022, con il supporto di MilanoAbitare, sono stati stipulati 190 contratti, saliti a 395 nel 2023, mentre nel primo semestre del 2024 il numero di contratti stipulati aveva già raggiunto quota 220. **Una grossa parte dei contratti attivi di Milano Abitare (circa 400) sono stati stipulati da un'unica multiproprietà. Questo dimostra gli innegabili vantaggi che in termini di economie di scala il supporto dell'ASA può fornire quando i numeri sono elevati** (ad esempio il risparmio in termini di spesa e tempo per il disbrigo di 400 diverse pratiche).

MILANO

500
GARANZIE
STIPULATE
PER LE
MOROSITÀ

190
CONTRIBUTI
UNA TANTUM

In media, il contratto a canone concordato stipulato con il supporto dell'Agenzia nel 2023 è stato di tipo 3+2, con un canone annuale di 147 euro al metro quadro, riferito ad appartamenti con una superficie compresa tra 51 e 85 metri quadri.

Il Fondo di garanzia morosità fino a 18 mensilità è stato utilizzato per 500 garanzie stipulate a inizio contratto ma è stato attivato solo 2 volte. Anche il contributo Salvasfratti è stato usato solo 13 volte in due anni, verrà rifinanziato ma deve essere ripensato. Il Contributo ristrutturazione è stato attivato in 38 casi nel 2022 e verrà rifinanziato. Il Contributo pensionati, attivato per 120 casi, non verrà rifinanziato. Il Sostegno affitto genitori 2023 (appena partito) ha registrato già 80 erogazioni. Il contributo una tantum è stato utilizzato per 190 erogazioni e verrà rifinanziato. Il maxi contributo sostegno affitto derivato dallo stanziamento di risorse per l'emergenza Covid (fondi stanziati nel 2020 e 2022) ha portato a 4.000 contributi erogati per oltre 10 milioni di euro. Il contributo è stato gestito all'epoca direttamente da Milano Abitare.

Organizzazione, costi e risorse economiche

Il team di Milano Abitare è composto da 8 persone: due figure di coordinamento, due amministrative, una con esperienza immobiliare e tre operatori sociali. Al team si affiancano i gruppi di Lama Impresa Sociale per la comunicazione e di Amapola Progetti per il monitoraggio e la gestione dei dati.

L'assetto di governance si basa sulla co-progettazione tra il Comune di Milano e il RTI formato da Spazio Aperto Servizi e Libellula, due enti del terzo settore. La gestione è caratterizzata da responsabilità condivise nella ideazione e realizzazione delle attività, concepite come servizio di interesse generale[7].

A un livello operativo, si svolgono riunioni di coprogettazione alle quali partecipano i referenti dell'amministrazione comunale nella componente tecnica (Direzione Casa), il management del RTI di gestione, la coordinatrice e parte dello staff di Milano Abitare. Queste possono essere allargate in base agli argomenti trattati, coinvolgendo, ad esempio, i servizi sociali. Una cabina di regia coordina le attività con cadenza semestrale e include anche la parte politica, ovvero l'Assessore con il suo staff e il Direttore della Direzione Casa.



**I contratti a canone concordato stipulati da
MilanoAbitare sono in crescita.
Nel primo trimestre 2024 sono stati 220.**

MILANO

Le risorse per il funzionamento dei servizi di Milano Abitare provengono in parte dal bilancio comunale, in parte dal PON Metro/POC e in parte dal co-finanziamento del RTI di gestione.

Le risorse per l'erogazione di contributi, incentivi, garanzie provengono dal bilancio comunale e da fondi statali e regionali (es. 125 mila euro per il contributo Sostegno affitto genitori e 4 milioni di euro per il fondo morosità incolpevole).

Problematiche e progettualità

La competizione con i prezzi del mercato privato a Milano, amplificata da Expo e piattaforme come Airbnb, è difficile da sostenere. L'aumento degli sfratti per fine locazione, dovuto alla preferenza dei proprietari per canoni più alti, aggrava la situazione. Le cooperative, storici attori nell'offerta di case a canoni calmierati, hanno ridotto la loro attività per la crisi economica e dei mutui. **Per aumentare lo stock abitativo e mantenere i contratti concordati, si punta dunque a rafforzare la leva urbanistica in futuro**, chiedendo più edilizia convenzionata in affitto dagli investimenti privati e dagli interventi di rigenerazione urbana, che spesso finiscono per alzare i prezzi anche in ex periferie degradate. L'idea è quella di affidare la gestione di questi immobili al terzo settore, per sgravare quei costruttori che, anche volendo, non hanno esperienza gestionale. Si spera in tal modo che tali abitazioni restino a beneficio pubblico per più tempo.

Un'altra strategia è **“capacitare” la domanda più fragile**, rendendola più attrezzata per il mercato, tramite strumenti di garanzia e accompagnamento sociale. Il Comune ha chiesto alla Regione di riconvertire i fondi inutilizzati del Fondo Morosità Incolpevole in un **Contributo Salva Affitto**, che differentemente dal precedente Contributo Salva-sfratti sarebbe finalizzato a prevenire la morosità e lo sfratto, sostenendo l'inquilino nei momenti critici, ma anche in quello iniziale del pagamento del deposito cauzionale.

Infine, l'Agenzia lavora sull'inclusione sociale con un **laboratorio di co-design che coinvolge 35 soggetti**, tra cui, i servizi sociali del comune, le organizzazioni no-profit e le cooperative di abitanti. Tra gli obiettivi, la creazione di un punto unico di accesso (**One-Stop-Shop dell'abitare**) per fornire percorsi di orientamento personalizzati e superare barriere educative e linguistiche, utile per gestire emergenze e fragilità.



MilanoAbitare ha gestito 4.000 contributi all'affitto durante l'emergenza pandemica.

MILANO		
CONTESTO		
POP. RESDIENTE 31.12.2023	Comune	1.371.850
	Provincia	3.247.764
REDDITO 2022	Reddito da lavoro dipendente medio	35.979 €
	Reddito da lavoro autonomo medio	91.900 €
	Reddito da pensione medio	26.507 €
REDDITO FASCE DEBOLI 2022 (%contribuenti)	Fascia 0-10.000 €	23%
	Fascia 10.000-15.000 €	10%
	Fascia 15.000-26.000 €	23%
	Totale	56%
STOCK RESIDENZIALE totale:	Nuclei 2011 in affitto (% dei nuclei tot 2011)	29,1%
	Stock Affitto 2019	183.227
	Stock ERP (%)	-
RICHIESTE DI SFRATTO EMESSE (COMUNE E PROVINCIA)		
NEL DECENNIO 2011-2022		EMESSE NEL 2023
PER MOROSITÀ	34.223	1.687
PER FINITA LOCAZIONE	3.937	491
RICHIESTE DI ESECUZIONE	208.386	ESEGUITI NEL 2023
ESEGUITI	133	9.676

NUOVE LOCAZIONI 2023 - segmenti	
Mercato ordinario transitorio (%)	30
Mercato ordinario lungo periodo (%)	64
Mercato agevolato a canone concordato (%)	4
Mercato agevolato per studenti (%)	2
CANONE AFFITTO ANNUO 2023	
Immobiliare.it €/ mq	259
STUDENTI AA 2022/2023	
Totale studenti iscritti	210.084
Rapporto studenti : residenti	1:7
ANNUNCI AIRBNB APRILE 2024	
Totale annunci	22.117
Rapporto annunci Airbnb /abitaz. in affitto	1:8

SCHEDA

MILANO ABITARE

2014 - IN ATTIVITÀ

ANNI DI ATTIVITÀ	10
GESTIONE	Direzione Casa del Comune, Spazio Aperto Servizi e Cooperativa Libellula
MODELLO DI INTERMEDIAZIONE	A - ordinario
UTENZA	Fascia grigia + fragilità specifiche
CONTRATTI	190 nel 2022 395 nel 2023
GESTIONE ERS	NO
GESTIONE ERP	NO
PROGETTI INNOVATIVI	DEROGA AI MINIMI DEI CONCORDATI, TARIFFA FLAT PER STANZE, BONUS GENITORI
ACCORDO CON FONDI	NON FONDO MA MULTI PROPRIETARI
CONTRIBUTI REGIONALI	NO

“

L'Agenzia può funzionare se diventa un soggetto anche cerniera tra cosa fanno le politiche abitative e cosa fanno le politiche urbanistiche per promuovere nuova abitazione in affitto calmierato. Perché se quel canale manca, diciamo che noi restiamo zoppi in partenza.

”

Coordinatrice generale di Milano Abitare, intervista del 15 maggio 2024.

2.4

AGENZIA SOCIALE PER LA CASA DEL COMUNE DI NAPOLI**Inquadramento**

L'agenzia sociale per la casa di Napoli è stata istituita nel 2019 grazie ai finanziamenti del PON Metro. Per le complicazioni dovute alla pandemia e ai lockdown, l'agenzia è diventata pienamente operativa da giugno 2020. Il 30 giugno 2023 l'esperienza si è conclusa dopo soli tre anni poiché la nuova giunta non ha rinnovato l'accordo e non ha stanziato nuovi finanziamenti, nonostante questi fossero disponibili nell'ambito del PON. La gestione era affidata a un' Associazione Temporanea di Imprese (ATI) costituita da: Consorzio Gesco (capofila e coordinatore), Fondazione Città Nuova e Consorzio di Libere Imprese.

Il referente dell'ATI presso il Comune era l'assessorato al Lavoro, al Diritto all'abitare e allo Sviluppo, almeno fino a dicembre 2021 con la giunta del sindaco De Magistris. Successivamente, con la giunta del sindaco Manfredi, i referenti sono stati diversi a seconda delle occasioni. All'agenzia era affidata la presa in carico integrata dell'utenza in stretta collaborazione con i Centri Servizi Sociali Territoriali (CSST).

Contesto locale

Napoli è la terza città d'Italia per popolazione residente, l'area metropolitana conta circa tre milioni di abitanti, di cui poco meno di un milione risiede nel comune di Napoli. La condizione abitativa in città è tra le più complesse in Italia per composizione del tessuto sociale, indici di sovraffollamento nelle case e condizioni fatiscenti del patrimonio abitativo. La popolazione potenzialmente esposta al rischio di precarietà e povertà abitativa è molto ampia: il 70% dei contribuenti ricade nella fascia di reddito al di sotto dei 26 mila euro, il 33% al di sotto dei 10 mila euro. Tra i capoluoghi italiani Napoli è quello con più case in affitto (38,3%)[8], le famiglie affittuarie superano la media delle altre città italiane (37,7% secondo il censimento 2011). Il 68,70% del territorio comunale è classificato dall'Istat come aree popolari con famiglie giovani in affitto[9]. Il contratto a canone concordato di lungo periodo (3+2) è abbastanza diffuso tra le nuove locazioni (46% dei nuovi contratti stipulati nel 2023 aveva questa formula), mentre l'equivalente per studenti è poco utilizzato (solo il 4% delle nuove locazioni 2023).

NAPOLI**911MILA RESIDENTI****70% CONTRIBUENTI CON REDDITO INFERIORE A 26.000€****CANONE D'AFFITTO MEDIO ANNUALE NEL 2023: 152€/MQ**

NAPOLI

Dal 2015 in poi i quartieri del centro storico, abitati in maggioranza da affittuari con reddito inferiore ai 13 mila euro, soffrono della crescente pressione turistica e dell'aumento delle locazioni brevi (gli alloggi Airbnb sono aumentati del 646% rispetto al 2015). Dalla fine degli anni Novanta si è avuto un drastico aumento degli sfratti eseguiti. Nel decennio 2011-2022 sono state registrate 58.741 richieste di sfratto e nel 2022, rispetto all'anno precedente, le richieste sono aumentate del 139,54%, seguite da aumento nelle esecuzioni del 287,85%.

Avvio ed evoluzione

Nel 2019 per l'avvio dell'Agenzia viene istituito un tavolo di co-progettazione, coordinato dagli assessori con deleghe alla casa, all'urbanistica e ai servizi sociali del Comune. Al tavolo partecipano sia realtà associative formali (sindacati, associazioni del terzo settore, ecc.) sia realtà associative informali (tra cui esponenti dei movimenti sociali per il diritto all'abitare). Gli obiettivi dell'ASA previsti nell'accordo riguardano la presa in carico integrata di soggetti in condizione di disagio secondo l'approccio *housing first*.

L'attività dell'ASA viene immaginata fin da subito in stretta collaborazione con i Centri Servizi Sociali Territoriali (CSST). Oltre al problema abitativo, l'Agenzia è disegnata per occuparsi anche dei bisogni complementari che concorrono alla condizione di povertà abitativa come ad esempio la disoccupazione, alla quale si risponde con l'orientamento al lavoro. Il target di riferimento è quindi molto ampio e altrettanto ampie e variegate sono le attività che vengono richieste all'ASA dall'accordo con il Comune.

All'ASA sono affidati da progetto: la gestione di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), la mediazione immobiliare e i programmi di contrasto all'emergenza abitativa, l'orientamento lavorativo, l'osservatorio sull'abitare. L'avvio dei lavori dell'agenzia è tuttavia difficile, si comincia formalmente a gennaio 2020 ma subito dopo, a marzo, si chiudono gli uffici al pubblico per tre mesi a causa della pandemia. Una delle prime attività dell'ASA diventa gestire le precedenti graduatorie per i contributi all'affitto, cioè smaltire la graduatoria 2018, e gestire le nuove richieste del momento pandemico, insieme alle graduatorie per la morosità incolpevole. Per farlo le operatrici ASA creano un database digitale accessibile anche ai dipendenti comunali da remoto, nel quale recuperano e digitalizzano la documentazione per le graduatorie dei contributi all'affitto. Si dedicano a questo due dipendenti comunali insieme a cinque operatori dell'ATI. L'affiancamento del personale comunale e dei CSST da parte degli operatori ASA avverrà, nel corso dell'esperienza, in molti altri ambiti. L'attività vera e propria comincia a giugno 2020.

NAPOLI

**Target, soggetti coinvolti e accesso al servizio**

La mediazione tra fascia grigia e proprietari di immobili non è la principale attività richiesta all'Agenzia napoletana, per la quale si prevedono invece molte mansioni di supporto all'attività quotidiana dei Servizi Sociali del Comune. Nel corso dei tre anni, per quanto riguarda le attività di mediazione nel mercato immobiliare privato, l'ASA si è posta come interlocutrice delle associazioni di categoria, dei locatari e degli inquilini, ma non aveva mandato di affittare gli immobili per conto del Comune (cioè secondo il modello di intermediazione forte), né di affittare le proprietà comunali non ERP (un patrimonio rilevante nel caso del Comune di Napoli).

Nei tentativi di mediazione l'ASA riscontra molte difficoltà nel portare a termine i contratti, poiché la maggior parte dell'utenza non corrisponde alle richieste dei proprietari privati di case. Gli esclusi non sono solo soggetti in difficoltà economica, spesso sono persone che potrebbero offrire delle garanzie ma i proprietari considerano penalizzati altri fattori. Tra questi l'Agenzia registra la presenza nel nucleo familiare di più di due minori a carico, la presenza di anziani e di soggetti portatori di disabilità certificate. Non è stato ad esempio facile trovare una casa in affitto per una coppia di settantenni sotto sfratto, ex dipendenti pubblici, in piena salute, senza figli né animali domestici e con pensioni dignitose. Anche nel caso di una famiglia monoreddito con contratto a tempo indeterminato è stato difficile per via della presenza di cinque figli minori. Ancora più complicato è stato trovare case per gli immigrati, che vengono discriminati a prescindere dal loro reddito e dalle garanzie che possono presentare.

Per queste ragioni l'Agenzia aveva pensato a un bando per "proprietari solidali", in modo da entrare in contatto con persone interessate ad affittare avendo come garante l'ente pubblico, ma non c'è stato il tempo di realizzarlo. Nel corso dei tentativi di mediazione, inoltre, l'Agenzia si è resa conto che la sua stessa presenza al fianco dei potenziali inquilini poteva essere motivo di sfiducia da parte dei proprietari. L'ASA assisteva anche molte persone con problemi economici e una volta capito questo i proprietari si dicevano non più interessati.

NAPOLI

GESTIONE
ERP

Per poter aggirare questo problema, in alcuni casi il personale ASA si è spacciato per un parente delle persone interessate agli immobili, omettendo il ruolo dell'Agenzia, ma contribuendo attivamente alla ricerca di locazioni a condizioni accessibili.

Uno degli incarichi principali dell'ASA avrebbe dovuto essere la gestione dell'ERP, in particolare l'orientamento dei candidati, il monitoraggio delle graduatorie e le verifiche di assegnazione. La graduatoria di Napoli è però da tempo in una condizione di stallo (è stata aggiornata a maggio 2023 ma non scorre). Nei tre anni di attività dell'ASA non avvengono nuove assegnazioni ERP. La mancanza di *turnover* negli alloggi e le complicazioni dovute ai molti occupanti senza titolo complicano le mansioni legate alla gestione dell'ERP. **L'ASA si occupa quindi principalmente dei legittimi assegnatari, incaricandosi della risoluzione di problemi legati alla manutenzione degli alloggi, al recupero di mensilità arretrate, alle richieste di voltura. L'Agenzia agevola le comunicazioni tra gli assegnatari e gli uffici pubblici.**

Strumenti, incentivi e risultati raggiunti

Nei tre anni di attività l'agenzia ha preso in carico 1.080 nuclei familiari con una media di 4 persone per nucleo (mancano nel conteggio gli utenti degli ultimi mesi del 2023). Nel 40% dei casi si tratta di nuclei con minori, meno del 20% del totale sono famiglie di stranieri/migranti. La maggioranza degli utenti non è definibile come fascia grigia, ha un basso grado di istruzione (3° media) ed è composta da soggetti che sopravvivono economicamente grazie al reddito di cittadinanza, alle pensioni di invalidità o a sussidi di altro genere. Molti di questi arrivano all'Agenzia su indicazione dei servizi sociali. **Gli operatori hanno notato che sono state principalmente le donne a rivolgersi agli sportelli.** È capitato che le persone venissero segnalate dal vicinato alle operatrici ASA, come nel caso di un uomo che dormiva in macchina dopo aver perso il lavoro. Dalla presa in carico, con l'attivazione del dormitorio sociale, dell'orientamento al lavoro, il bilancio delle competenze, l'affiancamento nella redazione del curriculum, la ricerca attiva di un impiego e il contributo all'affitto, l'uomo ha trovato un impiego e un alloggio.

I buoni risultati raggiunti in termini di incontro con l'utenza sono dovuti all'organizzazione dell'ASA in sportelli territoriali dislocati presso le sedi municipali. Per gli sportelli sono stati impiegati, fra fissi ed esperti a chiamata, 39 operatrici e operatori in tre anni di attività. A questa cifra si aggiungono 9 operatori in servizio presso la sede del Servizio Politiche per la Casa del comune di Napoli, che per la maggior parte del tempo hanno lavorato da remoto su bandi e graduatorie digitalizzate.

1.080 NUCLEI
PRESI
IN CARICO
IN TRE ANNISPORTELLI
MUNICIPALI

NAPOLI

BONUS
AFFITTO
ASAR.E.S.T.A
PROPOSTA
ERS
PUBBLICO

Per ogni sportello erano previste le seguenti figure: sociologo, esperto di politiche per la casa, esperto amministrativo, orientatore di I livello, orientatore di II livello (personale con inquadramento E2: coordinatrice/ore di unità operativa e/o servizi complessi, psicologa/o, sociologa/o, pedagoga, medico).

Al suo avvio l'Agenzia propone e ottiene che una quota dei 3 milioni di euro da utilizzare nei tre anni, nello specifico 800 mila euro, venisse destinata a un fondo di supporto all'affitto gestito dall'Agenzia stessa secondo requisiti più inclusivi rispetto al fondo nazionale. **Questo ulteriore bonus affitto è istituito come contributo cumulabile con quello nazionale e con altre forme di sussidio, e segue criteri di assegnazione privi dei requisiti escludenti rispetto alla platea di potenziali beneficiari riscontrata sul territorio napoletano nei quartieri più difficili.** Ad esempio per le persone con procedimenti penali in corso o pregressi, impegnati in percorsi di riabilitazione, l'Agenzia non esclude la possibilità di accedere al contributo affitto ASA, a differenza del contributo derivante dal fondo nazionale. **Questo strumento può inoltre garantire continuità agli inquilini anche quando il fondo nazionale non viene rifinanziato.**

L'ASA aveva suggerito e predisposto anche l'avvio di un programma di sperimentazione di housing sociale, **RESTA (Residenze Sociali Temporanee per l'Autonomia)**, che a Napoli ancora non esiste in regime pubblico. Il programma era pensato per famiglie e singoli a rischio povertà, in condizioni di marginalità (anche in caso di diagnosi psichiatrica) o in condizioni di grave esclusione abitativa secondo la Classificazione Europea ETHOS [10], ma visto il non rinnovo degli accordi con il Comune non è stato possibile avviarlo.

Organizzazione, costi e risorse economiche

La breve esperienza dell'agenzia sociale di Napoli è costata 3 milioni di euro, dei quali circa 491 mila, parte degli 800 mila destinati al bonus affitto ASA, sono rientrati nel bilancio comunale perché non si è riusciti a spenderli in tempo. I 3 milioni provengono dagli oltre 86 milioni di euro di cui il comune di Napoli è beneficiario nell'ambito del PON Metro "Città Metropolitane 2014 – 2020". La diffusione delle Agenzie per la Casa, come già accennato, è infatti uno degli obiettivi che il PON Metro si propone di raggiungere, supportandone l'attivazione nelle città in cui non sono mai state avviate.

L'ASA era organizzata in una sede centrale presso gli uffici comunali e in sportelli territoriali dislocati nelle municipalità [11]. In un primo momento si erano immaginati 20 sportelli, poi ridotti a 10 come le sedi delle municipalità, ma non tutti aprono.

NAPOLI

SERVIZI
PENSATI
PER
CONTESTI
SPECIFICI

Avendo mandato di coprire con i propri servizi tutto il territorio comunale, gli sportelli che aprono presso alcune municipalità prendono in carico anche gli utenti delle municipalità confinanti. All'interno degli sportelli territoriali, per ciascun cittadino che ha avuto accesso al programma si è cercato di individuare un referente-facilitatore personalizzato.

La distribuzione capillare sul territorio degli sportelli ha svolto un ruolo fondamentale nel facilitare l'incontro con l'utenza e nell'adeguare l'offerta di servizi al tessuto sociale dei diversi quartieri. Nel caso della 10° municipalità per esempio, l'Agenzia ha apportato alcune variazioni alle norme del patto solidale – con cui si formalizza la presa in carico dell'utenza – per poter meglio rispondere alle esigenze dei molti anziani residenti nel quartiere Fuorigrotta. Per farlo ha predisposto una proposta di adattamento del servizio alla categoria anziani, presentandola per la validazione al Dirigente del servizio politiche per la casa del Comune. La possibilità di modulare il servizio per meglio rispondere ai diversi contesti è un aspetto interessante nei casi di agenzie sociali operative nelle città metropolitane, dovendo queste lavorare in territori molto eterogenei.

Problematiche e possibili iniziative future

Il problema principale nel caso napoletano è che l'agenzia nasce orfana, non viene cioè istituita stabilmente come progetto comunale. Inizialmente l'amministrazione non comunica in modo chiaro la nascita dell'ASA né la sua localizzazione presso le municipalità, per cui queste ultime in alcuni casi non mettono a disposizione da subito le proprie sedi per avviare il servizio, generando ritardi ulteriori rispetto a quelli dovuti alla pandemia. La comunicazione dell'esistenza dell'Agenzia e dei suoi intenti manca anche nel passaggio di consegne alla nuova amministrazione comunale. La nuova giunta, insediatasi a gennaio 2020, non comprende il senso dell'agenzia per la casa e non le garantisce continuità nelle collaborazioni. Il nuovo capo di gabinetto valuta la presa in carico degli allora 300 utenti – saranno 1.080 nuclei familiari alla fine dei tre anni con una media di 4 persone per nucleo – un risultato troppo esiguo a fronte di una popolazione di un milione di abitanti. Pur avendo la copertura finanziaria dei fondi per farlo, il progetto non viene rinnovato.

Lo scopo principale dell'ASA era agire in sinergia con i servizi comunali per potenziarli. Tutte le attività avvenivano in collaborazione con l'amministrazione comunale e secondo un mandato più ampio rispetto ad altre ASA già operative in Italia. Da progetto, infatti, l'agenzia di Napoli avrebbe dovuto fornire supporto tecnico per la presa in carico della domanda abitativa ma anche nell'identificazione dei fabbisogni complementari che concorrono alla condizione di disagio abitativo “per rimuoverli progressivamente”.

NAPOLI

MANDATO
MOLTO
AMPIO

L'orientamento al lavoro, il bilancio delle competenze degli utenti e la loro iscrizione al collocamento si aggiungono quindi all'intermediazione per i canoni concordati. Secondo l'ATI che ha coordinato l'esperienza, il trionfo casa-lavoro-servizi sociali avrebbe potuto funzionare bene per il reinserimento di soggetti in difficoltà, ma nella pratica si è rivelato molto complesso da gestire e poco efficace. Era previsto ad esempio che l'orientamento al lavoro avvenisse con l'affidamento degli utenti ai *navigator* del reddito di cittadinanza, figure che tuttavia non sono mai diventate operative.

Anche il contributo aggiuntivo all'affitto avrebbe potuto funzionare meglio se non si fosse partiti tardi, non riuscendo a spendere tutto. Degli 800 mila euro destinati a questa misura ne sono stati spesi 309 mila, il resto è stato trattenuto dall'amministrazione comunale e reinvestito in altro. L'ATI aveva chiesto che il residuo venisse tramutato in borse lavoro ma nel frattempo, con il cambio della giunta, non c'erano più referenti con cui portare avanti le iniziative.

Il PON Metro avrebbe avuto la disponibilità finanziaria per dare seguito all'esperienza, permettendole di intercettare un'utenza maggiore. Secondo l'ATI sarebbe stato necessario, al passaggio di consegne tra l'amministrazione De Magistris e quella Manfredi, un incontro formale di presentazione dell'agenzia e del lavoro che si stava portando avanti al fine di garantire continuità al servizio. Sarebbe stato inoltre molto utile una maggiore legittimazione e accreditamento dell'agenzia da parte del Comune presso tutti i portatori di interesse, comprese le agenzie immobiliari.

Con la chiusura dell'agenzia dopo soli tre anni si sono perse competenze maturate dall'inizio delle attività. Riattivare un'agenzia sociale per la casa comporterebbe ora il dover ricominciare tutto daccapo. Per questo motivo una volta avviata, con dispendio di risorse pubbliche, è importante dare continuità all'ASA (si vd. i casi di Torino e di Modena), eventualmente modificandone il disegno e riassegnandone la gestione (si vd. il caso di Milano).



A Napoli l'obiettivo dell'ASA è la presa in carico integrata di soggetti in condizione di disagio secondo l'approccio *housing first*.

NAPOLI		
CONTESTO		
POP. RESDIENTE 31.12.2023	Comune	911.697
	Provincia	2.967.736
REDDITO 2022	Reddito da lavoro dipendente medio	20.746 €
	Reddito da lavoro autonomo medio	55.507 €
	Reddito da pensione medio	21.813 €
REDDITO FASCE DEBOLI 2022 (%contribuenti)	Fascia 0-10.000 €	33%
	Fascia 10.000-15.000 €	12%
	Fascia 15.000-26.000 €	24%
	Totale	70%
STOCK RESIDENZIALE totale: 449.983	Nuclei 2011 in affitto (% dei nuclei tot 2011)	37,7%
	Stock Affitto 2019	135.478
	Stock ERP (%)	11,20%
RICHIESTE DI SFRATTO EMESSE (COMUNE E PROVINCIA)		
NEL DECENNIO 2011-2022		EMESSE NEL 2023
PER MOROSITÀ	32.099	1.961
PER FINITA LOCAZIONE	5.353	553
RICHIESTE DI ESECUZIONE	58.741	ESEGUITI NEL 2023
ESEGUITI	16.841	1.011

NUOVE LOCAZIONI 2023 - segmenti	
Mercato ordinario transitorio (%)	9
Mercato ordinario lungo periodo (%)	41
Mercato agevolato a canone concordato (%)	46
Mercato agevolato per studenti (%)	4
CANONE AFFITTO ANNUO 2023	
Immobiliare.it €/ mq	152
STUDENTI AA 2022/2023	
Totale studenti iscritti	102.175
Rapporto studenti : residenti	1:9
ANNUNCI AIRBNB APRILE 2024	
Totale annunci	9.942
Rapporto annunci Airbnb/ abitaz. in affitto	1:14

SCHEDA

AGENZIA NAPOLI

2020 - 2023

ANNI DI ATTIVITÀ	3
GESTIONE	ATI: Consorzio Gesco (capofila), Fondazione Città Nuova, Consorzio Libere Imprese
MODELLO DI INTERMEDIAZIONE	A - ordinario
UTENZA	Intermedia, Fragile (SST) + Emergenze (ca 1.080 nuclei)
CONTRATTI	Poche decine
GESTIONE ERS	No (prog. RESTA non partito)
GESTIONE ERP	Si
PROGETTI INNOVATIVI	BONUS AFFITTO ASA RESTA (ERS PUBBLICO)
ACCORDO CON FONDI	NO
CONTRIBUTI REGIONALI	NO

“

Ritengo l'agenzia per la casa un progetto utilissimo per le amministrazioni comunali, soprattutto per le città metropolitane, per le amministrazioni comunali più grandi, perché è un servizio di prossimità: accorcia moltissimo le distanze fra il cittadino e i servizi.

”

Coordinatrice ATI responsabile dell'agenzia, intervista del 23 Aprile 2024.

FIRENZE

2.5

AGENZIA SOCIALE PER LA CASA F.A.S.E. FIRENZE**Inquadramento**

L'Agenzia sociale per la casa F.A.S.E. (Firenze: Abitare Solidale per l'Empowerment di comunità) viene istituita nel 2020 con l'approvazione del Piano Casa del comune di Firenze e affidata a Casa Spa, la società a totale partecipazione pubblica che gestisce i servizi abitativi del Comune. Casa Spa nasce nel 2000 e diventa operativa nel 2003 svolgendo la funzione che altrove svolge l'ATER [12], cioè gestisce il patrimonio ERP della città. Nel caso toscano infatti, con il passaggio alle Regioni delle competenze in materia di politiche abitative ed edilizia residenziale pubblica, la Regione ha scelto un modello organizzato in s.p.a., istituite presso i singoli comuni, responsabili degli immobili ERP ricadenti nel perimetro amministrativo. Questa scelta ha permesso di unificare la gestione del patrimonio pubblico a livello comunale [13]. In aggiunta alla sua esperienza nella gestione dell'ERP e dell'ERS pubblico, Casa Spa ha quindi avviato anche l'agenzia sociale per la casa con il medesimo intento di offrire un servizio pubblico erogato in via diretta da un soggetto altrettanto pubblico, e non dal privato sociale. Tuttavia l'agenzia ha incontrato molte difficoltà nel reperire alloggi e ha concluso le sue attività nel 2023.

Contesto locale

Firenze è l'ottava città d'Italia per popolazione con 363.837 abitanti (dati Istat 2023). La città ospita una popolazione piuttosto numerosa di studenti e turisti che incrementano in maniera significativa la domanda abitativa. Il 61% dei contribuenti ha un reddito inferiore a 26 mila euro. Dopo Milano (259 €/mq canone annuo di locazione) è la città con il valore medio al metro quadro più elevato tra quelle analizzate in questo report (215 €/mq secondo i dati di immobiliare per il 2023). L'altissima concentrazione di alloggi Airbnb – 11.168 ad aprile 2024, di cui 9.281 (83,1%) interi appartamenti – ha fortemente contribuito all'erosione dell'offerta di lungo periodo, in particolare nel centro storico dove per numero di alloggi ogni mille abitanti Firenze presenta gli indici peggiori nel contesto italiano. A Firenze c'è un annuncio Airbnb ogni 3 abitazioni in affitto.

FIRENZE**911MILA RESIDENTI****61% CONTRIBUENTI CON REDDITO INFERIORE A 26.000€****CANONE D'AFFITTO MEDIO ANNUALE NEL 2023: 215 €/MQ**

FIRENZE

Anche nel caso fiorentino, infine, l'andamento degli sfratti testimonia le difficoltà degli inquilini: nel comune e in provincia nel decennio 2011-2022 sono state registrate 43.272 richieste di esecuzione e nel 2022, rispetto all'anno precedente, le richieste sono aumentate del 275%, seguite dal 340,63% in più di esecuzioni.

Avvio ed evoluzione

Il progetto F.A.S.E. nasce nel 2020 per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di case in affitto nel comune di Firenze. **L'obiettivo è sostenere e accompagnare i nuclei familiari a rischio di emarginazione e aumentare l'offerta di soluzioni abitative, anche temporanee, utilizzando il patrimonio abitativo pubblico e privato.** In particolare, F.A.S.E. si propone di assumere il ruolo di facilitatore tra i soggetti che si occupano del tema casa, e tra gli enti pubblici e privati in grado di offrire il patrimonio abitativo di cui dispongono a condizioni socialmente inclusive. Anche in questo caso l'intento è fornire risposte adeguate alla popolazione economicamente più debole nel mercato libero, ma portatrice di bisogni abitativi solvibili nel mercato calmierato. Questi obiettivi vengono perseguiti attraverso l'attività di intermediazione e fornendo garanzie e incentivi ai proprietari di immobili.



Nel caso fiorentino, l'avvio dell'agenzia è recente e coincide con il periodo pandemico, ma si aggiunge a un percorso più lungo avviato dal comune di Firenze, che da diversi anni ha istituito **un sistema integrato di accoglienze temporanee per far fronte alla crisi abitativa. Casa Spa si occupa infatti anche di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), realizzata e gestita interamente dal soggetto pubblico e rivolta a categorie specifiche di beneficiari** quali:

- donne in percorsi di uscita dalla violenza supportate dal Reddito di libertà, cioè un contributo di 400 euro mensili di cui si può fare richiesta presso i Servizi sociali del Comune;
- padri in difficoltà economiche e abitative dopo la separazione, per i quali nel 2017 è stata realizzata la Casa dei Babbi, poi ampliata nel 2018; residenze per artisti dissidenti, per soggetti psichiatrici e in cura per tossicodipendenze;
- studenti, per i quali ci sono diversi studentati pubblici di cui uno sarà realizzato nell'ex-caserma dei Lupi di Toscana, come recentemente approvato dalla giunta ad agosto 2024.

FIRENZE

FASCIA
GRIGIA

Secondo il responsabile di Casa Spa, se il comune ha risorse sufficienti per farlo e un ufficio tecnico in grado di seguire i progetti, è auspicabile che l'ERS e l'agenzia sociale per la casa restino all'interno del perimetro istituzionale evitando l'affidamento a terzi.

Target, soggetti coinvolti e accesso al servizio

I principali destinatari del servizio sono: i nuclei con reddito ISEE tra gli 8.000 e i 25.000 euro (al di sotto dei 16.500 euro di reddito si è eleggibili per l'ERP in Toscana); i nuclei familiari, spesso monogenitoriali, residenti nel comune di Firenze in stato di povertà relativa e di vulnerabilità abitativa; le donne sole con figli minori, in alcuni casi vittime di violenza, in condizioni di precarietà reddituale e abitativa; i nuclei familiari in condizione di accertata emergenza abitativa, ad esempio a causa di ingiunzioni di sfratto per morosità incolpevole, o comunque esposti a elevato rischio di emarginazione sociale in seguito a eventi traumatici. I nuclei monoreddito e i nuclei con disabili.

In breve, un'ampia fascia di popolazione la cui domanda abitativa non è facilmente solvibile nell'attuale mercato privato dell'affitto di Firenze. L'accesso al servizio può avvenire o tramite i servizi sociali, come avviene nei casi di emergenza, o attraverso la partecipazione agli avvisi pubblici dell'agenzia F.A.S.E., volti a raccogliere le richieste degli inquilini e l'offerta di immobili dei proprietari. Inoltre, l'agenzia è situata al piano terra della sede di Casa Spa, con accesso diretto dalla strada per facilitare l'incontro con l'utenza. Dalla partecipazione agli avvisi si è visto che a cercare casa tramite l'agenzia sono principalmente soggetti che si collocano nella fascia di reddito tra i 16.000 e i 22.000 euro annuali. Dal lato dell'offerta di immobili è stato estremamente difficile trovare proprietari interessati a sottoscrivere contratti a canone concordato.

Strumenti, incentivi e risultati

Nel suo ruolo di facilitatrice l'agenzia F.A.S.E offriva ai proprietari di case diversi incentivi e agevolazioni. Come le altre agenzie, da progetto avrebbe dovuto svolgere innanzitutto il servizio di intermediazione e *matching*, selezionando per ogni immobile gli inquilini idonei in base al reddito e alla composizione del nucleo familiare. Inoltre, per i proprietari avrebbe potuto attivare:

- un contributo fino a 10 mila euro per lavori di ristrutturazione (tra i più generosi offerti dalle ASA);
- l'accesso al Fondo di garanzia in caso di morosità dell'inquilino per coprire le mensilità fino allo sfratto o a un nuovo accordo (per un massimo di 12 mensilità);
- un contributo fino a € 3.000 per spese di sistemazione e messa a norma dell'abitazione con adeguamento impianti (elettrico, riscaldamento, idrosanitario) e relative certificazioni (APE, dichiarazione di rispondenza, conformità Impianti);

FIRENZE

E sgravi fiscali:

- la riduzione IMU dall' 1,06 allo 0,57% e fino allo 0,46% qualora il canone concordato sia inferiore di almeno il 10% rispetto al canone massimo previsto dall'accordo territoriale;
- la riduzione IRPEF del 30% in caso di scelta del regime di tassazione ordinario.

In aggiunta agli incentivi previsti per il canone concordato, cioè la cedolare secca con riduzione della tassazione dal 21% al 10%, non sono previste spese di registrazione e di bollo per risoluzioni e proroghe del contratto. Nonostante i vantaggi offerti ai proprietari, F.A.S.E. è riuscita a registrare un solo contratto per il quale ha stanziato 8 mila euro.

Organizzazione, risorse economiche e costi

L'avvio dell'agenzia è stato finanziato dal PON Metro e coordinato dal Comune di Firenze attraverso la Direzione Servizi Sociali. L'agenzia, denominata F.A.S.E., è stata istituita come nuovo ufficio di Casa Spa, a sua volta appartenente al Servizio Casa della Direzione Servizi Sociali del Comune. Le risorse economiche di F.A.S.E. erano esigue, soltanto 200 mila euro, e le persone in organico dedicate all'agenzia sociale erano due, con un ufficio a sé stante situato al piano terra della sede di Casa Spa.

Al momento non è previsto il rifinanziamento e la riapertura del servizio. A mancare è l'interesse per i canoni concordati da parte dei proprietari, nonostante le garanzie e gli incentivi offerti. In questa fase Casa Spa si sta concentrando maggiormente su progetti di ERS pubblico tematizzati per specifiche categorie di utenza, anche in considerazione della maggiore flessibilità di questo strumento rispetto all'ERP e alla gestione delle graduatorie.

Problematiche e possibili iniziative future

Il mercato dell'affitto di Firenze risente della forte pressione turistica e della diffusione dei contratti di breve durata. L'incidenza dell'affitto turistico è molto elevata, circa un alloggio ogni tre case in affitto. La mancanza di proprietari interessati ad affidarsi a F.A.S.E. per trovare inquilini a lungo termine non ha permesso un avvio vero e proprio dell'agenzia. Per attrarre grandi proprietari l'agenzia F.A.S.E. e Casa Spa hanno provato a fare leva su attività di promozione che coinvolgevano anche assessori e sindaco. Resta tuttavia molto difficile supportare l'affitto di lungo periodo in assenza di misure che contengano il fenomeno degli affitti brevi. Come emerso negli altri casi, i risultati attesi sono scarsi se si istituisce l'ASA senza governare gli altri fenomeni che influiscono sul mercato della casa, soprattutto quelli legati all'overtourism. In tal senso, secondo il responsabile di Casa Spa, nell'ambito delle loro competenze i Comuni potrebbero cominciare dal tassare di più

200 MILA
EURO
PER
F.A.S.E.

FIRENZE

acqua e rifiuti per scoraggiare l'incremento degli affitti brevi, oltre a sperimentare l'adozione di regolamenti comunali specifici, avviabili tramite gli strumenti urbanistici.



Casa Spa ha avviato F.A.S.E. con l'intento di offrire un servizio pubblico erogato dal pubblico, ma mancano proprietari interessati al servizio.

FIRENZE

CONTESTO

POP. RESDIENTE 31.12.2023	Comune	363.837
	Provincia	990.336
REDDITO 2022	Reddito da lavoro dipendente medio	24.967
	Reddito da lavoro autonomo medio	68.833
	Reddito da pensione medio	24.341
REDDITO FASCE DEBOLI 2022 (%contribuenti)	Fascia 0-10.000 €	22%
	Fascia 10.000-15.000 €	11%
	Fascia 15.000-26.000 €	28%
	Totale	61%
STOCK RESIDENZIALE totale: 214.098	Nuclei 2011 in affitto (% dei nuclei tot 2011)	21,9%
	Stock Affitto 2019	38.505
	Stock ERP (%)	-

RICHIESTE DI SFRATTO EMESSE (COMUNE E PROVINCIA)		
NEL DECENNIO 2011-2022		EMESSE NEL 2023
PER MOROSITÀ	12.802	531
PER FINITA LOCAZIONE	1.292	133
RICHIESTE DI ESECUZIONE	43.272	ESEGUITI NEL 2023
ESEGUITI	8.141	577

NUOVE LOCAZIONI 2023 - segmenti	
Mercato ordinario transitorio (%)	28
Mercato ordinario lungo periodo (%)	44
Mercato agevolato a canone concordato (%)	16
Mercato agevolato per studenti (%)	12
CANONE AFFITTO ANNUO 2023	
Immobiliare.it €/ mq	215
STUDENTI AA 2022/2023	
Totale studenti iscritti	53.612
Rapporto studenti : residenti	1:7
ANNUNCI AIRBNB APRILE 2024	
Totale annunci	11.168
Rapporto annunci Airbnb/ abitaz. in affitto	1:3

Fonti scheda in nota a pag. 94.

SCHEDA

AGENZIA F.A.S.E.

2021 - 2023

ANNI DI ATTIVITÀ	2
GESTIONE	Casa Spa: in-house del Comune
MODELLO DI INTERMEDIAZIONE	A - ordinario
UTENZA	Fascia grigia + Emergenze
CONTRATTI	1
GESTIONE ERS	No (Casa Spa sì)
GESTIONE ERP	No (Casa Spa sì)
PROGETTI INNOVATIVI	VD. PROGETTI CASA SPA
ACCORDO CON FONDI	NON AL MOMENTO
CONTRIBUTI REGIONALI	NO

“

La città dovrebbe fare sempre l'Agenzia Sociale per la Casa e insistere anche quando i numeri non funzionano, perché il non funzionamento non sta nel fatto che l'Agenzia è sbagliata, sta nel fatto che devi lavorare parallelamente a bloccare tutti gli altri processi di speculazione del capitale-rendita.

”

Dirigente di Casa Spa, intervista del 6 Settembre 2024.

3

DISCUSSIONE

3.1 TARGET DI RIFERIMENTO: UNA FASCIA SEMPRE PIÙ FUMÉE

Come abbiamo visto l'ASA è uno strumento che dovrebbe rivolgersi alla c.d. fascia grigia, vale a dire a coloro che non sono eleggibili come inquilini ERP ma che hanno difficoltà a reperire un alloggio adeguato attraverso i meccanismi di mercato. Tuttavia, a causa dell'insufficienza del patrimonio ERP disponibile in Italia e alla generale lentezza nella sua assegnazione, ma anche alla particolare congiuntura economica attuale e alla crisi del modello proprietario di accesso alla casa, le ASA si trovano a orientare una fascia di domanda sempre più ampia. La fascia di potenziali utenti da grigia diviene dunque sempre più "fumée" [14], come è stato osservato durante un'intervista. Da un lato si amplia verso il basso, includendo situazioni di maggiore disagio abitativo; dall'altro, si sfuma verso l'alto, coinvolgendo persone in difficoltà più contenute fino a utenti socio-economicamente più stabili, ma incapaci di sostenere i nuovi livelli di canoni di locazione imposti dal mercato. Si tratta, quindi di situazioni socio-economiche fortemente eterogenee che domandano strumenti e approcci differenziati.

Questa estensione dell'utenza che risponde ad una domanda sempre più ampia di sostegno per l'accesso alla casa, costituisce tuttavia, **una potenziale insidia poiché rischia di concentrare l'attività dell'ASA verso soluzioni orientate ai soggetti ritenuti economicamente più affidabili, lasciando scoperta l'utenza più debole dal punto di vista dell'affidabilità contrattuale**. Per questo in fase di programmazione sarà necessario modulare e ripartire gli strumenti economici, di garanzia e mediazione, calibrando le attività dell'agenzia al fine di offrire risposte adeguate e adattate all'insieme dell'utenza individuata come beneficiaria.

3.2 IL REPERIMENTO DELLO STOCK ABITATIVO IN UN "MERCATO IMPOSSIBILE"

Patrimonio abitativo privato

Lo stock di abitazioni gestito dalle Agenzie è costituito nella maggior parte dei casi da appartamenti privati reperiti sul mercato. Il reperimento delle unità abitative costituisce la sfida maggiore per l'attuale generazione di ASA, stretta tra un mercato degli affitti incandescente e un fabbisogno abitativo diffuso e crescente. Il reperimento e soprattutto il mantenimento di immobili per affitti concordati diviene sempre più

difficile quando non impossibile soprattutto nelle città turistiche e universitarie, ove i vantaggi economici offerti dal mercato degli affitti brevi e a medio termine sono estremamente elevati. La mancanza di immobili da proporre agli utenti rischia di paralizzare l'attività dell'ASA (vd. Firenze). **Per ovviare a tale criticità, alcune ASA hanno cercato di costituire una piccola dotazione di partenza anche prima dell'avvio delle proprie attività e di consolidare nel tempo dotazioni stabili di abitazioni grazie ad accordi con enti e soggetti multiproprietari (vd. Modena).**

Altre ASA di concerto con le rispettive amministrazioni comunali, di fronte a una proprietà sempre più interessata a concludere i vecchi contratti per stipularne di nuovi a prezzi maggiorati, stanno puntando in un futuro prossimo a rafforzare la leva urbanistica con l'obiettivo di mantenere più a lungo abitazioni private in regime di affitto concordato. L'idea è di chiedere più edilizia convenzionata in affitto dagli investimenti privati e dai grandi progetti di rigenerazione urbana e proporre di affidarne al contempo la gestione al terzo settore, per garantirne un uso prolungato a beneficio pubblico (vd. proposte Milano e progetto *Home4All* Torino).

Patrimonio abitativo pubblico

Molte ASA sono riuscite a predisporre nel tempo un piccolo stock di abitazioni pubbliche che gestiscono in proprio per situazioni emergenziali (ad esempio a seguito di sfratti che non sono stati scongiurati o in caso di temporanea inabitabilità degli appartamenti locati in concordato, ecc.). Questi immobili vengono assegnati in attesa di trovare nuove soluzioni e di ri-orientare l'utenza. Si tratta di un patrimonio a carattere residuale, ma che svolge un ruolo cruciale, in primo luogo poiché consente di fronteggiare situazioni specifiche ed evitare di sovraesporre l'utenza già presa in carico a forme di intermittenza abitativa e, inoltre, poiché consente di prefigurare l'ASA come servizio di *one stop shop*, vale a dire come uno sportello unico sulla difficoltà abitativa, in grado di garantire passerelle, anche transitorie, tra i vari servizi offerti dall'ASA. Si può citare in tal senso il caso di Lo.C.A.Re. Torino, che ha costituito un suo stock abitativo grazie alla possibilità (riconosciuta dalla ATC Piemonte) di destinare il 3% del patrimonio residenziale di sua proprietà alla locazione di mercato o agevolata, e dunque anche ad affitti concordati, e all'acquisizione della disponibilità di abitazioni ricevute dal Comune come lascito di privati alla città.

Analogamente, l'ASA Modena può attingere ad uno stock di case destinate all'emergenza abitativa (circa un centinaio), che possono essere destinate a situazioni di difficoltà transitorie anche specificamente legate a concordati conclusi nell'ambito del programma dell'ASA. Come abbiamo visto, infatti, l'Agenzia modenese sta lavorando anche sulla fase delicata di fine concordato.

Fondi previdenziali e fondi multi-proprietari

Una tendenza innovativa che si sta diffondendo, soprattutto in seno alle sperimentazioni più longeve, è quella di stabilire accordi con fondi multiproprietari per la gestione a fini sociali dei loro immobili. A riguardo possiamo segnalare le sperimentazioni recentemente avviate dal comune di Modena attraverso accordi sottoscritti con fondi previdenziali privati (degli ordini professionali) per ottenere la disponibilità di stock consistenti di immobili, che assicurano stabilità e continuità all'offerta abitativa dell'ASA. **Questa pratica permette di restituire a funzioni abitative immobili che, gestiti in chiave prevalentemente finanziaria, spesso non vengono destinati alla residenzialità anche per difficoltà e reticenza gestionale degli stessi fondi proprietari.** Se adeguatamente supportato dalle istituzioni, questo genere di accordi può restituire alle città considerevoli porzioni di patrimonio sottoutilizzato.

Forme emergenti di gestione “sociale” del patrimonio abitativo privato*Home for All - Il caso di Torino*

Partendo dalla constatazione che l'impegno gestionale nel rapporto d'affitto costituisce spesso un fattore di forte resistenza alla locazione, sia per piccoli che per grandi proprietari, e sulla scorta di sperimentazioni durature avviate negli anni, soprattutto in seno all'esperienza delle cooperative per l'abitare, si è fatta strada la possibilità di concepire il servizio di gestione della locazione come asse portante di una rinnovata relazione tra città e proprietari di case inutilizzate, declinando in chiave risolutamente pubblica e sociale, le nuove tendenze del *property management*.

In questa direzione, la città di Torino ha avviato una ambiziosa operazione dal titolo "Homes4All: a Torino il diritto all'abitazione si innova". Si tratta di un progetto di finanza d'impatto promosso dalla Città di Torino con il sostegno della Presidenza del Consiglio e del Fondo per l'Innovazione Sociale (FIS), in partenariato con una serie di attori privati e start-up*.

Il progetto interviene sul tema del disagio abitativo, fornendo alla Città strumenti per ampliare l'offerta immobiliare privata a costi accessibili con l'intento di reperire il patrimonio immobiliare sfitto, eventualmente restaurarlo e intervenire sulla riduzione dei tempi di attesa per l'accesso all'alloggio, sviluppando un sistema di presa in carico globale dei nuclei beneficiari.

In particolare l'obiettivo rispetto alle funzioni ASA è quello di reperire unità abitative da destinare ad affitto concordato grazie ad un servizio di intermediazione gestionale e manutentiva garantita, con pagamento diretto dei canoni ai proprietari a carico del progetto stesso e, dunque, a carico pubblico.

Il progetto, ancora in fase sperimentale, è stato avviato nel 2020 ed è operativo da settembre 2022. Concretamente *Home for All* si è impegnato ad acquisire appartamenti target con una metratura media di circa 70mq a un prezzo medio pari a circa 500 €/mq in linea con i prezzi di mercato di alcuni quartieri della città di Torino. Ha eseguito le ristrutturazioni al fine di rendere a norma e riqualificare gli appartamenti o migliorarne la vivibilità sostenendo un ulteriore costo medio di ristrutturazione pari a circa 200 €/mq.

Nel 2021 la dotazione di *Home for All* era di 17 unità immobiliari (per la maggior parte di proprietà) ma l'obiettivo previsto è quello di raggiungere le 150 unità immobiliari nel 2025.

Oltre 130 persone sono state collocate al momento nelle abitazioni di *Home for All*.

L'implementazione del progetto richiederebbe l'accesso a risorse economiche più consistenti, senza le quali, si potrà difficilmente compiere il salto di scala necessario per incidere adeguatamente nel mercato delle locazioni.

Il progetto di finanza di impatto della Città di Torino, è stato finanziato con un contributo a fondo perduto della Presidenza del Consiglio dei Ministri a valere sul Fondo per l'Innovazione Sociale (600.000€). Esso ha come obiettivo quello di abilitare processi di innovazione sociale per dare una risposta socialmente adeguata rispetto all'allocatione e l'utilizzo delle risorse pubbliche e private e coinvolge una serie di partner privati (*Homes4All* srl Società Benefit, *Brainscapital* srl Società Benefit, *Homers* srl Società Benefit, Associazione *ACMOS* e Camera di Commercio di Torino). <https://homes4all.it/>

3.3

GLI ACCORDI TERRITORIALI

Inquadramento

Come segnalato in apertura di questa sessione dedicata alle Agenzie Sociali per l'Abitare (box. 1), gli accordi territoriali sono uno strumento centrale per rendere operative e coerenti le locazioni a canone concordato sia nel merito di quanto prevedono che nel metodo adottato per la loro elaborazione. Nel merito dei loro contenuti, tali accordi devono essere elaborati con accuratezza e secondo il criterio di accessibilità e fruibilità dell'informazione prodotta, e di coerenza territoriale dei livelli di canone stabiliti. Esito di un processo negoziale tra le parti in causa (proprietari e sindacati degli inquilini), gli accordi devono tenere conto sia del livello dei redditi che caratterizza le diverse zone di riferimento che dell'andamento dei prezzi di mercato che in esse si registrano.

In primo luogo, la presenza di ripartizioni territoriali (zone) troppo numerose e complesse, e la scarsa accessibilità dei contenuti degli accordi (ad esempio, la loro disponibilità nella sola forma del documento istituzionale siglato fruibile in formato pdf) possono ostacolare l'accesso a tale strumento e, di conseguenza, quella diffusione necessaria, in termini quantitativi, per consentirne la crescita a scala urbana. L'accessibilità e la chiarezza degli accordi territoriali servono all'attore pubblico per qualificarsi come attore di riferimento e incidere effettivamente nel settore degli affitti in termini qualitativi. L'aggiornamento ben calibrato e ben comunicato degli accordi è cruciale per diffondere una familiarità e una fiducia diffuse sulla fattibilità e percorribilità di un percorso di concordato, sia per i proprietari che per i potenziali inquilini.

Sul punto, i dati raccolti segnalano come pratica rilevante quella realizzata da Milano Abitare. Nell'ambito della più recente revisione degli accordi territoriali con le organizzazioni sindacali, infatti, si è proceduto a semplificare e ridurre le zone di riferimento portandole da 12 a 5, e a realizzare una cartografia navigabile di agile accesso e fruizione via web, facilmente raggiungibile a partire dal sito di Milano Abitare.

In secondo luogo, i limiti per zona vanno modulati con cautela: **proporre canoni troppo prossimi ai prezzi di mercato, che non tengano adeguatamente in considerazione il livello dei redditi degli abitanti, si può tradurre in una barriera selettiva per i potenziali beneficiari**, di fatto ostacolando l'obiettivo di inclusione e di diffusione sociale del canone concordato e scoraggiando la permanenza dei nuclei familiari all'interno delle zone in cui abitano. I canoni concordati dovrebbero invece favorire il radicamento territoriale e la c.d. *mixité sociale* all'interno dei contesti urbani. **Allo stesso tempo, proporre livelli di canone troppo bassi e avulsi**

ACCESSIBILITÀ
DEI DOCUMENTI

ADEGUAMENTO
DEI CANONI AI
REDDITI

DEROGA
AI MINIMI
DI ZONA

dall'andamento dei prezzi di mercato, potrà determinare l'inefficacia del canone concordato che in questo caso difficilmente verrà preso in considerazione dai proprietari. Il canone concordato è infatti concepito come una politica di carattere incitativo. L'insieme dei benefici fiscali e dei supporti sia tecnico-amministrativi che economici non riuscirebbero, in tal caso, a compensare l'aspettativa di guadagno del proprietario rispetto alla locazione a canone libero o ad uso turistico, né i vantaggi di flessibilità propri di quest'ultimo oltre che del contratto di tipo transitorio.

Un'altra pratica rilevante da integrare nell'agenda della nascita ASA romana, anch'essa adottata da MilanoAbitare, è la previsione della derogabilità dei canoni minimi previsti dagli accordi territoriali. Ciò consente di inserire nella cassetta degli attrezzi dell'Agenzia la possibilità di avviare contratti in qualche modo "atipici" in considerazione di particolari circostanze di vulnerabilità sociale dei beneficiari e allorquando ci siano controparti (proprietari) particolarmente solidali, o per una propria vocazione sociale o in ragione di più ampi accordi da questi siglati con l'Agenzia. Ad esempio, nel caso di accordi con Fondi multiproprietari, si potranno prevedere condizioni differenziate e particolarmente agevolate per porzioni dello stock abitativo messo a disposizione dell'ASA.

Riguardo il metodo per la stipula degli accordi, l'elaborazione partecipata e negoziale con le principali organizzazioni sindacali e con la mediazione del comune di riferimento, oltre a puntare ad una equa composizione degli interessi in campo, costituisce l'occasione per avviare e rafforzare relazioni collaborative. Queste ultime sono fondamentali per la riuscita delle missioni delle ASA anche al fine di garantire la cruciale condivisione dei dati relativi ai concordati conclusi, dal momento che le organizzazioni sindacali svolgono un ruolo formale nell'attività di certificazione dei contratti siglati, oltre che un ruolo centrale rispetto alla diffusione e promozione del concordato attraverso la rete dei soggetti aderenti e delle persone coinvolte dalle organizzazioni stesse.



Il canone concordato è una politica di carattere incitativo. Gli accordi modulano il *range* dei canoni bilanciando gli interessi delle parti in campo.

3.4

I DIVERSI MODELLI D'INTERMEDIAZIONE

Inquadramento

Gli esempi presentati confermano che il modello più diffuso tra le ASA in Italia è l'intermediazione che qui definiamo "ordinaria", ossia l'attività di *matching* tra domanda e offerta nella quale il Comune non assume il ruolo di conduttore del contratto. Il *matching* è supportato attraverso la profilazione degli interessati, le agevolazioni fiscali e gli strumenti di sostegno economico. L'ASA affianca proprietari e locatari nelle procedure tecnico-amministrative di avvio, gestione e conclusione del contratto, dunque favorisce attivamente il loro incontro e stabilizza il contratto tra le parti con garanzie, benefici fiscali e incentivi mirati.



Fig.3 Schema modello di intermediazione ordinaria.

Intermediazione forte: il caso Modena

Nel modello adottato dalla città di Modena, il coinvolgimento diretto della Pubblica Amministrazione è invece assai più rilevante rispetto all'intermediazione ordinaria. Il Comune prende in locazione gli appartamenti dai privati in veste di conduttore del contratto e li destina in concessione d'uso, a prezzi calmierati, a tutti coloro che possiedono i requisiti o che sono in particolari condizioni di disagio. Il modello è fortemente attrattivo nei confronti dei proprietari poiché l'affitto è garantito attraverso il pagamento puntuale del canone di locazione. Nel caso modenese, il pagamento è anticipato su base semestrale, con versamento diretto da parte del Comune. Questo espone l'ente locale al rischio di morosità degli assegnatari, ma nell'esperienza modenese l'incidenza dei morosi si è dimostrata residuale.

L'ASA Modenese ha saputo realizzare un generoso e convinto investimento nel progetto da parte dei funzionari della PA, che gestiscono con puntualità e rigore i contratti, e questo ha contribuito alla grande affidabilità di cui gode l'ente locale presso i proprietari.

DA CASA
A CASA

Il meccanismo che solleva i proprietari dal rischio, anche transitorio, del mancato pagamento permette, inoltre, di facilitare la riconsegna dell'immobile allo scadere del contratto nel caso in cui il proprietario desideri recuperarlo. Il Comune in questi casi di chiusura prematura del rapporto dispone, peraltro, di numerosi strumenti alternativi per ricollocare la famiglie, e opera privilegiando il principio "da casa a casa": la ricollocazione in altra abitazione sempre con canone concordato, o l'accesso ad un proprio stock di case pubbliche dedicato a questi casi, o l'accompagnamento al transito verso la graduatoria ERP comunale ove ve ne siano i requisiti.

Anche questa forma di intermediazione, inoltre, è corredata dai consueti strumenti di agevolazione fiscale (IMU agevolata, cedolare secca al 10%, la riduzione del 30% del reddito derivante dall'affitto ai fini della determinazione della base imponibile per l'applicazione di IRPEF e IRPEG, la riduzione dell'imposta di registro calcolata sul 70% del canone annuo di locazione) e da forme ulteriori di sostegno economico (quali il rimborso del 50% dell'atto di registrazione del contratto, il pagamento delle spese accessorie in caso di inadempienza da parte dell'affittuario, il ripristino dello stato originario dell'immobile in caso di eventuali danni).

Tale modello offre, inoltre, maggiore garanzia per l'utenza finale poiché riduce forme di selezione discriminatoria dei candidati-inquilini da parte del proprietario e minimizza il rischio che gli inquilini vengano considerati scarsamente affidabili proprio in ragione dell'essere supportati da un'Agenzia a vocazione sociale (vd. caso Napoli).

In negativo, questo modello crea un'esposizione economico-finanziaria molto rilevante per il Comune, dovendosi garantire ai proprietari il pagamento dei canoni di locazione anche ove l'utilizzatore finale non corrisponda il proprio canone mensile, e un intenso coinvolgimento tecnico e amministrativo della PA, dal momento che la gestione è internalizzata e che l'obiettivo di mantenere la fidelizzazione dei proprietari richiede un alto livello di performatività nella gestione.

RISCHI

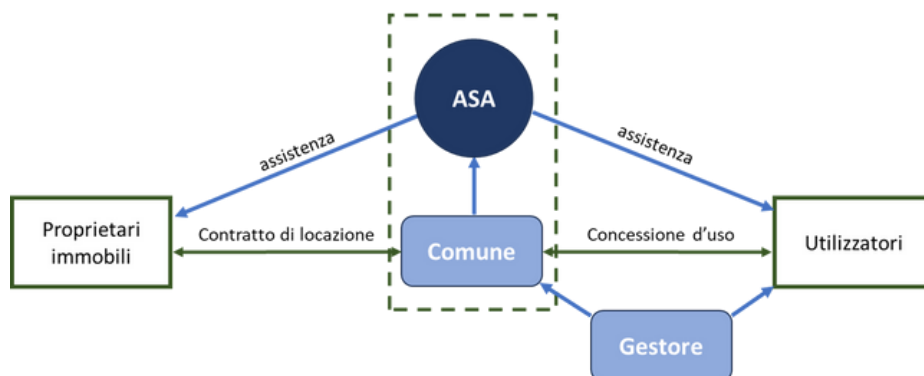


Fig.4 Schema modello di intermediazione forte.

Il ruolo attivo delle regioni nel sostegno e nella promozione delle locazioni a canone concordato

La necessità di ampliare e sostenere il mercato dell'affitto per poter meglio rispondere al fabbisogno abitativo è ormai diffusa tra le amministrazioni. Alcune regioni, prendendo spunto dalle esperienze comunali più consolidate di agenzie sociali per la casa, hanno lavorato per inquadrare questa attività nell'ambito di una politica regionale "modellizzata". Nel quadro regionale la gestione delle locazioni da parte del Comune in veste di conduttore dei contratti (intermediazione forte), adottata per esempio dall'agenzia di Modena, diventa uno dei modelli a disposizione delle agenzie comunali per poter svolgere la propria attività di mediazione e calmierazione del mercato dell'affitto. Allo stesso tempo, viene in qualche modo formalizzata la relazione tra Agenzia sociale e Enti o Fondi multiproprietari, al fine di attrarre nel mercato protetto del concordato stock di immobili spesso gestiti unicamente come asset finanziari e non utilizzati per funzioni abitative.

Di seguito approfondiremo brevemente l'esempio della regione Emilia-Romagna e della regione Piemonte. In questi casi si può notare come l'apprendimento istituzionale avvenuto a scala regionale in seguito alle virtuose esperienze di città come Modena e Torino, tra le prime a dotarsi di un'agenzia sociale per la casa, sia stato centrale per produrre queste norme quadro di indirizzo.

Il "Patto per la Casa" della Regione Emilia-Romagna

Nel 2023 la regione Emilia-Romagna ha avviato il programma "Patto per la Casa Emilia-Romagna" al fine di sostenere le locazioni e ampliare l'offerta di alloggi a canone calmierato. L'iniziativa nasce dall'intenzione di inquadrare le attività svolte a scala comunale per il sostegno all'affitto nell'ambito di una legge regionale che specifichi obiettivi e modalità di azione delle agenzie per la casa (Delibera di Giunta n. 2115 del 13/12/2021). Il target di riferimento è la più volte citata fascia intermedia o grigia, cioè soggetti che non riescono ad accedere alla casa tramite il mercato privato e allo stesso tempo non hanno i requisiti per accedere agli alloggi ERP.

Gli Enti Locali (Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitana) sono i soggetti istituzionali responsabili dell'attuazione del Programma. Essi possono scegliere se dotarsi di agenzie per la casa, non sono tenuti a farlo, e qualora decidessero di avviare iniziative di supporto all'affitto possono intraprendere tre diverse modalità di azione:

Modalità A: il proprietario degli alloggi agisce in qualità di Agenzia sociale per la casa;

Modalità B: l'Agenzia svolge attività di intermediazione e di supporto alla locazione, ottimizzando l'incontro tra proprietari e inquilini (matching);

Modalità C: l'Agenzia ottiene dai proprietari la disponibilità degli alloggi (pagando ad essi un canone mensile) per poi offrirli in godimento agli inquilini (che pagano un canone ridotto all'Agenzia);

Per i comuni che aderiscono al programma è previsto lo stanziamento di diverse risorse per il supporto alle attività:

- 1° tranche di 150.000 € per Comuni o Unioni con popolazione residente sopra ai 90.000 abitanti al 1° gennaio 2022; 100.000 € per gli altri Comuni o Unioni;
- Tranche successive concesse in base alle disponibilità residue del fondo per la locazione e alla certificazione da parte dell'Ente Locale di avere utilizzato almeno il 50% delle risorse concesse con la tranche precedente ed il 100% di quelle concesse con le tranche precedenti;
- eventuale contributo per l'avvio del programma fino a 150.000 € (contributo *start-up*);

Inoltre, il programma prevede contributi erogabili per gli utilizzatori degli alloggi, per i proprietari e per le agenzie.

Il Programma favorisce la costituzione delle Agenzie da parte degli Enti Locali, ma non definisce a priori le modalità operative. Cerca di incentivare la modalità di tipo C, cioè quella che prevede il ruolo di intermediazione più forte, adottata nel caso dell'Agenzia sociale di Modena con un discreto successo. Tuttavia lascia aperta la possibilità di intraprendere le modalità A e B, di cui la prima ha contorni poco chiari, che offrono ampio margine di azione ai proprietari qualificandoli come Agenzie. Questa opzione andrebbe seguita con particolare attenzione e cautela vista la funzione sociale svolta dalle Agenzie e prevista dal legislatore, non sempre conciliabile con gli interessi di un gestore privato. Le modalità di individuazione dell'Agenzia (avviso pubblico, convenzione con altra pubblica amministrazione, affidamento *in house* etc.) dipendono dagli Enti Locali che prendono iniziativa nel rispetto delle normative vigenti. Le Agenzie, in convenzione con l'Ente Locale e sotto la sua supervisione, gestiscono il patrimonio abitativo secondo le modalità e le condizioni previste per ciascuna modalità di attuazione.

Normativa regionale ASA Piemonte

Sulla scorta dell'esperienza pionieristica e virtuosa avviata dal Comune di Torino, nel 2013 la giunta regionale delibera l'istituzione delle Agenzie Sociali per la Locazione su base regionale.

Con deliberazione n. 19-6777 del 28 novembre 2013 la Giunta ha stanziato la somma di euro 1.580.000 per il sostegno alla creazione e sviluppo, laddove esistenti, di sportelli comunali denominati Agenzie sociali per la locazione (ASLO) ai quali è affidato il compito di favorire la mobilità abitativa mettendo in contatto proprietari privati di alloggi e famiglie vulnerabili, promuovendo, attraverso un sistema di incentivi, la sottoscrizione di contratti concordati.

L'individuazione dei beneficiari avviene attraverso un apposito avviso rivolto ai comuni ad alta tensione abitativa (comuni ATA) e ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Il sistema degli incentivi comprende:

- contributi a fondo perduto per i proprietari di importo variabile crescente in relazione alla durata del contratto, compreso tra un minimo di euro 1.500 ed un massimo di euro 3.000;
- contributi a fondo perduto per i locatari di importo corrispondente a otto mensilità del canone per beneficiari con ISEE inferiore a 6.186 euro, sei mensilità del canone per beneficiari con ISEE inferiore a 10.310 euro, quattro mensilità del canone per beneficiari con ISEE fino a 26.000 euro;
- fondo di garanzia in favore dei proprietari per la mancata corresponsione dei canoni in caso di sopraggiunta morosità incolpevole o delle spese legali per i provvedimenti di rilascio dell'immobile;

La partecipazione al programma regionale è subordinata al cofinanziamento comunale. Il cofinanziamento deve essere pari almeno al 10% del contributo regionale assegnato e può essere raggiunto anche attraverso risorse derivanti da convenzioni con imprese di costruzione e cooperative edilizie che aderiscono all'iniziativa, o attraverso riduzioni IMU, secondo quanto era già stato sperimentato inizialmente dall'Agenzia Lo.C.A.Re. di Torino.

L'intervento viene finanziato e aggiornato annualmente. Ad esempio il decreto del 2022 raddoppia i fondi regionali rispetto al 2014, arrivando a quasi 3 milioni di budget, e prevede, in via sperimentale, di poter usare questi fondi anche nel caso di sopravvenuta morosità incolpevole.

Attualmente sono 22 i Comuni del Piemonte che aderiscono all'iniziativa ASLO.

Il caso della Regione Piemonte, una delle più attente al tema, oltre a mostrare ancora una volta la circolazione *bottom-up* di queste politiche per l'abitare sperimentate in un primo tempo a livello municipale, mostra altresì il ruolo centrale delle regioni nel sostegno diretto (anche oltre cioè la gestione dei fondi nazionali), delle Agenzie Sociali per l'abitare mostrando come esse si siano iscritte ormai, come strumenti innovativi di scala locale, in politiche sistemiche di scala più generale.

Alla luce di quanto riportato, e anche in considerazione della complessità e della dimensione del settore delle locazioni abitative a Roma, l'adozione di una mediazione forte per l'ASA di Roma (ASAR) potrebbe sembrare imprudente, almeno nella fase di avvio della stessa e in attesa di costruire rapporti di fiducia con proprietà e utenza. **Il modello da adottare in modo generalizzato dalla ASAR dovrebbe essere un'intermediazione ordinaria associata a strumenti di garanzia e di incentivo adattati al contesto.**

Tuttavia, in base a quanto emerge dall'analisi delle normative regionali più recenti, in particolare il "Patto per la Casa Emilia-Romagna" del 2023 (vd. box n.3), la mediazione forte, vale a dire l'assunzione da parte del Comune della funzione di conduttore (modalità C), si qualifica sempre più come un possibile strumento nel ventaglio delle competenze dell'ASA. Essa può cioè costituire un valido strumento nella cassetta degli attrezzi dell'ASAR da utilizzare, ad esempio, in casi di particolare urgenza o di difficoltà a trovare soluzioni abitative adeguate (es. ricollocazione di famiglie dovuta a temporanee condizioni di transizione abitativa, e necessità di non sradicare i nuclei con minori e/o soggetti vulnerabili dal loro contesto di vita e lavoro).

Quanto anticipato sulle esperienze di finanza d'impatto, (vd. box n. 2) attraverso la presa in carico diretta del contratto di locazione da parte di soggetti incaricati dal Comune nel quadro di progetti di gestione sociale di patrimoni immobiliari privati sembra peraltro muoversi in direzione simile.

Pertanto si suggerisce al comune di Roma di prevedere l'intermediazione forte (vd. modalità C delle linee guida della regione Emilia-Romagna) tra le possibili modalità di azione dell'ASA, come pratica da adottare in particolari circostanze di transizione abitativa ("da casa a casa") o nel quadro di progetti sperimentali frutto di accordi con soggetti multi-proprietari (fondi, finanza di impatto, ecc.).

3.5

ASA: UNA MISSIONE SEMPRE PIÙ VARIEGATA E GLOBALE

Alla luce delle evidenze raccolte (vd. anche la sintesi restituita nella Tavola sinottica), possiamo evidenziare come le ASA abbiano subito un'evoluzione significativa. Pur mantenendo in molti casi il proprio focus originario sull'intermediazione tra domanda e offerta di abitazioni per l'affitto con canone concordato, esse, anche in virtù dell'acuirsi della crisi abitativa, hanno integrato ulteriori competenze di orientamento rivolte a gruppi sociali più ampi e spesso più vulnerabili della fascia grigia.

Abbiamo visto che nel caso di agenzie istituite presso gli assessorati alle politiche sociali (come per esempio Modena e Torino), il servizio ASA acquisisce una maggiore specializzazione nel *matching*. Ciò in ragione del fatto che l'agenzia si inserisce quale progetto specifico, votato alle fragilità leggere, in un quadro più ampio di programmazione e accompagnamento dell'utenza vulnerabile afferente ai servizi sociali. Le conoscenze pregresse del contesto sociale e il coordinamento tra i diversi uffici e le aree dei Servizi stessi agevolano l'attività integrata dell'ASA. Laddove, invece, l'agenzia è istituita presso gli assessorati alle politiche abitative, l'integrazione con le politiche sociali deve essere costruita proattivamente.

Inoltre, l'agenzia può essere concepita come uno **sportello unico di orientamento dell'utenza verso soluzioni abitative appropriate, valutate caso per caso, e verso strumenti e fondi di sostegno nell'accesso alla casa anche per fasce più vulnerabili e in condizione di sfratto o emergenza. In questo caso l'agenzia diventa un c.d. *one stop shop***. Con questa espressione si intende un punto d'accesso unico a informazioni sui servizi all'abitare pubblici e privati, che garantisce l'orientamento dell'utenza verso i percorsi più appropriati e la semplificazione nell'accesso ai diversi strumenti di promozione dell'abitare, anche per le situazioni di maggiore emergenza e fragilità, e per le fasce di popolazione vittime di barriere educative, linguistiche, digitali.

A tale funzione si associa la più specifica missione di intermediazione per la promozione e il sostegno delle locazioni a canone concordato, che interessano una più generica fascia intermedia.

In generale, attraverso l'istituzione delle ASA si intende soprattutto estendere l'influenza del canone concordato come forma di contrattazione privata ma socialmente orientata e più equa, dal punto di vista degli impatti territoriali, rispetto ad altre forme di locazione nel libero mercato.

CO-GESTIONE

La tendenza verso modelli di ASA più ambiziosi, con target sociali più ampi e compositi e con missioni diversificate, fa sì che l'organizzazione del servizio richieda competenze differenziate. Le équipes coinvolte nelle ASA necessitano, di conseguenza, di profili in grado di svolgere o orientare, per un verso, attività gestionali, tecnico-amministrative, contabili e analitiche e, per altro, compiti socio-educativi e di servizio alla persona. Le figure coinvolte nella PA possono solo in parte svolgere l'insieme delle mansioni richieste. Pertanto, quando le agenzie assumono un mandato più ampio, si muovono verso modelli ibridi pubblico-sociali coinvolgendo soggetti del Terzo Settore attraverso la co-progettazione e co-gestione dei servizi. In questi casi è importante che i soggetti coinvolti abbiano referenti designati all'interno dei comuni, e che l'ASA venga riconosciuta a tutti gli effetti come uno degli strumenti dell'azione pubblica, al fine di scongiurare il deragliamento dell'esperienza come avvenuto nel caso di Napoli. Inoltre, le esperienze di Napoli e Firenze mostrano che affidare alle ASA missioni troppo ampie e indefinite, nel primo caso, o troppo ristrette e specifiche, nel secondo, può comprometterne l'efficacia in assenza di un adeguato sostegno istituzionale, sia economico che progettuale.

Nel prossimo capitolo approfondiremo i modelli, gli strumenti e le pratiche emergenti che caratterizzano le attuali agenzie sociali per la casa, fornendo ulteriori analisi sul rapporto che intercorre tra l'azione delle agenzie, la gestione del patrimonio pubblico, l'urbanistica e le nuove forme di gestione della proprietà come il *rent-to-access*.

4 BUONE PRATICHE E SPUNTI CRITICI

4.1

LA CO-PROGETTAZIONE: PRATICA EMERGENTE NELL'ULTIMA GENERAZIONE DI ASA

Le ASA istituite di recente, o le edizioni aggiornate di ASA più longeve, si muovono nell'alveo delle **possibilità aperte dal codice del Terzo Settore (art.55 c.3) utilizzando la pratica della co-progettazione**. La presenza in seno all'ASA di soggetti del Terzo Settore con un'esperienza consolidata nelle politiche abitative e sociali consente di co-disegnare il servizio in maniera coerente ed efficace.

La ripartizione delle competenze prevede, a valle di una fase di co-progettazione congiunta nel corso della quale si definiscono i rispettivi ruoli, la possibilità di attribuire al personale del Comune le funzioni più prettamente rivolte alla programmazione, alla direzione e all'assistenza tecnico-amministrativa, mentre ai soggetti qualificati del Terzo Settore si affida il rapporto con l'utenza, la presa in carico globale dei beneficiari, l'accompagnamento di conduttori e locatori lungo tutto il corso del contratto, la mediazione dei conflitti, l'orientamento e la formazione sulle possibilità offerte dai servizi abitativi. Una volta definite in modo coerente le competenze, si può operare in sinergia e di concerto con i funzionari comunali competenti per attivare forme di garanzie preventive degli sfratti, fondi specifici per i diversi target di utenza, risorse del fondo per il ripristino e la manutenzione degli immobili, e tutte quelle agevolazioni e garanzie che facilitano l'armoniosa riuscita del rapporto di locazione, fidelizzando i proprietari. Il caso di Napoli insegna che la distribuzione delle competenze tra il Comune e il Terzo Settore deve essere chiara e ben calibrata nel disegno dell'ASA.

La presenza di soggetti con una forte vocazione sociale e inclini ad un approccio integrato in tema di politiche abitative sembra favorire, inoltre, la possibilità di gestire la presa in carico globale dell'utenza secondo un modello **one stop shop**, che integri le reti sociali sul territorio e le istituzioni di prossimità.



Il Terzo settore può co-progettare i servizi dell'ASA secondo l'art.55 del Codice del Terzo settore.

Inoltre, alla luce dei dati raccolti, la collaborazione del Terzo Settore tende a favorire la possibilità per le ASA di avviare **attività intersettoriali e interdipartimentali** quali tavoli di progettazione e co-design congiunti, conferenze di servizi, protocolli di comunicazione e co-progettazione facilitati, che coinvolgono i Servizi Sociali comunali e, in alcune circostanze, il Dipartimento di urbanistica. La collaborazione ha il fine di operare al meglio e in modo organico e sistemico nel settore delle locazioni a canone concordato, e nell'orientamento dell'utenza verso gli strumenti di supporto più adeguati a seconda dei casi.

L'approccio integrato e cooperativo, che dovrà caratterizzare il soggetto del Terzo Settore selezionato, sembra aver favorito infine l'avvio di **collaborazioni interistituzionali** mirate quali protocolli d'intesa con la Prefettura, i Tribunali, l'Ordine degli Avvocati e le rappresentanze sindacali per **rafforzare un approccio flessibile e di rete alla risoluzione extragiudiziale dei conflitti tra conduttore e locatore, al fine di prevenire gli sfratti per morosità in una fase in cui il rapporto di fiducia tra le parti può ancora essere ripristinato** (si veda in particolare l'esperienza di Bologna e di altre città).

4.2 L'INTEGRAZIONE CON LE POLITICHE URBANISTICHE

Se i rapporti tra i Servizi Sociali e le attività delle ASA possono dirsi continui e collaudati, meno consolidata è invece la sinergia con le politiche urbanistiche. In alcune delle interviste questo aspetto è emerso come un campo di futuro investimento per i Comuni e le loro Agenzie. Il governo del territorio, inteso sia come governo delle trasformazioni urbane che come gestione dell'esistente, può infatti svolgere un ruolo decisivo per la buona riuscita delle politiche ASA. **Nelle interviste raccolte si è sottolineato che l'Agenzia può funzionare se diventa un "soggetto-cerniera" [15] tra le politiche abitative sociali e le politiche urbanistiche, nel comune intento di migliorare le condizioni abitative e i canali di accesso alla casa.** Questo vale soprattutto nelle città con i mercati immobiliari più complessi, come Milano per esempio, e vale di certo anche per Roma. L'urbanistica può supportare e amplificare gli esiti delle agenzie sociali per la casa, o può addirittura ostacolarle adottando politiche contraddittorie rispetto all'obiettivo di favorire l'accesso alla casa per i residenti. Riprendendo le parole dell'urbanista Francesco Indovina, "la città ha un governo pubblico ma un'edificazione privata"[16], elemento da cui si genera la tensione continua tra l'azione pubblica, interessata agli impatti sociali, e l'azione dei privati, volta a consolidare e incrementare la rendita. L'urbanistica è il principale strumento di cui disponiamo per orientare questa tensione affinché non si sbilanci in favore della rendita.

Negli ultimi anni, dalle norme tecniche di attuazione dei piani regolatori comunali fino alle leggi regionali di recente adozione sul governo del territorio, sono state introdotte molte novità in materia di cambi di destinazione d'uso, liberalizzazione delle trasformazioni all'interno della categoria residenziale, deroghe al consumo di suolo, incentivi e premi di cubatura, che possono favorire la gestione speculativa del patrimonio abitativo.

Per perseguire i fini delle ASA è oggi più che mai indispensabile l'alleanza con politiche urbanistiche di contrasto alle distorsioni del mercato della casa. **Le ASA non possono da sole contrastare la segregazione sociale, la discriminazione degli inquilini nel mercato degli affitti (anche quando non poveri), lo svuotamento dei centri, il sottoutilizzo del patrimonio edilizio esistente, la fatiscenza dell'edificato privato, senza il supporto delle politiche urbanistiche.** Strumenti come i contributi alle ristrutturazioni, per esempio, guadagnano una portata di scala maggiore se accompagnati da politiche urbane di riassetto degli ambiti territoriali e di supporto coordinato al ripopolamento delle aree diventate inaccessibili, sia dal punto di vista economico sia geografico, o private delle dotazioni territoriali minime che rendono possibile l'abitare.

I censimenti del patrimonio abitativo esistente, pubblico e privato, così come il recupero e l'intervento sul patrimonio di alcuni soggetti spesso trascurati dalle politiche abitative (come gli enti previdenziali, i parapubblici, le fondazioni, gli istituti bancari, ecc.), potrebbero per esempio essere un campo d'azione nel quale perseguire obiettivi comuni alle politiche sociali per la casa e alle politiche urbane, attraverso strumenti urbanistici.

4.3 ACCESSO UNIVERSALE AL SERVIZIO E GARANZIE DIFFERENZIATE

Un elemento da tenere in considerazione rispetto al funzionamento dell'ASA e al target dei suoi beneficiari è che, **a fronte di un accesso sempre più universale al servizio, le ASA predispongono risposte particolari per fasce specifiche dei loro beneficiari, per sostenerne i contratti di locazione con strumenti ad hoc.** Questo comporta la capacità di profilazione e orientamento dei casi verso gli strumenti più adeguati. Si avrà un'utenza fruitrice dei servizi generali di intermediazione ordinaria, e un'utenza più ristretta che, a determinate condizioni, godrà di garanzie rafforzate volte a incoraggiare ulteriormente i proprietari di casa alla sottoscrizione dei contratti. La scelta delle caratteristiche socio-economiche e dunque dell'ampiezza del target garantito, come abbiamo visto nelle singole esperienze analizzate, varia a seconda di contesti, fabbisogni e disegno del progetto dell'ASA.

La concezione universalistica dell'accesso al servizio ASA, permette al comune promotore di agire su un ampio spettro di domanda ma necessita misure differenziate. L'accompagnamento tecnico-amministrativo si qualifica come servizio generale volto a facilitare e diffondere l'affitto a canone concordato e osservarne l'andamento, laddove l'attivazione di fondi di garanzia interverrà solo in casi particolari e a determinate condizioni di solvibilità e di sostenibilità del canone (si vedano i limiti di *affordability* richiesti dalle diverse agenzie comunali). Questo permette ai comuni di qualificarsi come attori di riferimento nel settore delle locazioni a canone concordato e di guadagnare la fiducia dei privati, in ragione del diffondersi dei canoni concordati garantiti dalle ASA grazie all'attività di *matching* ordinarie per la fascia intermedia. La scomparsa di questa attività a favore di un'agenzia sbilanciata sul potenziamento dei servizi sociali comunali per l'utenza più fragile (si veda il caso di Napoli) rischia di stigmatizzare l'utenza ASA come potenzialmente inaffidabile, con conseguenze negative per ogni tipologia di conduttore dei contratti.

D'altro canto, occorre calibrare le risorse economiche e gli strumenti di garanzia affinché esse non vadano a coprire unicamente la parte di fascia grigia più solvibile, ma si distribuiscano su tutto l'arco dell'utenza con interventi mirati e modulati. A questo le ASA più longeve dedicano una particolare attenzione, ne è un esempio il caso di Lo.C.A.Re a Torino che in fase di programmazione vigila la corretta ripartizione delle risorse rispetto alle diverse fasce di utenza.

4.4 L'EVOLUZIONE DEL SOSTEGNO ALLA MOROSITÀ INCOLPEVOLE

In Italia il sostegno e il contrasto alla morosità incolpevole ha una storia relativamente recente, legata all'istituzione del Fondo nazionale per la morosità incolpevole istituito dal Decreto Legge 102 del 31 agosto 2013 (art. 6 c. 5), brevemente introdotto in apertura del report.

Le ASA gestiscono la morosità incolpevole utilizzando le risorse del Fondo Nazionale redistribuito alle Regioni e, ove presenti, fondi regionali o comunali aggiuntivi. Nell'attività delle ASA il fondo è concepito come garanzia preventiva per il proprietario al fine di offrirgli una assicurazione monetaria nel caso di una eventuale morosità e persuaderlo a immettere l'immobile nel mercato protetto dell'affitto concordato. Le risorse del fondo servono anche per negoziare l'annullamento o il posticipo dello sfratto e, quando possibile, evitare la fine del contratto.

Nonostante le concrete finalità sociali, come strumento viene considerato rigido e tardivo poiché spesso la morosità protratta fino al provvedimento di sfratto ha già compromesso il rapporto di fiducia tra le parti e risulta difficile salvare il contratto. Il provvedimento di sfratto è un requisito necessario per accedere al fondo, per cui non si riesce a prevenire la morosità attraverso il fondo.

Il proprietario mirerà soprattutto a recuperare rapidamente l'immobile e sarà meno interessato a ricevere un sostegno per poter prostrarre, anche solo temporaneamente, la locazione. **Lo strumento pertanto è scarsamente incisivo nel favorire la continuità contrattuale e dunque la stabilità abitativa.** I dati rivelano infatti che il contributo viene richiesto di rado e che molte Regioni non distribuiscono in modo efficace le risorse ai Comuni. Un limite all'impatto locale del Fondo risiede anche nel fenomeno ancora molto ampio delle locazioni non registrate (con pagamenti in nero), caso in cui gli inquilini sono formalmente invisibili.

Più coerente con la finalità del sostegno agli inquilini in difficoltà è la logica del contributo nel passaggio a un nuovo contratto attraverso il versamento di parte dei depositi cauzionali o delle prime mensilità relative ad un nuovo rapporto, prevista dai decreti attuativi (2016) relativi al funzionamento del fondo. Benché il fondo non sia stato rifinanziato dalla Legge di Bilancio 2022 e seguenti, queste ultime forme di sostegno alla transizione abitativa hanno ispirato gli strumenti d'intervento in tema di morosità proposti dalle ASA e sostenuti da risorse comunali e regionali, poiché appaiono più coerenti con l'obiettivo di sostegno all'utenza allorquando si sia giunti all'intimazione dello sfratto (vd. il caso MilanoAbitare per le prospettive di sviluppo di tali strumenti).

Questo ha consentito, peraltro, l'avvio di sperimentazioni locali di grande interesse per prevenire e ostacolare lo sfratto attraverso inedite collaborazioni interistituzionali. La diffusione del fondo per la morosità incolpevole non dipende, infatti, solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da altri attori quali Tribunali, Prefetture, Ordini degli avvocati. Questi ultimi hanno, in alcuni contesti, avviato protocolli di intesa "antisfratto" che permettono di utilizzare il fondo in modo mirato, agevolandone la diffusione e l'efficacia.

Un'esperienza interessante nell'utilizzo del Fondo per la morosità incolpevole è quella avviata dal Comune di Bologna nel 2022 attraverso un Protocollo d'intesa con la Prefettura locale. Si è previsto un contributo a fondo perduto del 100% che mira ad evitare la morosità di inquilini con procedimenti di esecuzione di sfratto non ancora convalidati. Inoltre, secondo le disposizioni della riforma 2016 del Fondo stesso, sono previsti contributi per gli inquilini con uno sfratto convalidato e contributi all'inquilino destinatario di uno sfratto non ancora eseguito che concluda

un nuovo contratto d'affitto per favorire la transizione al nuovo alloggio, con sostegni anche aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal Fondo nazionale. Gli operatori dei servizi per l'abitare del Comune di Bologna sono presenti in Tribunale dove cercano di mediare le situazioni di conflitto tra proprietari di casa e inquilini che non riescono più a pagare, soprattutto nel quadro di morosità incipiente o a carattere congiunturale.

Lo scopo è quello di trovare una soluzione di rete che eviti lo sfratto anche attraverso la rinegoziazione tra le parti e la ricerca di soluzioni meno onerose, in grado di ridurre in futuro i rischi di morosità protratta.

Altri esempi di protocolli già attivi a livello nazionale sono quello del Comune di Milano con la Prefettura e l'Ordine degli Avvocati, e quello di Livorno dove l'intesa coinvolge anche i sindacati degli inquilini e dei proprietari.

4.5

GARANZIE ACCESSORIE E POLITICHE MIRATE

Le ASA hanno sviluppato e perfezionato negli anni una serie di strumenti specifici mirati a facilitare l'immissione del patrimonio immobiliare privato, anche di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), nel mercato delle locazioni a canone concordato, a fidelizzare i proprietari coinvolti attraverso specifiche garanzie e a stabilizzare i rapporti tra locatore e conduttore nel lungo periodo. Offriamo qui una breve panoramica degli strumenti che si sono rilevati più interessanti e delle loro eventuali criticità.

Integrare l'offerta ERS nelle politiche di orientamento dell'ASA

Come abbiamo segnalato, anche la mappatura, l'orientamento e l'accompagnamento verso soluzioni di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) possono essere incluse tra le attività dell'ASA. L'espressione ERS in Italia comprende una pluralità di tipologie di interventi variamente sovvenzionati e sostenuti con risorse pubbliche e realizzati da soggetti privati, come abbiamo visto con le cooperative di abitanti nel caso di Milano Abitare, o di progetti pubblici nel caso di Firenze con Casa Spa (La casa dei babbi, gli studentati, ecc.). L'ERS può essere incluso nell'offerta di unità abitative promosse dall'ASA per ampliare lo stock da destinare alla locazione a canone calmierato e convenzionato, anche in collaborazione con il settore privato e con quello cooperativo. Si tratta di una buona pratica finalizzata a rendere sempre più organico e completo il ventaglio delle possibilità offerte all'utenza e un modo per monitorare e orientare l'offerta ERS, le cui assegnazioni e traiettorie spesso sfuggono a un chiaro inquadramento pubblico e non sempre realizzano i propositi sociali iniziali.

CONTRIBUTI
LAVORI
IN CASA10.000
FIRENZE4.000
MILANO6.000
MODENA**Fondo per piccoli lavori di restauro e fondo ripristini**

Tra gli strumenti sperimentati dalle ASA in Italia è di particolare interesse quello dei Fondi per il restauro e il ripristino dell'abitazione.

A Firenze l'agenzia F.A.S.E. aveva predisposto per i proprietari un contributo fino a 10 mila euro per la ristrutturazione degli immobili da destinare al canone concordato. A Milano, il Fondo ristrutturazioni permette di richiedere un contributo fino a 4 mila euro per la sistemazione e la messa a norma dell'alloggio. Il fondo è accessibile solo a coloro che stipulano un contratto in regime concordato di almeno 5 anni dalla data di ultimazione dei lavori e richiede, tra le altre cose, che il conduttore non abbia un ISEE superiore a 40 mila euro. Secondo lo staff di *MilanoAbitare* però, il contributo per le piccole ristrutturazioni andrebbe rimodulato per facilitarne l'utilizzo, poiché non è richiesto come dovrebbe, essendo le ristrutturazioni pagate spesso in nero, o essendo l'iter di approvazione parecchio farraginoso. Anche nel caso di Firenze non è stato utilizzato appieno.

A Modena sono invece previsti due fondi, uno attivabile alla stipula e uno in fase di chiusura del contratto. Il primo, il **Fondo piccole manutenzioni**, prevede modesti interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria sull'alloggio che dovessero rivelarsi indispensabili al suo effettivo utilizzo; mentre il secondo, il **Fondo ripristini**, ha come obiettivo il ripristino dell'immobile rispetto al deterioramento dovuto alla normale usura o al dolo, in modo da riportarlo alle medesime condizioni in cui si trovava al momento della consegna. L'ASA di Modena prevede un budget massimo totale per entrambi i contributi di 6 mila euro a contratto.

Recentemente anche la neonata agenzia LocAzione della Provincia di Trento (2023), ad esempio, propone, tra gli altri originali strumenti (anche finanziari e assicurativi, tra cui una particolare forma agevolata di assicurazione per danni) un fondo per il restauro di unità immobiliari al fine di incoraggiare il proprietario di casa a immettere l'abitazione nel settore delle locazioni a canone concordato.

Politiche per giovani famiglie/sostegno a natalità

Alcune agenzie si fanno promotrici di contributi non unicamente legati alla stipula di un contratto a canone concordato. Tra questi strumenti di supporto all'affitto troviamo ad esempio il **Sostegno affitto genitori 2023** attivato a Milano nell'ambito del nuovo accordo territoriale di luglio 2023. Il contributo fino a un massimale di 9 mila euro in tre anni è accessibile ai nuclei con presenza di almeno un componente under 35, che nell'anno 2023 ha avuto un figlio o adottato un minore. Tra le condizioni per richiederlo c'è quella di un ISEE entro i 30 mila euro e un contratto con una durata minima residua di tre anni alla data di presentazione della domanda.

Possono fare domanda tutti coloro che hanno sottoscritto un contratto di locazione sul libero mercato (compreso il canone concordato). In precedenza era previsto il Super Affitto per Giovani under 35 e famiglie, ora in scadenza. Il contributo era pari a 5 mensilità fino a un massimo di 2 mila euro a copertura dei canoni ed era però vincolato alla sottoscrizione di un contratto a canone concordato di lungo periodo (3+2), con un importo massimo del canone non superiore a 9.600 euro all'anno, al netto delle spese condominiali.

Contributo Pensionati

MilanoAbitare aveva attivato un altro strumento di supporto sul mercato libero che ad oggi è chiuso e di cui non è stata prevista la riattivazione. Parliamo del Contributo Pensionati che era rivolto a sostenere i nuclei familiari il cui reddito proveniva esclusivamente da pensione di lavoro/di vecchiaia/di anzianità e/o assimilabili che si trovavano in una condizione di grave disagio economico (ISEE inferiore o uguale a 15.000) e per cui la spesa per il canone di locazione rappresentava un onere eccessivo. Il proprietario in caso di riconoscimento del contributo si impegnava a non aumentare il canone di affitto per 12 mesi, a scomputare il contributo ricevuto pari a 1.500 euro dai canoni di locazione futuri e a sottoscrivere un nuovo contratto a canone concordato, se il contratto in corso è in scadenza.

Politiche di supporto agli studenti e giovani lavoratori

Alcune agenzie si sono dotate della possibilità di incentivare e promuovere lo strumento del canone concordato anche per le stanze e per le porzioni di immobili. A Milano ad esempio, grazie ad un nuovo accordo territoriale che istituisce le tariffe *flat* per stanze si è puntato a facilitare la comparazione dei prezzi col mercato libero delle stanze, anch'esso a tariffe forfettarie e non al metro quadro. Il tutto con le finalità di contrasto al sommerso e di supporto a quelle categorie che normalmente possono permettersi solo di affittare una stanza, ovvero gli studenti e i lavoratori a inizio carriera. Le tariffe hanno perciò un tetto massimo mensile in base a quattro zone urbane definite (le 5 dell'accordo territoriale esclusa la zona più centrale). Le misure per promuovere i contratti concordati a stanza sono però bilanciate da un accesso solo parziale ai contributi tipicamente forniti dall'ASA. Di fatti, il beneficio di alcuni contributi è escluso per chi sottoscrive contratti con durata inferiore ai 3 o ai 5 anni (e quindi contratti agli studenti e lavoratori transitori). Nello specifico i contributi esclusi sono: i contributi una tantum, quello per ristrutturazione e il Sostegno Affitto Genitori 2023. A questo si aggiunge che la zona più centrale e costosa di Milano non rientra nelle zone supportate dal concordato a stanze.

GARANZIE
POST-ASA

In questa zona (la numero 1) il rischio di rincorsa dei valori di mercato con scarsi risultati è molto elevato rispetto agli strumenti di cui l'ASA è dotata.

Certificazione finale di corretta conduzione

L'Agenzia di Modena ha sviluppato una riflessione in merito a come agevolare il passaggio dei nuclei dalla fine del contratto stipulato tramite ASA al mercato privato. Le condizioni economiche della famiglia e/o i prezzi di mercato potrebbero infatti essere tanto problematici quanto lo erano nel momento della presa in carico e quindi il passaggio al libero mercato potrebbe essere molto complicato. Una soluzione a cui si sta pensando, come accompagnamento in questa fase, è il rilascio di **un'attestazione finale di corretta conduzione**, quale forma di garanzia non economica ma reputazionale da presentare per nuovi contratti.

Diversificazione degli strumenti per garantire maggiore inclusione

Il Comune di Torino prevede una modalità di deroga rispetto alla prassi di erogare contributi solo per contratti di concordato con durata 3+2. Attraverso il programma **PAS (Promozione dell'Abitare Sociale)**, di recente implementazione, per casi di particolare fragilità viene concesso di sondare la possibilità di stipulare contratti di tipo transitorio. L'obiettivo è quello di prevenire l'emergenza abitativa ed evitare il passaggio in strutture alberghiere convenzionate o centri di accoglienza temporanea, che hanno costi elevati per la PA e costituiscono una soluzione precaria e inappropriata per l'utenza. Con PAS Lo.C.A.Re cerca di coinvolgere i proprietari attivando maggiori garanzie e incentivi rispetto a quelli ordinari, facendo leva su un fondo di garanzia e sulla copertura fino all'80% del canone per 18 mensilità.

Questo progetto mostra un'intelligente flessibilità negli strumenti che si posso adottare, prediligendo una deroga al modello originario in favore di soluzioni abitative meno onerose per il pubblico e più efficaci per i fruitori.

PAS
TORINO

4.6

LA RACCOLTA E CONDIVISIONE DEI DATI

MONITORAGGIO

Una delle componenti fondamentali per la buona riuscita del progetto ASA è che questo sia digitalizzato e vengano raccolti i dati relativi alle pratiche avviate. Questo permette di monitorare, in itinere e periodicamente, la quantità di operazioni svolte e le caratteristiche dei soggetti coinvolti. Con queste informazioni, inoltre, è possibile valutare il proprio operato e riorientare periodicamente le azioni intraprese.

EPICO

Una delle buone pratiche in questo ambito viene dalla regione Piemonte, che ha predisposto un portale informatico di raccolta dati: **EPICO (Edilizia Per I Comuni)**. Il portale è rivolto ai Comuni aderenti ai bandi in materia di politiche abitative nel settore dell'affitto promossi dalla Regione. Attraverso questo portale si possono gestire digitalmente i moduli di raccolta delle domande con l'obiettivo non solo di facilitarne la gestione, ma anche di raccogliere le informazioni reperite a livello comunale in un unico database regionale dedicato all'anagrafe dell'utenza. L'importanza di disporre di dati sulle caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari e sulle caratteristiche tipologiche degli immobili, omogeneamente rilevati sul territorio, è duplice: da un lato consente ai Comuni e alla Regione di analizzare e valutare gli esiti delle politiche attivate, dall'altro permette di avere indicazioni per i piani e programmi futuri.

MILGIORE
DISTRIBUZIONE
DELLE
RISORSE

Un esempio concreto dell'utilizzo dei dati raccolti tramite il portale è contenuto nella Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte (30 settembre 2022, n. 12-5699), in cui si determina un aumento dei fondi ai comuni che hanno dimostrato una maggiore percentuale di risorse a sostegno dei nuclei familiari in condizioni di svantaggio economico e sociale. Questa azione, possibile solo grazie alla raccolta e alla periodica analisi dei dati, permette di mantenere un equilibrio nella ripartizione delle risorse, evitando che queste si sbilancino a favore delle fasce più solvibili, sostenendo maggiori incentivi le fasce più vulnerabili.



Il monitoraggio delle attività è un elemento chiave per l'adeguamento del servizio ASA in corso d'opera.

Una nota negativa riguardo la raccolta e la condivisione dei dati sugli affitti riguarda la non collaborazione di alcune organizzazioni sindacali dei proprietari milanesi, che non forniscono con regolarità e completezza i dati di cui dispongono sui contratti di locazione. Pur avendo un ruolo cruciale nel supporto nonché nella finalizzazione della stipula del contratto concordato, tendono a non condividere le informazioni con l'ASA sui contratti stipulati annualmente. Questo impedisce di monitorare il numero, la tipologia e molte altre informazioni riguardanti i contratti a canone concordato che passano ma soprattutto che non passano direttamente per l'Agenzia (ovvero la maggior parte).

Nel caso del maxi contributo a sostegno dell'affitto derivato dallo stanziamento straordinario delle risorse per l'emergenza pandemica, che invece è stato gestito all'epoca direttamente da MilanoAbitare insieme al Comune, i dati sono stati accuratamente raccolti e di recente si è deciso di usarli per un'indagine a campione che fornirà al Comune un'analisi dei profili socio-economici dei richiedenti.

4.7 PRESERVARE IL PATRIMONIO PUBBLICO E PROMUOVERE L'ABBORDABILITÀ PERMANENTE

Di seguito riportiamo due diversi approfondimenti tematici sulla importanza di preservare lo stock residenziale pubblico residuo e sostenere l'accesso abbordabile alla casa nel lungo periodo. Il primo (box n.4), a partire da una consolidata letteratura scientifica e dall'analisi delle politiche abitative di lungo periodo, mette in evidenza la non convenienza del Fondo di garanzia per l'acquisto di immobili ERP, valutato dal comune di Roma. Un simile strumento è sconsigliabile anche nei casi in cui l'assegnatario sia in condizioni di particolare sovraesposizione al rischio di precarietà abitativa. **La misura darebbe infatti ulteriore seguito a una prassi di cessione in proprietà che non ha mai avuto esiti positivi in passato.** Per poter agire efficacemente nel mercato della casa è infatti essenziale che l'ente pubblico resti anche un proprietario di immobili e non estingua il suo stock residenziale.



Per rispondere al problema abitativo è fondamentale che gli enti pubblici non proseguano la dismissione e privatizzazione dei loro immobili.

La dismissione del patrimonio abitativo pubblico: una strada contraddittoria e fallimentare

La privatizzazione del patrimonio abitativo pubblico è stata da tempo riconosciuta come una delle concause dell'attuale crisi abitativa in Italia. La possibilità di dismettere gli alloggi ha infatti accompagnato fin dall'inizio la loro realizzazione: già la legge n. 254/1903, cosiddetta Legge Luzzatti, prevedeva la possibilità di vendere le case popolari. I provvedimenti successivi non hanno mai messo in discussione la logica del costruire per alienare, hanno bensì ampliato i casi e le modalità attraverso cui si rendeva possibile la cessione in proprietà degli alloggi popolari (in particolare a partire dal D.p.r. n. 2/1959). Il caso italiano si contraddistingue, inoltre, per aver adottato da sempre limiti molto blandi all'eventuale successiva vendita degli immobili da parte degli assegnatari neo-proprietari. Questo ha alimentato l'immissione di un ingente mole di patrimonio residenziale, realizzato con risorse pubbliche, nel mercato immobiliare privato, dove ha finito con l'alimentare rendite speculative disgiunte dalla soddisfazione dei bisogni abitativi [18]. Questo esito delle dismissioni è stato ampiamente documentato da ricerche maturate nell'ambito di diverse discipline. Di seguito riportiamo un *excursus* sintetico sulle dismissioni degli alloggi pubblici, a partire da testi di natura giuridica e urbanistica, utili a ricordare che la cessione in proprietà agli assegnatari (o a generici privati in alcuni casi) è stata una protagonista indiscussa del fallimento delle politiche abitative in Italia.

Le basi del processo di dismissione sono state gettate fin dal dopoguerra e poi consolidate con la legge n. 60/1963 (istitutiva della GESCAL e del relativo decreto di attuazione). La liquidazione del patrimonio edilizio, in particolare quello in gestione all'INA-casa, è stata da sempre fortemente agevolata [19]. Si stima che tra il 1951 e il 1970 siano stati realizzati circa 800 mila alloggi con il piano INA-casa e che, nello stesso periodo, siano stati privatizzati circa 850 mila alloggi pubblici [20]. Le dismissioni che accompagnano le costruzioni sono dovute all'incapacità gestionale dell'attore Pubblico e alla decisione di trasferire le spese di manutenzione agli assegnatari [21]. Dagli anni Novanta, quella che fino a quel momento poteva considerarsi un'esitazione del Pubblico nel sostenere in misura disuguale la cessione in proprietà e la cessione in locazione, si sbilancia del tutto a favore della proprietà:

“attraverso il progressivo ridimensionamento delle soglie temporali e delle ulteriori limitazioni che fino a quel momento il legislatore aveva posto” alle cessioni in proprietà. Si arriva così a programmare **“una generalizzata dismissione degli alloggi ERP”**:

“Ciò è avvenuto, innanzitutto, con la legge n. 560/1993, approvata sulla scorta della manovra di rientro del debito pubblico avviata dal Governo Amato I. Tale legge ha previsto la predisposizione da parte delle Regioni di veri e propri piani di vendita del patrimonio abitativo, costruito a totale carico o con concorso o con contributo dello Stato, della Regione, di enti pubblici territoriali (ovvero con i fondi derivanti da contributi dei lavoratori) (...)”[22].

Nelle intenzioni dell'attore pubblico, i ricavi delle dismissioni sarebbero serviti per realizzare nuove case popolari e per mantenere le vecchie, ma le cose non vanno come sperato:

“Un'indagine della Corte dei conti ha messo in luce che «il rapporto tra ricavi da vendite e costi delle nuove acquisizioni è [stato] mediamente di 1 a 3, con uno scollamento tra costi di acquisizione e/o costruzione e ricavi da alienazione tale da rendere sostanzialmente irrealizzabile il suddetto progetto» [23].

Nonostante i ripetuti fallimenti di queste politiche lungo tutto il secolo scorso, e il loro indiscusso contributo a quella che è stata successivamente definita **“la sclerosi proprietaria”**[24], nella prima decade degli anni Duemila le dismissioni continuano. La legge n. 133/2008, che con l'art. 11 dà avvio al Piano Casa di Berlusconi, inserisce ulteriori agevolazioni e semplificazioni per la dismissione degli immobili pubblici. Inoltre, la legge incentiva l'attività edificatoria privata nonostante dagli anni Settanta fosse ormai iniziata la lunga fase di conclamato surplus dello stock abitativo rispetto alla popolazione residente, con cui tutt'oggi facciamo i conti [25]. Lungarella parla di “strabismo delle politiche” in materia di abitare e sintetizza come segue quanto accade nella seconda decade degli anni Duemila:

“il contesto delle politiche promosse dai tre governi che si sono succeduti alla guida del paese dall'autunno del 2011 (cioè dalla caduta del governo Berlusconi) è stato, e continua ad essere, caratterizzato da un consistente eccesso di offerta di abitazioni rispetto alla capacità di assorbimento del mercato” [26].

Le case dunque ci sono, ma le condizioni per accedervi sono determinate esclusivamente dalle logiche di massimizzazione della rendita dei proprietari privati. L'eccesso di stock non viene immesso nel mercato immobiliare a condizioni accessibili per la popolazione, come ci confermano le testimonianze dei responsabili ASA. Ma proprio questo dà significato e scopo alle agenzie sociali per l'abitare.

Inoltre, è utile sottolineare che gli studi degli ultimi anni hanno messo in luce come l'aumento dei proprietari non abbia affatto risolto il problema abitativo, sia perché la proprietà della casa non esclude la possibilità di trovarsi in condizioni di povertà [27], sia perché il passaggio degli immobili all'interno delle famiglie attraverso l'eredità, anche in considerazione del ridursi delle nascite, ha generato una notevole concentrazione delle proprietà immobiliari e ha consolidato rendite di posizione sempre più difficili da scardinare all'interno delle città. La domanda abitativa si scontra contro un mercato della casa reso particolarmente rigido proprio dalle politiche in favore della proprietà e della dismissione degli alloggi pubblici.

Nel corso degli anni duemila, purtroppo, non è riscontrabile alcuna forma di apprendimento istituzionale rispetto a questi esiti perversi dell'azione pubblica:

*“la **“torsione proprietaria”** delle politiche abitative, con un'ulteriore accelerazione della dismissione del patrimonio abitativo pubblico, è stata confermata dalla legge n. 80/2014 (...). Si tratta del c.d. Piano Casa Lupi (...). Il nuovo piano di dismissioni è destinato ad operare a tutto raggio, essendosi prevista l'alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli IACP, comunque denominati [...] Gli alloggi rientranti nei relativi programmi di alienazione sono preventivamente offerti in vendita agli assegnatari degli stessi, purché essi risultino in possesso dei requisiti di permanenza nel sistema ERP fissati dalle Regioni” [28].*

Dal trasferimento dei costi di manutenzione degli alloggi agli assegnatari si arriva alla non presa in carico, in altre parole al vero e proprio “scarico”, di soggetti che sono a tutti gli effetti ancora eleggibili come assegnatari di alloggi ERP e che vengono invece forzati all'acquisto [29]. Se l'assegnatario non acquista, l'immobile sarà messo in vendita mediante bandi ad asta pubblica e il nucleo trasferito in un altro alloggio nello stesso Comune. L'effetto più evidente di oltre un secolo di dismissioni del patrimonio abitativo pubblico è senza dubbio l'espulsione dei ceti economicamente più deboli, allontanati oggi ai margini delle aree metropolitane.

Come abbiamo visto l'ultimo decennio registra un ulteriore aumento dei costi dell'abitare, un aumento degli sfratti - soprattutto quelli per morosità- , e un aumento della domanda di case in affitto che non incontra l'offerta. In questo scenario, immaginare le politiche pubbliche per la casa senza disporre di patrimonio pubblico[30] significa dover continuamente gestire il rischio di rincorrere il mercato (con sgravi fiscali, aumento del valore dei canoni concordati, ecc.), nel disperato tentativo di calmarlo. Come ci hanno spiegato anche i responsabili delle ASA, è necessario sostenere un nuovo protagonismo dell'attore pubblico nel mercato della casa, ma farlo significa anche gestire meglio il patrimonio che si possiede e acquisirne progressivamente di nuovo in gestione, anche e soprattutto nelle zone centrali in via di spopolamento.

Interpretare le conseguenze delle recenti crisi economiche come una valida ragione per ulteriori dismissioni di alloggi pubblici, significherebbe riproporre la logica adottata fin qui dalle politiche pubbliche: una logica che non ha mai funzionato in passato e che ha contribuito all'attuale crisi abitativa. Concludiamo questo breve *excursus* sulla cessione in proprietà ricordando dunque che gli studi sul problema abitativo in Italia sono da tempo concordi nell'affermare che **“oggi suona totalmente illusoria l'idea, spesso la promessa irresponsabile, che la questione abitativa si risolva con la proprietà”**[31].

Nel secondo approfondimento, qui di seguito riportato (box n.5), evidenziamo il rischio che finanziando con risorse pubbliche l'acquisto in proprietà di appartamenti, sebbene con riferimento a particolari target e attraverso la formula del *rent-to-buy*, si agevolino i primi acquirenti ma, anche strumenti simili adeguatamente congegnati, hanno determinato nel lungo periodo la dispersione delle risorse pubbliche che vengono, all'atto di rivendita del bene, catturate dal mercato a vantaggio dei singoli.

Alla luce di un acceso dibattito politico e accademico[32] e di pratiche internazionalmente riconosciute e accreditate dai più alti livelli istituzionali, prospettiamo delle ipotesi alternative, in grado di assicurare la stabilità del titolo abitativo nel lungo periodo, cioè l'obiettivo che la vendita in tali circostanze vorrebbe perseguire. L'alternativa per perseguire questo fine è procedere senza cessione del titolo di proprietà, con possibilità di rientro del bene nella disponibilità del Comune al fine di renderlo nuovamente accessibile a chi è in difficoltà abitativa (principio della *permanent affordability*), utilizzando il bene come strumento di auto-finanziamento di queste politiche innovative nel lungo periodo.

Ricordiamo che politiche analoghe sono largamente sviluppate in Francia, Belgio e Spagna, per citare alcuni esempi di sistemi giuridico-amministrativi a noi prossimi, dove esse sono incoraggiate come strumenti per il ripopolamento dei centri urbani da parte della fascia intermedia progressivamente espulsa verso i territori periurbani[33].

In Italia, queste forme strategiche di gestione della proprietà a fini sociali, basate sulla separazione del diritto di proprietà dal diritto d'uso a fini abitativi, hanno suscitato un certo dibattito soprattutto nella rete delle cooperative per l'abitare, già storicamente impegnate in forme simili di accesso alla casa (si pensi all'esempio delle cooperative a proprietà indivisa molto diffuse in alcune regioni d'Italia), nel settore delle economie sociali e solidali, nella ricca rete delle realtà del *co-housing* e in ambito accademico[34]. Tuttavia, al di là poche promettenti iniziative (ad esempio Terreno Comune, ETS, Torino) mancano sperimentazioni che potrebbero costituire una vera avanguardia colmando il *gap* con le esperienze europee e internazionali più avanzate e ormai consolidate.

Permanent affordability: dal rent-to-buy al rent-to-access

In Francia, dopo il 2008, il crescente divario tra i prezzi delle case e il reddito delle famiglie avrebbe dovuto scoraggiare gli acquirenti ma, a differenza di molti altri paesi europei, i mercati immobiliari sono rimasti dinamici portando a un record di inaccessibilità delle case soprattutto in area metropolitana.

La necessità di rispondere a questa crisi aveva già condotto alla sperimentazione di diversi strumenti innovativi con un ventaglio vario di sussidi all'accesso in proprietà. Tra questi spicca il *Prêt Social de Location-Accession*, finalizzato ad un accesso alla proprietà progressivo e accompagnato nella forma del *rent to buy*.

Il PSLA è un programma di accesso alla proprietà della casa che consente alle famiglie con risorse limitate di diventare proprietarie della loro abitazione principale a un prezzo controllato. Concepito in particolare per le famiglie giovani e con l'idea di accompagnarle non solo attraverso un considerevole supporto economico ma anche nell'acquisizione della consapevolezza e della capacità di gestire l'indebitamento. Dopo averlo occupato per una durata variabile (tra i 6 mesi e i 4 anni) come locatario, l'inquilino potrà, infatti, acquistare l'immobile grazie anche ad una serie di benefici fiscali e creditizi, esercitando l'opzione d'acquisto. Il PSLA prevede due fasi:

- Una fase di affitto, durante la quale l'acquirente per la prima volta occupa la casa e paga un affitto. Questo pagamento consiste in un'indennità di occupazione (la parte di affitto), il cui importo è limitato in base alla superficie dell'immobile, e in una di risparmio (destinata al futuro acquisto), che può essere detratto dal prezzo di vendita finale;
- Una fase di acquisto al termine della prima fase. Quando il mutuatario lo desidera, e in conformità con i termini del contratto, può esercitare l'opzione di acquisto e diventare proprietario dell'abitazione.

Benché il PSLA fosse particolarmente ben congegnato e corredato di numerosi benefici e agevolazioni, si è rivelato del tutto inefficace. Al termine delle restrizioni temporali previste, infatti, le abitazioni vengono sistematicamente collocate sul mercato al fine di realizzare la plusvalenza della vendita. Per quanto fosse prevista una serie di limiti e disincentivi (la restituzione di una percentuale dei benefici fiscali e alcuni limiti al prezzo di rivendita), essi non si sono rivelati tali da scoraggiare la vendita che si realizza, generalmente entro 6 anni dall'acquisizione del titolo e a prezzi di molto poco inferiori a quelli di mercato. Gli ingenti fondi pubblici investiti per lo strumento finiscono dunque per essere catturati dal mercato rafforzando la situazione patrimoniale dei primi acquirenti del PSLA e vanificando i notevoli sforzi pubblici per favorire la c.d. *housing affordability* per i futuri acquirenti.

Organismes de Foncier Solidaire in Francia: verso la *permanent affordability*

La volontà di superare i limiti di un programma inteso come *rent-to-buy* ma che ha finito per iscriversi all'interno della logiche di *rent-to-sell*, ha portato ad un ampio dibattito tra operatori del settore e decisori pubblici e all'inserimento degli *Organismes de Foncier Solidaire* (OFS) nel codice urbanistico, con la legge ALUR del 2014 (e sue successive riforme del 2015 e del 2017).

L'obiettivo è di salvaguardare gli obiettivi sociali dei finanziamenti pubblici nel settore abitativo e di garantire la c.d. *permanent affordability* (abbordabilità permanente) cioè di mantenere gli alloggi sociali (finanziati in vario modo da enti pubblici) accessibili, nel lungo periodo, alle fasce di popolazione cui sono stati dedicati. Questo obiettivo è perseguito in particolar modo limitando il profitto del titolare al momento della rivendita o della cessione del titolo di godimento in modo che le sovvenzioni pubbliche non siano catturate dalle logiche del libero mercato, che spingono verso la rendita, facendo aumentare progressivamente i costi delle case. I *Community Land Trust*, gli *Organisme de Foncier Solidaire* e forme simili di cooperative per l'abitare che attribuiscono il solo godimento dell'abitazione piuttosto che il suo acquisto in proprietà sono gli strumenti più diffusi in USA e in Europa per garantire l'abbordabilità permanente. Essi infatti, smembrando la proprietà e mantenendo la titolarità nelle mani di un ente no profit creato *ad hoc*, permettono di monitorare e controllare le transazioni future in modo che restino accessibili al target sociale di riferimento.

L'OFS si ispira all'esperienza dei *community land trust* statunitensi (CLT). Come questi ultimi l'OFS è un ente, di solito promosso e organizzato da un comune, da altri enti locali anche in forma consorziata, con il coinvolgimento di partner pubblici e privati o eventualmente da un ente no-profit attivo nel settore delle politiche abitative a carattere sociale. L'intento degli enti OFS è detenere la proprietà sulla terra proteggendola dal libero mercato e gestendola a beneficio della collettività locale, soprattutto al fine di acquisire, convertire e gestire delle abitazioni garantendone l'accessibilità sociale nel lungo periodo.

Caratterizzati da una molteplicità di soluzioni, essi hanno come elemento comune la separazione della proprietà della terra dai diritti di godimento sugli immobili. La proprietà fondiaria è riservata all'OFS che ha come missione il garantirne l'accessibilità sociale nel tempo. Esso attribuisce diritti d'uso a lungo termine (tra i 18 e i 99 anni), formalmente corrispondenti al nostro diritto di enfiteusi, sugli edifici costruiti sui propri terreni, ad abitanti a reddito basso o medio. In questo modo si consente il pieno godimento dell'abitazione con un costo inferiore del 30-40% o più rispetto a quello di mercato stabilizzano le condizioni abitative dei beneficiari e della comunità del quartiere, che preserverà così abitazioni e servizi, contrastando localmente i processi di *gentrification* sempre più pervasivi. Questo assemblaggio legale permette la sottrazione della rendita fondiaria dal valore del costruito consentendo di abbassare i prezzi delle case. Elemento chiave sono gli strumenti anti-speculativi che limitano le plusvalenze e obbligano a vendere l'alloggio a dei target di reddito specifici predefiniti nell'accordo contrattuale (il c.d. *bail réel solidaire*). Evitando la cattura delle abitazioni da parte del mercato al momento della rivendita, gli OFS ne garantiscono l'abbordabilità nel tempo.

Negli ultimi cinque anni, la diffusione degli OFS è in crescita costante in Francia. Tutte le principali città francesi hanno avviato un proprio progetto OFS e promosso l'iniziativa del settore cooperativo per svilupparne altri. Secondo le *Ministère du Logement*, all'aprile 2023 sono stati istituiti 166 OFS in tutta la Francia. La prospettiva è di 20.000 abitazioni prodotte con questo sistema entro la fine del 2024 e visto la celerità della diffusione dello strumento, l'obiettivo sarà verosimilmente raggiunto.

Circolazione internazionale del modello

La logica del *rent-to-sell* viene disinnescata dai dispositivi anti-speculativi per far prevalere un approccio *rent-to-access*, che assicuri la stabilità nell'accesso all'abitazione nel lungo termine e mantenga il carattere pubblico e sociale del bene-casa nel lungo periodo.

In molte città del Sud globale, queste forme innovative di "proprietà" vengono promosse per evitare il *displacement* delle popolazioni vulnerabili. Il modello incontra un interesse crescente nelle città del Nord globale come strumento per ostacolare la speculazione.

Il CLT, già ampiamente sviluppato negli USA e nel Regno Unito, si diffonde oggi anche in sistemi di *civil law* in Europa: in Belgio esistono diverse esperienze nella regione metropolitana di Bruxelles, che li ha recepiti nel *Code du logement* (nel 2013) e fortemente sostenuti; altri sono stati sviluppati a Gent. In Francia, *Organisme foncier solidaire* è ampiamente promosso a livello nazionale e città come Lille, Rennes, Lione, Parigi, lo sostengono estensivamente. In altri paesi europei (Austria e Germania), si realizzano da tempo politiche di limitazioni della rendita attraverso dispositivi affini.

Lo *Special Rapporteur on adequate housing* dell'ONU ha, inoltre, promosso tali sperimentazioni attraverso l'attribuzione del *World Habitat Award*, (nel 2008, alla *Champlain Housing Trust di Burlington*, nel 2015, al Caño Martín Peña CLT di Porto Rico e, nel 2021, al CLT Bruxelles). L'ONU ha inserito il CLT e altre forme simili nella *UN's New Urban Agenda* del 2017 consacrando come *housing policy* strategiche e inclusive. Recentemente, il programma INTERREG *Sustainable housing for inclusive and cohesive cities* (SHICC 2017-2020) ha coinvolto Londra, Lille, Bruxelles e Gent per promuovere i CLT al fine di diffondere la *permanent affordability* in Europa. Infine, progetti di cooperazione dell'UE hanno sostenuto partnership internazionali sul tema, si pensi al partenariato Barcellona-New York (IUC, 2018-2020) voluto dalla sindaca Ada Colau per supportare l'adozione, nel 2020, di un programma abitativo ispirato al CLT nella capitale catalana ove esso funziona oggi a pieno regime.

GLOSSARIO

CONDUTTORE (O LOCATARIO)

Parte contrattuale che acquista il diritto personale di godimento del bene locato, prendendolo in consegna e servendosene per l'uso pattuito nel contratto di locazione, corrispondendo periodicamente il canone (Inquilino).

LOCATORE

Parte contrattuale che concede in affitto un immobile per un periodo di tempo a fronte del pagamento di una somma di denaro detto canone.

CANONE CONCORDATO

Contratti di locazione in cui la misura del canone è fissata entro i limiti stabiliti dagli accordi territoriali locali. Sono disciplinati dalla Legge 431/1998 e hanno di norma una durata di tre anni, rinnovabili automaticamente per ulteriori due anni (c.d. 3+2). Gli accordi sono stabiliti tra associazioni di proprietari e inquilini.

PON Metro

Programma Operativo Città Metropolitane 2014-2020 (PON Metro) è un programma operativo nazionale unitario di interventi per lo sviluppo urbano sostenibile, approvato dalla Commissione europea il 14 luglio del 2015, ha una dotazione finanziaria di oltre 800 milioni di euro, provenienti sia dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

MATCHING

Intermediazione tra domanda e offerta: abbinare i richiedenti alle offerte di immobili in locazione in base alle necessità e alle condizioni di reddito.

RENT TO BUY

Politiche di sostegno all'accesso alla proprietà della casa nell'ambito delle quali i canoni versati dal conduttore, maggiorati di solito da una quota di accantonamenti, contribuiscono in parte all'acquisto dell'immobile. Ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 164 del 2014: "I contratti, diversi dalla locazione finanziaria, che prevedono l'immediata concessione del godimento di un immobile, con diritto per il conduttore di acquistarlo entro un termine determinato imputando al corrispettivo del trasferimento la parte di canone indicata nel contratto."

PERMANENT AFFORDABILITY

Con l'espressione *permanent affordability* (accessibilità permanente) ci si riferisce a politiche abitative innovative che si propongono come obiettivo prioritario di mantenere gli alloggi sociali (finanziati in vario modo da enti pubblici) accessibili, nel lungo periodo, alle fasce di popolazione cui sono stati dedicati. Questo obiettivo è perseguito limitando il profitto del titolare al momento della rivendita o della cessione del titolo di godimento. In tal modo, le sovvenzioni pubbliche non sono riassorbite nel libero mercato e non partecipano alla produzione di rendita. I *Community Land Trust*, gli *Organismes de Foncier Solidaire* e forme simili di cooperative per l'abitare, che attribuiscono il solo godimento dell'abitazione piuttosto che il suo acquisto in proprietà e limitano il profitto al momento della rivendita, sono gli strumenti emergenti in USA e in Europa per garantire l'accessibilità permanente.

ONE STOP SHOP/ SPORTELLLO UNICO

Con questa espressione si intende un punto d'accesso unico a informazioni sui servizi all'abitare pubblici e privati, che garantisce l'orientamento dell'utenza verso i percorsi più appropriati e la semplificazione nell'accesso ai diversi strumenti di promozione dell'abitare, anche per le situazioni di maggiore emergenza e fragilità, e per le fasce di popolazione vittime di barriere educative, linguistiche, digitali.

HOUSING FIRST

è un approccio alla gestione della marginalità sociale, nello specifico caso di persone senza fissa dimora o con alloggi precari. Si tratta di una strategia che prevede che in primis venga fornita un'abitazione, a cui poi segue un accompagnamento di emancipazione sociale più completo. Il principio sottostante è che la casa sia un diritto fondamentale e una preconditione fondamentale per il benessere della persona.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Caritas (2022). *Manuale Caritas per un abitare possibile: guida pratica alle risposte abitative per gli operatori Caritas*, Caritas Italiana.

Daglio L., Marchigiani E., Zanfi F. (2021). Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale. In: Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., a cura di, *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: Il Mulino.

De Decker, P. (2002). On the genesis of social rental agencies in Belgium. *Urban Studies*, 39(2), 297-326.

De Decker, P., e Silva Santos, M. (2017). Towards a regulation of social rental agencies: A brief comparison of Luxembourg and Flanders (Belgium). *Regulating the city: contemporary urban housing law* (Vol. 1, 65-80). Eleven International.

Lalor, T. (2014). Enabling access to the private rented sector? The role of social rental agencies in Ireland. *European Journal of Homelessness*, 8(2).

Massimo Baldini e Teresio Poggio (2012) Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment, *Housing Studies*, 27:5, 563-581, DOI: 10.1080/02673037.2012.697549.

Nonna Roma (2023) *Di casa a Roma: un'indagine sull'abitare*, A.A., Periferiacapitale, Fondazione Charlemagne.

Lucido S. e Ciarello Pruiti F. (2022). *Costruire servizi. L'agenzia sociale per la casa del comune di Palermo*, Istituto Poligrafico Europeo.

NOTE

1. L'art. 11 comma 3 della L. n. 431 del 1998 (e successive modifiche, L. 12 novembre 2004, n. 269 e L. 23 maggio 2014, n. 80.) prevede: "Le somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, e, tenendo conto anche delle disponibilità del Fondo, per sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o attraverso attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali, cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati, ovvero attraverso la rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza dei proprietari e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore. Le procedure previste per gli sfratti per morosità si applicano alle locazioni di cui al presente comma, anche se per finita locazione. I comuni possono, con delibera della propria giunta, prevedere che i contributi integrativi destinati ai conduttori vengano, in caso di morosità, erogati al locatore interessato a sanatoria della morosità medesima, anche tramite l'associazione della proprietà edilizia dallo stesso locatore per iscritto designata, che attesta l'avvenuta sanatoria con dichiarazione sottoscritta anche dal locatore".

2. Ma si possono prevedere localmente durate maggiori come 4+2 e 5+2, commisurando gli incentivi alla durata come proposto dalla ASA della Città di Torino.

3. La disciplina di dettaglio è inserita nel decreto interministeriale del 16 gennaio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che dettaglia i contenuti degli accordi territoriali per la determinazione dei canoni concordati, oltre a introdurre importanti innovazioni in tema di contratti transitori e per gli studenti universitari.

4. Fondo Cicerone: fondo immobiliare della Cassa Forense, istituito a dicembre 2013 con sede a Roma, gestito da Fabrica Immobiliare SGR.

5. Fondo Scoiattolo: fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso gestito da Torre SGR SPA, anch'esso basato principalmente a Roma.

6. Un ente no profit istituito dal Comune di Milano, dalla Città Metropolitana di Milano, dalla Camera di Commercio di Milano, Monza Brianza e Lodi, da CGIL, CISL e UIL.

7. La co-progettazione di MilanoAbitare è tra gli strumenti di amministrazione condivisa previsti dalle linee guida approvate con il dm 72 del 31/3/2021.

8. Percentuale di abitazioni in affitto sul totale delle abitazioni occupate 2019. Elaborazioni Openpolis su dati Istat.

9. La geografia sociale di Roma, Milano e Napoli a confronto 2018. Elaborazioni Openpolis su dati Istat.

10. Classificazione Europea ETHOS: senza tetto, senza dimora (ospiti di dormitori, rifugiati, persone in attesa di essere dimesse da istituzioni quali carceri, istituti minorili, comunità ecc.), persone che vivono in sistemazioni insicure, persone che vivono in condizioni abitative precarie al di sotto degli standard comuni.

11. Inizialmente il Comune non avverte le municipalità dell'avvio dell'Agenzia e degli sportelli presso le loro sedi, causando ritardi. Sollecitato dall'ATI, il Comune provvede e si avviano i primi sportelli: nella 4° municipalità (San Lorenzo, Vicaria, Zona industriale) con

NOTE

sede in via Gianturco e poi nella 2° (Avvocata, Montecalvario, Mercato, Pendino, Porto, S. Giuseppe) in Corso Garibaldi, seguono l'8° (Piscinola, Scampia, Marianella, Chiaiano) e la 10° (Bagnoli, Fuorigrotta), la cui sede però è in corso di dismissione al momento dell'apertura dello sportello.

12. Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Ricordiamo che le ATER vengono istituite con L. 30/2002 come enti pubblici di natura economica strumentali delle Regioni, in sostituzione degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP).

13. La Toscana e l'Emilia-Romagna sono le uniche due regioni ad aver scelto di unificare la gestione del patrimonio comunale e del patrimonio ERP nelle città. La Toscana ha scelto la formula giuridica delle s.p.a. *inhouse*, mentre l'Emilia-Romagna quella degli enti pubblici economici.

14. Riportiamo qui la suggestiva definizione offerta dal dirigente responsabile della ASA LO.C.A.Re del Comune di Torino (intervista del 22.04.2024) che traduce molto chiaramente un elemento più generale restituitoci trasversalmente in sede di raccolta dati: le ASA si trovano a dover fronteggiare una domanda sempre crescente e dalle caratteristiche socio-economiche ampie e differenziate, dovendo pertanto perfezionare gli strumenti a propria disposizione e ampliare la propria vocazione iniziale.

15. Riportiamo qui l'efficace espressione utilizzata dalla coordinatrice generale di Milano Abitare (intervista del 15 maggio 2024) per sottolineare la necessità di politiche abitative integrate, sociali e urbanistiche, nell'ambito delle quali l'agenzia possa funzionare come soggetto-cerniera tra le due.

16. Indovina, F. (2012). *Governare la città con l'urbanistica*. Maggioli editore, p. 54.

17. Sono esclusi gli immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9.

18. Olivito E. (2017) Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali, Jovene (2017).

19. Olivito 2017, pp. 147-148.

20. Padovani L., 1996, Italy, in "Housing Policy in Europe", a cura di P. Balchin, Routledge, London, pp. 188-209.

21. Olivito 2017, pp. 147-148.

22. Olivito 2017, p. 152-153.

23. "Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica", Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n.10/2007, p. 17, in Olivito 2017, p. 154.

24. Cucca R., Gaeta L. (2018) Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria, *Social Policies*, 1, pp. 87-102.

25. M. Gentili, J. Hoekstra (2019) Houses without people and people without houses: A cultural and institutional exploration of an Italian paradox, *Housing Studies*, 34 (3) (2019), pp. 425-447.

26. Lungarella, R. (2016). La questione delle abitazioni al tempo della crisi: lo strabismo delle politiche. *Archivio di studi urbani e regionali*: 115, 1, 2016, 115-136.

NOTE

27. Filandri, M. (2015). *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*, Carrocci Editore.

28. Olivito 2017, p.158.

29. Olivito 2017, p. 159.

30. Lo stock residenziale ancora pubblico in Italia è il 4%, in Austria, Danimarca e Paesi Bassi è superiore al 20% dello stock abitativo totale, in Finlandia, Francia, Islanda, Irlanda e Regno Unito è compreso tra il 10 e il 19% (OECD Affordable Housing Database - indicatore PH4.2. Stock di alloggi sociali in affitto, <https://oe.cd/ahd>, Ultimi aggiornamenti 16/04/2024).

31. Filandri, M., Semi, G., & Olagnero, M. (2020). *Casa dolce casa?: Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, p. 130.

32. Angotti T. (2007), Community land trusts and low-income multi-family rental housing: The case of Cooper Square, New York City; AA.VV. (1972), *The community Land Trust A guide to a New Model of Land Tenure in America*. CCED, Cambridge; Cabannes Y. (2013.), Collective and Communal Forms of Tenure, UN Special Rapporteur on Adequate Housing, Background Paper; Chardeaux M.A. (2020), « Repenser la propriété pour promouvoir la solidarité. À propos du bail réel solidaire », *Délibérée*, 10, 2, 38-42; Chatterton P. (2013), Towards an agenda for post-carbon cities: Lessons from Lilac, the UK's first ecological, affordable cohousing community, *International Journal for Urban and Regional Research*, 37, 5, 1654-1674; Davis J.E. (2010), *The Community Land Trust Reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA; Madden D. & Marcuse P. (2016), *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Verso, London/New York; Rolnik R. (2013), Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, 1058–1066.

33. Festa D. (2023). Politiche abitative emergenti, Affordable housing e proprietà urbana, *Annali del Dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza*, Online First Articles, ISSN 2385-0825.

34. Ibidem.

FONTI DATI DI CONTESTO NELLE SCHEDE

Popolazione: Istat, popolazione e famiglie.

Redditi: Dipartimento delle finanze (MEF), Analisi statistiche, open data dichiarazioni IRPEF 2023 (anno di imposta 2022).

Abitazioni per titolo di godimento: Istat, Censimento permanente, anno 2019.

Nuclei in affitto: Istat, Censimento 2011

Dati mercato degli affitti: Agenzia delle Entrate, Osservatorio del Mercato Immobiliare, Rapporti immobiliari residenziali (2022-2023)

Airbnb: AirDNA, Inside Airbnb. L'indicatore usato nelle schede è il rapporto percentuale tra l'offerta Airbnb (aprile 2024) e le abitazioni in affitto (Istat 2019).

Studenti: Ministero dell'Università e della ricerca, portale dei dati dell'istruzione superiore, iscritti per Ateneo.

Sfratti: Ufficio Statistica del Ministero dell'Interno, "Procedure di rilascio immobili", serie storiche 1983-2023.

ISBN 979-12-210-8889-2



9 791221 088892