

**L'edilizia sociale di fronte  
all'immigrazione a Modena:  
politiche abitative e domanda  
potenziale (o inevasa)**

*Marta Federici, Giuseppe Fiorani*

CAPPaper n. 89  
aprile 2011



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

**L'edilizia sociale di fronte all'immigrazione a Modena:  
politiche abitative e domanda potenziale (o inevasa)**

Marta Federici, Giuseppe Fiorani

December 2010

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Dipartimento di Economia Politica  
Via Jacopo Berengario 51  
41121 Modena (Italia)

*e-mail:* [marta.federici@unimore.it](mailto:marta.federici@unimore.it)

*e-mail:* [fiorani@unimo.it](mailto:fiorani@unimo.it)

**Social housing facing immigration in Modena:  
housing policies and potential demand (or outstanding)**

Abstract

This paper provide a review of housing policies implemented in the Municipality of Modena for those tenants living in unaffordable housing. In the first part of the paper we analyze demand and supply for each of these policies, our sources being microdata from the Municipality: we find that immigrants represent about half of the demand, but that a relevant part of this demand remains unanswered. Then, in the second part we use survey data ICESmo2 in order to detect potential demand for a new housing policy, offering housing at affordable rents – higher than in the public sector but lower than in the private controlled sector. Our results show that this potential demand counts about 2,000 families: in particular, these are one-earner families, under 40, small and foreign families.

**JEL definition:** I38; J15; R21; R31.

**Keywords:** rental housing market; immigration; Modena

## **L'edilizia sociale di fronte all'immigrazione a Modena: politiche abitative e domanda potenziale (o inevasa)**

### **1 La domanda espressa e l'offerta esistente**

Le politiche abitative degli ultimi 30 anni hanno privilegiato la soluzione proprietaria dell'abitazione, al punto che oggi quasi il 75% della popolazione vive in un alloggio in proprietà. L'abitazione in proprietà è il desiderio di ognuno; un desiderio che per la maggior parte delle famiglie si realizza nel corso della vita, quando scattano le condizioni professionali, reddituali e affettive "giuste". Al di là delle preferenze individuali – soggette comunque a eventi non sempre determinabili – molti motivi fanno ritenere che la presenza di un elevato numero di abitazioni disponibili per l'affitto renderebbe non solo più agilmente perseguibile anche l'obiettivo della proprietà, ma consentirebbe un funzionamento migliore del mercato del lavoro, sia in termini di pressione salariale che in termini di mobilità professionale o per studio. Infine, un consistente stock di abitazioni disponibili per l'affitto sarebbe un fattore decisivo per le politiche di inclusione sociale e di contrasto alla povertà.

I dati dell'archivio storico della Banca d'Italia mostrano invece che la scelta di vivere in affitto è residuale: sono sostanzialmente rimaste in affitto le famiglie confinate nella parte bassa della distribuzione dei redditi – in particolare le famiglie operaie, quelle numerose e quelle straniere; la dinamica dei redditi degli inquilini, inoltre, è stata lenta mentre gli affitti hanno continuato a crescere, e questo ha comportato un aumento dell'incidenza media del canone sul reddito delle famiglie. In sostanza, una considerevole quota di famiglie in affitto viene a trovarsi in condizioni di disagio economico a causa delle spese per l'affitto.

In questa sezione saranno passate in rassegna le politiche abitative che il Comune di Modena rivolge alle famiglie che vivono in affitto al fine di ridurre l'onerosità delle spese da esse sostenute. Grazie alla disponibilità dei dati amministrativi, saranno analizzate anche le dinamiche relative alle domande per tali servizi.

#### ***1.1 L'Edilizia Residenziale Pubblica***

Per Edilizia Residenziale Pubblica si intende quel patrimonio abitativo pubblico di edilizia sovvenzionata destinato all'assegnazione – mediante bandi di concorso – a famiglie in possesso di determinati requisiti. Le vicende dell'Edilizia Residenziale Pubblica sono ben note: gli anni del dopoguerra hanno visto affermarsi il modello "di massa" dell'edilizia popolare – rivolto non solo ai poveri e al proletariato, ma anche al ceto medio, agli impiegati statali e ai cosiddetti "key-workers", cioè coloro che svolgono un servizio di pubblica utilità come gli assistenti sanitari, gli insegnanti e le forze di polizia. Pur proseguendo il ciclo positivo del settore delle costruzioni, a partire dalla metà degli anni '70 il modello di edilizia pubblica "di massa" cede il passo al modello "residuale": diminuiscono gli investimenti, lo stock esistente viene in buona parte ceduto in proprietà e il gruppo target si restringe ai nuclei familiari più disagiati socio-economicamente.

Nel 2001, anno del censimento sulle abitazioni, il patrimonio delle Aziende Casa contava meno di 821.000 alloggi, pari in termini percentuali al 3,8% dell'intero stock abitativo a livello nazionale e al 18,8% dello stock in affitto (Dexia-Crediop, 2008). A Modena, gli alloggi attualmente locati con contratti di Edilizia Residenziale Pubblica sono circa 3.000 – per l'85% di proprietà comunale, ma tutti gestiti da ACER. Se rapportiamo questo valore ai dati del censimento, esso corrisponde a poco più del 4% dell'intero stock abitativo occupato in area comunale, e a circa il 15% dello stock abitativo in locazione.

#### *Le domande*

Il regolamento comunale più recente in materia di assegnazione degli alloggi ERP è stato deliberato nel corso del 2006 (da qui i valori "anomali" relativi al numero di domande presentate in

quell'anno). Esso definisce i requisiti necessari e i criteri di priorità per le assegnazioni. In breve, possono presentare domanda:

- i cittadini italiani o stranieri regolarmente presenti in Italia;
- che risiedono a Modena, o a Modena svolgono l'attività lavorativa;
- non titolari di diritti reali su altri immobili (che rispondano a determinate condizioni, relative all'ubicazione e alla rendita catastale)
- dall'ISE non superiore a 34.308,60 euro;
- dall'ISEE non superiore a 17.154,30 euro, abbattuto del 20% per i nuclei monoreddito derivante da solo lavoro dipendente o da pensione o per i nuclei con almeno un ultrasessantacinquenne e reddito da sola pensione;
- patrimonio mobiliare non superiore a 35.000 euro, o a 45.500 euro per i nuclei familiari con almeno un componente ultrasessantacinquenne o con un grado di invalidità superiore al 66%.

I criteri prioritari determinano invece il punteggio di ciascun nucleo richiedente, in base al quale vengono effettuate le assegnazioni. I criteri prioritari riguardano:

- *condizioni soggettive*, che sono riferite al nucleo familiare e possono dare al massimo 25 punti: presenza di anziani, invalidità, single, famiglie monogenitoriali e con affidamenti;
- *condizioni oggettive o condizioni sociali*, che possono dare al massimo 20 punti e non sono cumulabili tra loro. Le prime si riferiscono alla condizione abitativa del nucleo: rilascio dell'alloggio, sistemazione precaria, ant igienica o inadeguata; le seconde si riferiscono ai nuclei familiari per i quali il settore dei Servizi Sociali ha già in corso un progetto di sostegno;
- *condizioni economiche*, che si riferiscono al disagio economico valutato in termini di ISEE (per un massimo di 25 punti) e in termini di incidenza del canone annuo sul valore ISE (per un massimo di 10 punti).

Le domande presentate all'Ufficio Casa del Comune sono state oltre 1.200 nello scorso anno, ma nel 2008 avevano superato quota 1.500:

**Tabella 1. Domande per assegnazioni ERP – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

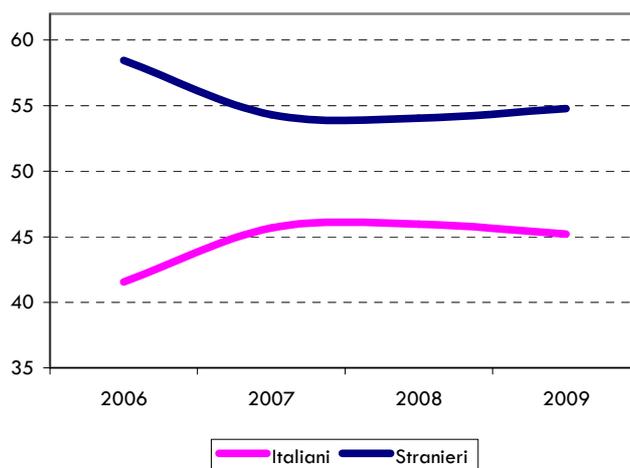
Anno	2006	2007	2008	2009
N° domande	474	1.200	1.545	1.243

Rinnoviamo qui l'avvertimento a interpretare con particolare cautela i dati relativi al 2006, che è stato anno di passaggio tra regolamenti relativi all'ERP e per questo la domanda espressa offre una visione soltanto parziale rispetto agli anni seguenti.

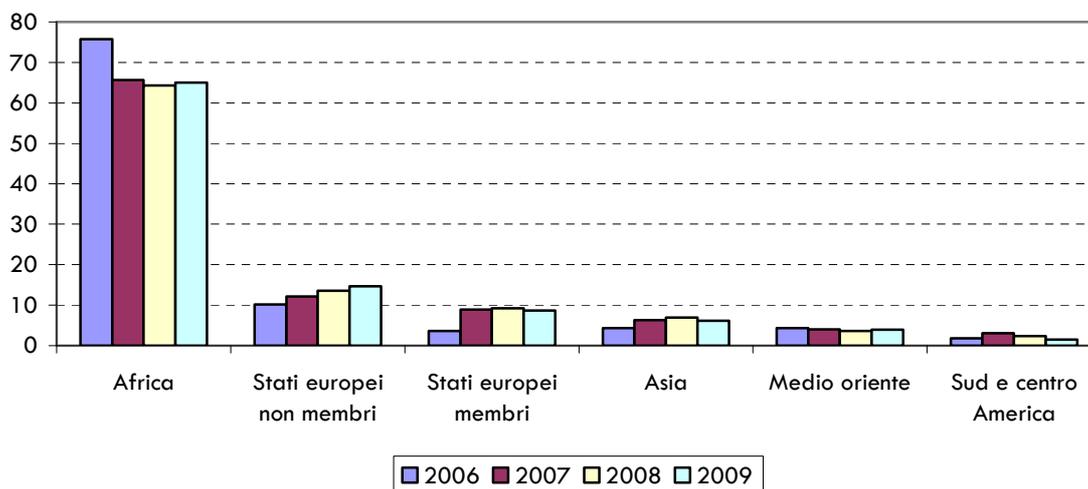
I dati mostrano che negli ultimi tre anni la ripartizione delle domande tra nuclei familiari italiani e stranieri è rimasta pressoché stabile, così come la distribuzione delle famiglie straniere per area di provenienza. Oltre la metà delle domande è presentata da nuclei familiari provenienti dall'estero, per la gran parte dal continente africano. Se gli immigrati africani rappresentavano lo scorso anno quasi il 38% degli stranieri residenti, risultano decisamente – essi soli – sovra-rappresentati tra i nuclei familiari che presentano domanda per l'ERP. Negli anni considerati, solo la quota di richiedenti provenienti da Stati europei non membri è costantemente aumentata.

Al 2009, gli stranieri richiedenti erano in particolare marocchini, ghanesi e albanesi. Rispetto alla media, gli stranieri che presentano domanda si concentrano maggiormente nel centro storico mentre gli italiani nel resto delle circoscrizioni.

**Figura 1. Distribuzione dei richiedenti per Stato di nascita – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



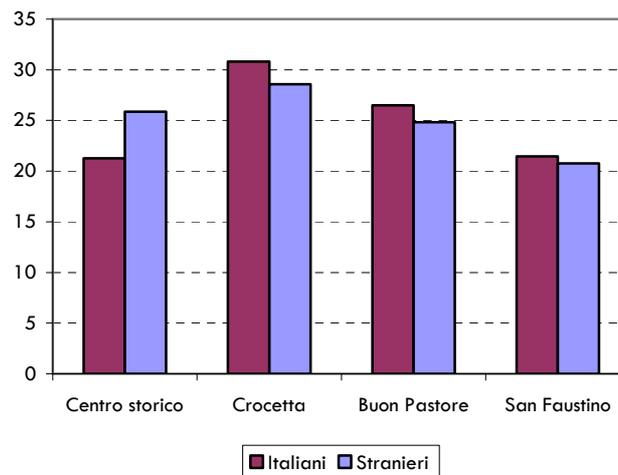
**Figura 2. Distribuzione dei richiedenti stranieri per area geografica di provenienza – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



**Tabella 2. Distribuzione dei richiedenti per Stato di nascita – Comune di Modena, anno 2009**

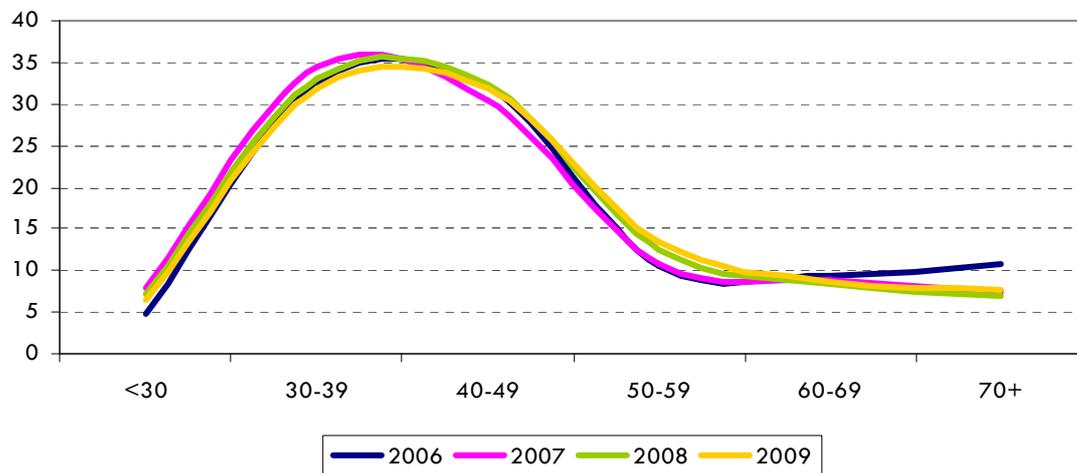
Stato di nascita	N° domande	Distribuzione percentuale
MAROCCO	168	24.67
GHANA	112	16.45
ALBANIA	60	8.81
TUNISIA	48	7.05
NIGERIA	47	6.9
MOLDAVIA	27	3.96
FILIPPINE	25	3.67
ROMANIA	25	3.67
UCRAINA	21	3.08
Altro	148	21.74
<b>Totale</b>	<b>681</b>	<b>100</b>

**Figura 3. Distribuzione dei richiedenti per circoscrizione – Comune di Modena, anno 2009**

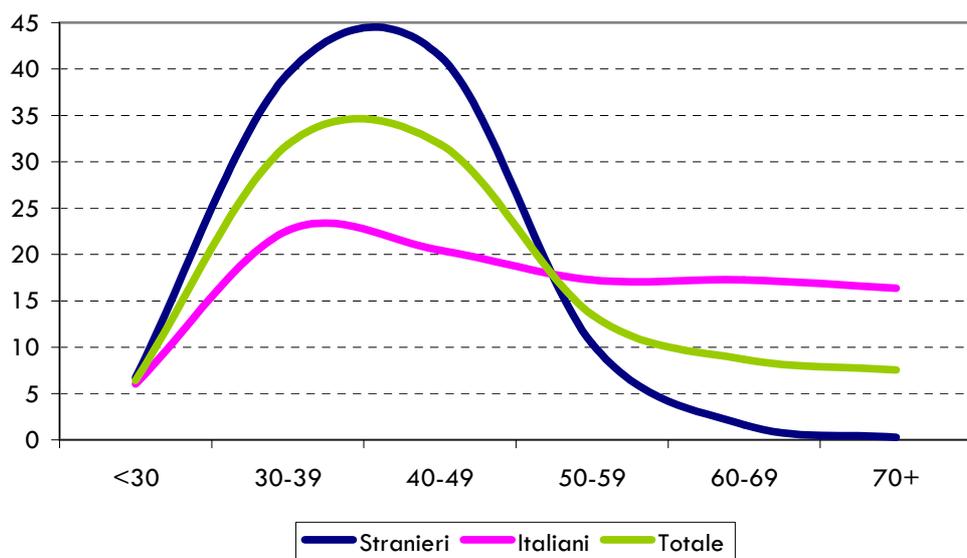


Così come la distribuzione per Stato di nascita, anche la distribuzione per classe di età e numero dei componenti del nucleo familiare dei richiedenti non evidenzia particolari ed univoche tendenze in atto. Le tipologie più rappresentate sono comprese tra i 30 e i 50 anni e contano fino a quattro componenti. Se scomponiamo i valori complessivi distinguendo tra richiedenti italiani e non, ciò che osserviamo è che le famiglie italiane hanno una distribuzione relativamente omogenea per classi di età, mentre l'alta concentrazione di famiglie straniere nelle classi di età intermedie va di fatto a determinare l'andamento complessivo della curva. Quanto invece all'andamento della curva per numero di componenti, che nel complesso è equamente ripartito per nuclei familiari da uno a quattro componenti, è possibile notare come esso sia il risultato dell'interazione tra la componente italiana (che presenta una distribuzione decrescente al numero dei componenti) e la componente straniera (che si concentra nei nuclei composti da almeno tre persone).

**Figura 4. Distribuzione dei richiedenti per classe d'età – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



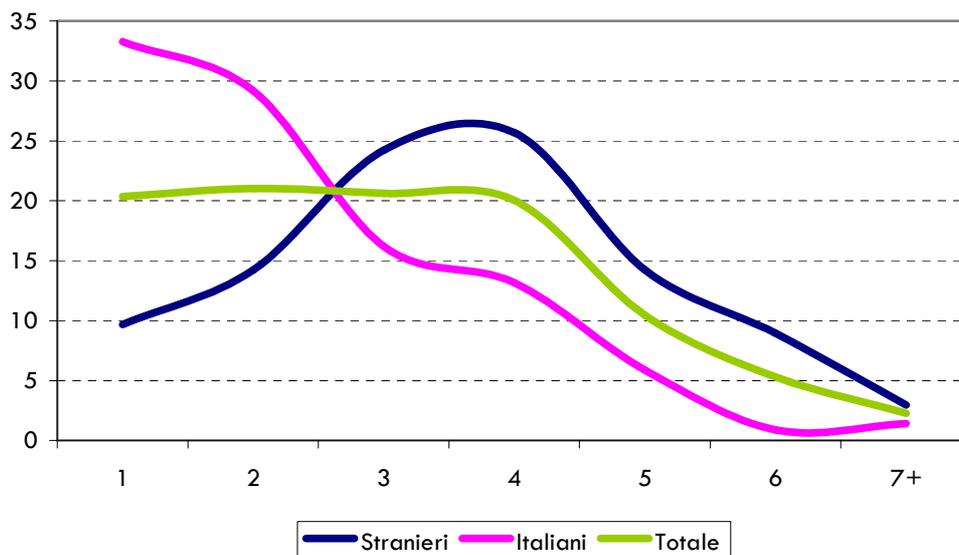
**Figura 5. Distribuzione dei richiedenti per classe di età e nazionalità – Comune di Modena, anno 2009**



**Figura 6. Distribuzione dei richiedenti per numero di componenti familiari – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

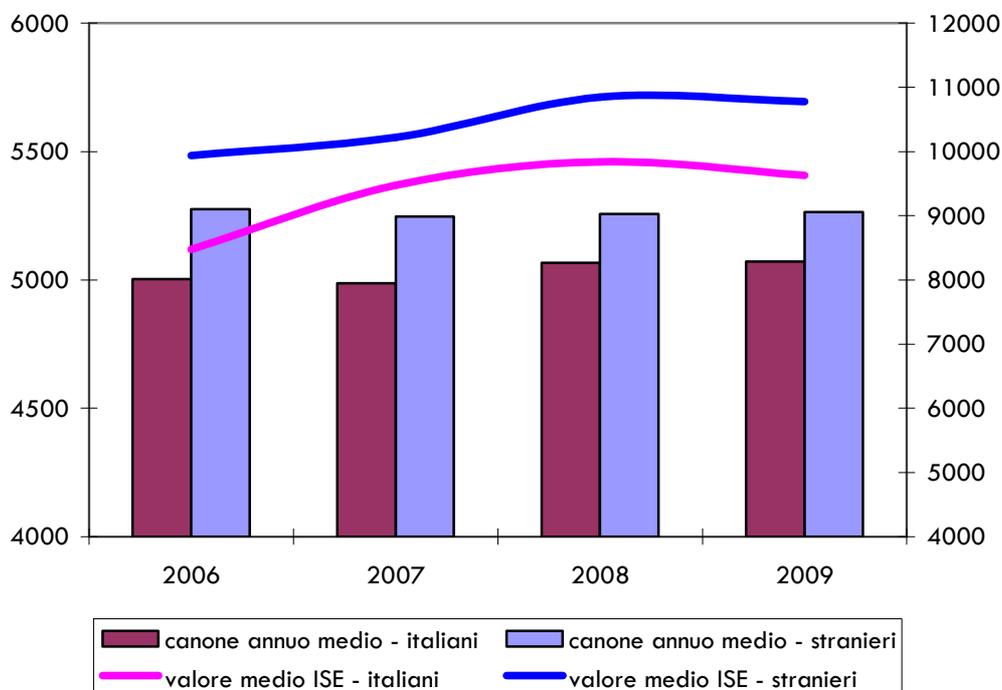


**Figura 7. Distribuzione dei richiedenti per numero di componenti familiari e per nazionalità  
Comune di Modena, anno 2009**



Le dinamiche dei valori medi dei redditi percepiti e dei canoni pagati dai richiedenti mostrano una leggera flessione dei primi, nell'ultimo anno considerato, e una sostanziale stabilità dei secondi. I dati mostrano che in media gli stranieri richiedenti tendono a pagare canoni più alti rispetto agli italiani, ma presentano anche una migliore condizione economica.

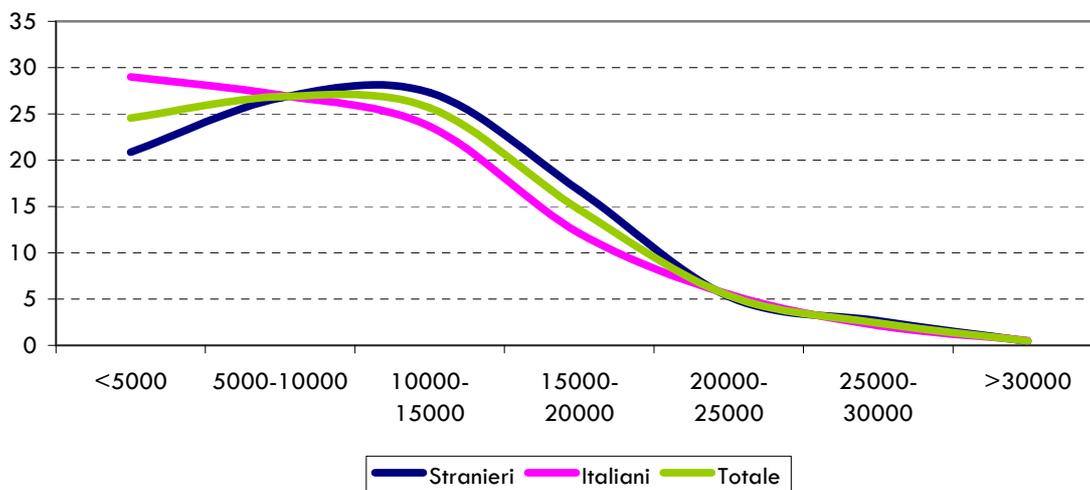
**Figura 8. Valori medi di canone pagato (scala di sinistra) e ISE (scala di destra) dei richiedenti –  
Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



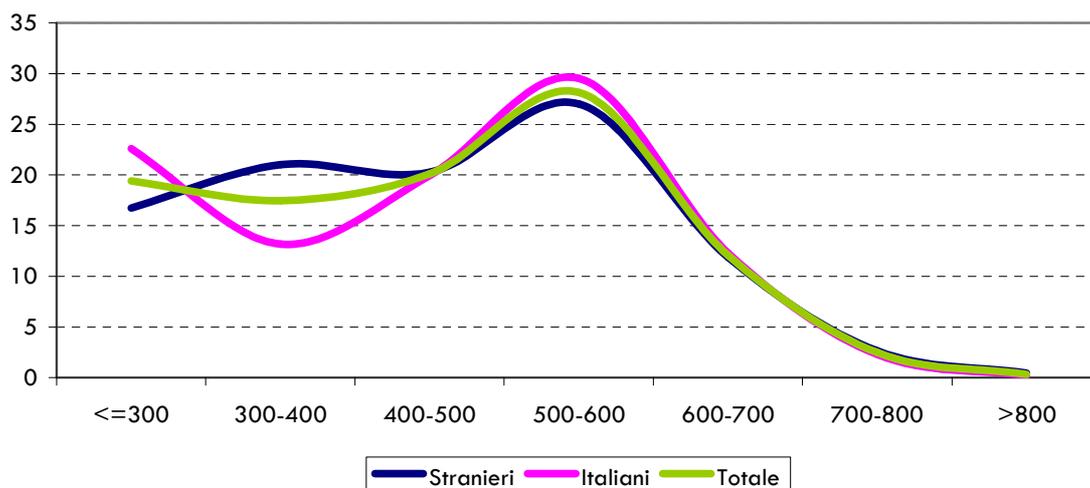
Da un'analoga analisi dei valori mediani vengono confermate le dinamiche appena osservate per quanto riguarda i redditi, ma non per quanto riguarda i canoni: i valori mediani dei canoni tendono infatti ad aumentare nel periodo considerato, e quelli più alti sono registrati per gli affittuari italiani. I dati relativi all'anno più recente mostrano una maggiore concentrazione dei richiedenti stranieri

nelle classi di reddito intermedie, e registrano le più grosse differenze per nazionalità nelle classi di canone mensile più basse.

**Figura 9. Distribuzione dei richiedenti per classe di ISE e nazionalità – Comune di Modena, anno 2009**



**Figura 10. Distribuzione dei richiedenti per classe di canone mensile e nazionalità Comune di Modena, anno 2009**



Quasi tre famiglie su quattro di quelle che presentano domanda percepiscono un solo reddito da lavoro dipendente o da pensione, oppure hanno almeno un componente ultrasessantacinquenne e reddito da sola pensione. Di queste, circa il 57% è straniero.

Più della metà dei richiedenti pagava – negli anni considerati – un canone inferiore ai 500 euro mensili, ma tanto bastava a determinare ugualmente un'incidenza del canone sull'ISE superiore a 0,5 per il 40% di loro.

### *Le assegnazioni*

Gli alloggi in regime di ERP – si è detto – sono circa 3.000. Le assegnazioni nel corso di ogni anno, circa 70.

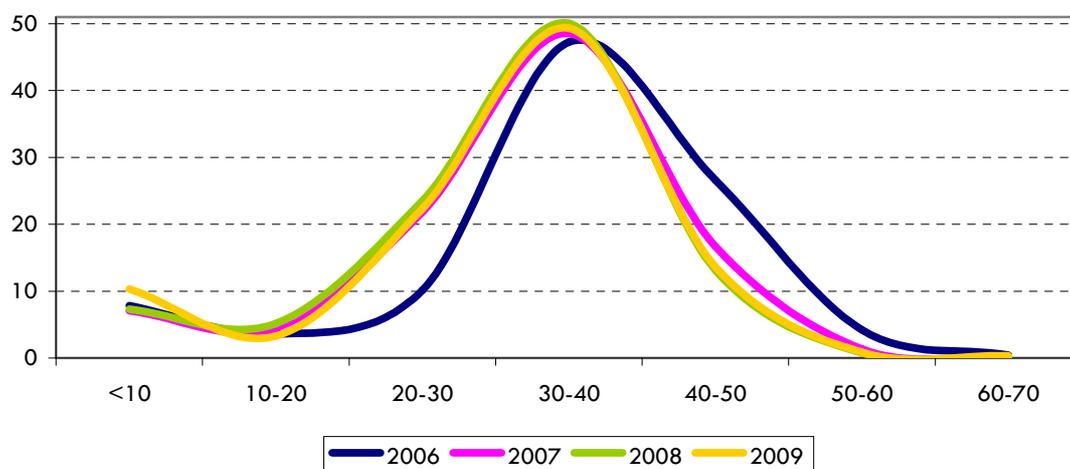
**Tabella 3. Assegnazioni ERP – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

Anno	2006	2007	2008	2009
N° assegnazioni	90	69	71	67

Ciò significa che ogni anno si è riusciti a rispondere a meno del 6% delle domande presentate. Poiché le assegnazioni vengono effettuate in ordine di punteggio, di volta in volta entrano le

famiglie che presentano più condizioni di disagio: in questo senso l'ERP finisce con l'essere una soluzione residuale, appannaggio delle situazioni più emergenziali.

**Figura 11. Distribuzione dei richiedenti per classi di punteggio – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



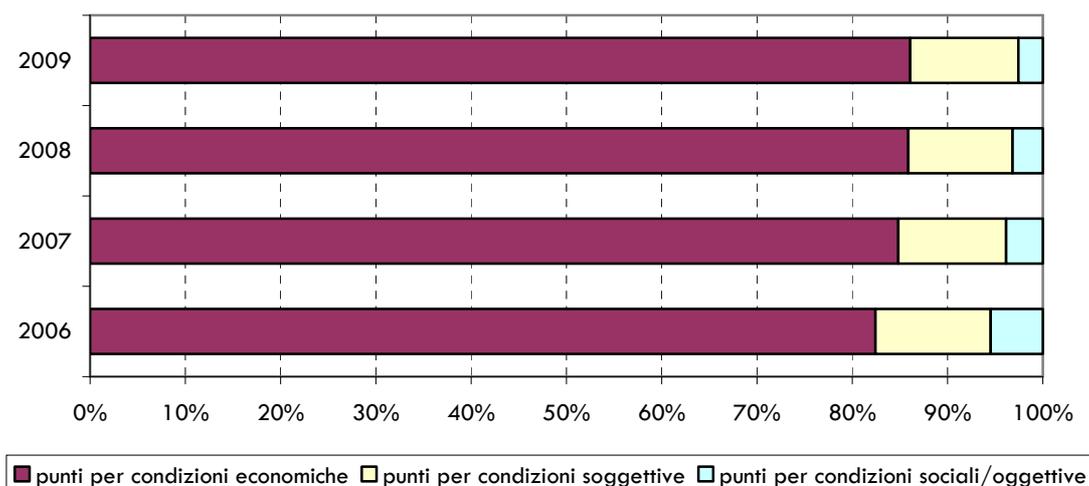
Circa la metà delle domande ottiene un punteggio compreso tra i 30 e i 40 punti. Si tratta per lo più delle domande di quei nuclei che ottengono il punteggio massimo relativamente alla situazione economica ma non presentano altre condizioni di disagio. Considerato il numero di assegnazioni effettuate ogni anno, per questi nuclei è sostanzialmente impossibile accedere ad un alloggio di ERP. Di fatto, può ragionevolmente accantonare l'idea di diventare assegnatario chi ha un punteggio inferiore ai 45 punti. Abbiamo visto la più alta percentuale di stranieri che presentano domanda; tuttavia, nella classe di punteggio utile per diventare assegnatari troviamo più famiglie italiane – sia in termini assoluti che relativi.

**Tabella 4. Distribuzione per nazionalità dei richiedenti con punteggio superiore a 45 punti  
Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

Anno	Italiani		Stranieri	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
2006	53	46.09	62	53.91
2007	72	58.06	52	41.94
2008	69	57.02	52	42.98
2009	81	75.00	27	25.00

Come illustrato in precedenza, il punteggio complessivo di ciascun nucleo familiare è dato dalla somma del punteggio per condizioni soggettive, sociali/oggettive, ed economiche. Il punteggio massimo è pari ad 80 e su tale punteggio le diverse componenti incidono rispettivamente per il 31,25%, 25% e 43,75%. La figura seguente riporta quanto invece le diverse componenti hanno in media inciso sul punteggio totale, in ciascun anno: emerge che in media il punteggio economico determina oltre l'80% del punteggio totale.

**Figura 12. Scomposizione del punteggio totale per incidenza media delle diverse componenti – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



## 1.2 Il Fondo Sociale per l’Affitto

Il Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione è stato istituito con la L. 431/1998, contestualmente alla liberalizzazione del mercato dell’affitto. Le somme del fondo sono utilizzate per la concessione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili: l’obiettivo del sussidio è l’aumento della sostenibilità dei canoni correnti. L’entità e le modalità di erogazione dei contributi vengono definite dai singoli Comuni, che con appositi bandi pubblici individuano i requisiti dei conduttori che possono beneficiarne – nel rispetto delle normative nazionali e regionali.

L’ultimo bando emanato dal Comune di Modena prevede che possano accedere al contributo per l’affitto:

- i cittadini italiani o stranieri regolarmente presenti in Italia;
- che risiedono a Modena e sono titolari di un contratto di locazione ad uso abitativo primario (o in alternativa titolari di un contratto di assegnazione in godimento di alloggio di cooperativa a proprietà indivisa, se si verificano determinate condizioni);
- non assegnatari ERP né di alloggi comunali;
- non titolari di diritti reali su altri immobili (che rispondano a determinate condizioni, relative all’ubicazione, alla quota di titolarità, alla destinazione e all’adeguatezza)
- dall’ISE non superiore a 11.920 euro e incidenza canone/ISE non inferiore al 14% (fascia A);
- dall’ISE compreso tra gli 11.920 euro e i 34.310, dall’ISEE non superiore a 17.155 euro, e dall’incidenza canone/ISE non inferiore al 24% (fascia B). L’ISEE viene abbattuto del 20% per i nuclei monoreddito derivante da solo lavoro dipendente o da pensione o per i nuclei con almeno un ultrasessantacinquenne e reddito da sola pensione;
- patrimonio mobiliare non superiore a 35.000 euro, o a 45.500 euro per i nuclei familiari con almeno un componente ultrasessantacinquenne o con un grado di invalidità superiore al 66%

Il contributo teorico viene calcolato sulla base dell’incidenza del canone annuo (al netto degli oneri accessori) sul valore ISE, in modo da:

- ridurre l’incidenza al 14% in fascia A, fino ad un massimo di 3.100 euro;
- ridurre l’incidenza al 24% in fascia B, fino ad un massimo di 2.325 euro.

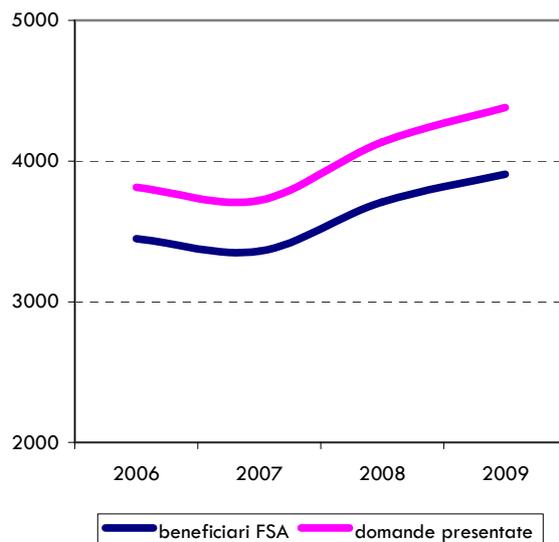
Nel caso in cui le risorse attribuite siano inferiori al fabbisogno teorico, il Comune può determinare autonomamente la percentuale di copertura delle fasce A e B; determinare autonomamente la percentuale di copertura di eventuali fasce risultanti dalla ulteriore articolazione delle fasce A e B,

fermo restando i limiti massimi dei valori ISE ed ISEE e le percentuali minime di incidenza del canone sul valore ISE e fermo restando le percentuali minime di incidenza e i limiti massimi di contributo; ridurre il contributo reale al 50% dell'importo del canone annuo.

### Le domande

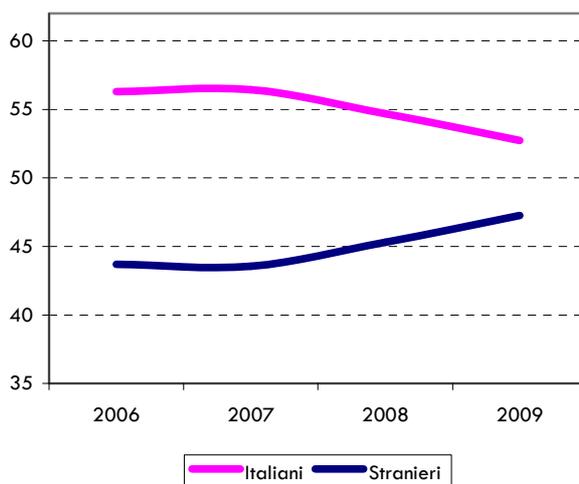
Negli ultimi anni le domande per il Fondo Sociale per l’Affitto sono aumentate, così come i beneficiari – che nel 2009 hanno sfiorato quota 4.000. Si mantiene sostanzialmente stabile la quota “fisiologica” di domande presentate ma escluse dal contributo. Nell’analisi che segue ci concentreremo sui soli beneficiari.

**Figura 13. Domande e beneficiari del Fondo Sociale per l’Affitto – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



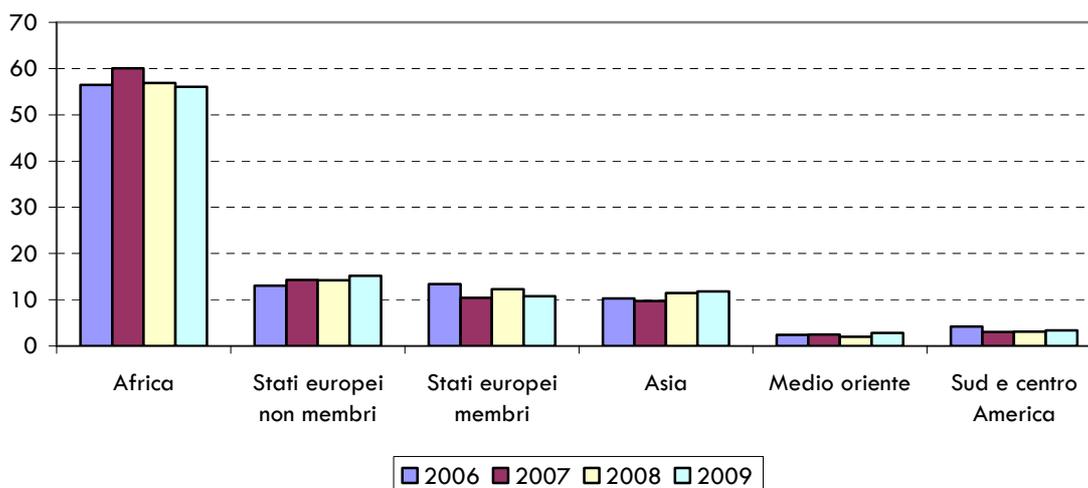
I beneficiari del contributo sono in maggioranza italiani, ma le dinamiche in atto mostrano una convergenza verso una ripartizione paritaria tra italiani e stranieri.

**Figura 14. Distribuzione dei richiedenti per Stato di nascita – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

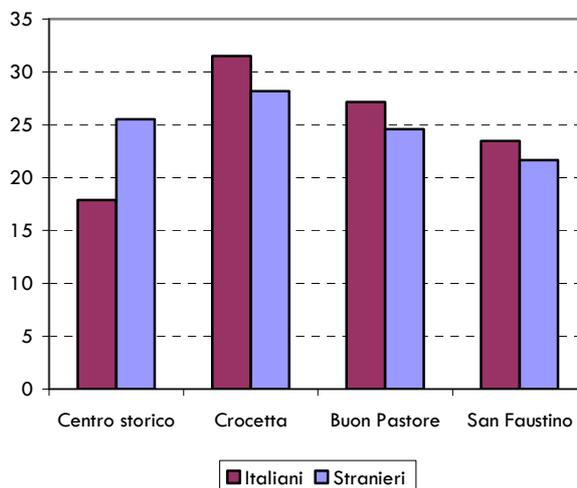


Come abbiamo visto per le domande di ERP, più della metà degli stranieri provengono dal continente africano – e anche in questo caso le nazionalità più numerose sono la marocchina e la ghanese, seguite da quella albanese. Tende ad aumentare negli anni la componente che proviene da Stati europei non membri e dall’Asia.

**Figura 15. Distribuzione dei richiedenti stranieri per area geografica di provenienza – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



**Figura 16. Distribuzione dei richiedenti per circoscrizione – Comune di Modena, anno 2009**

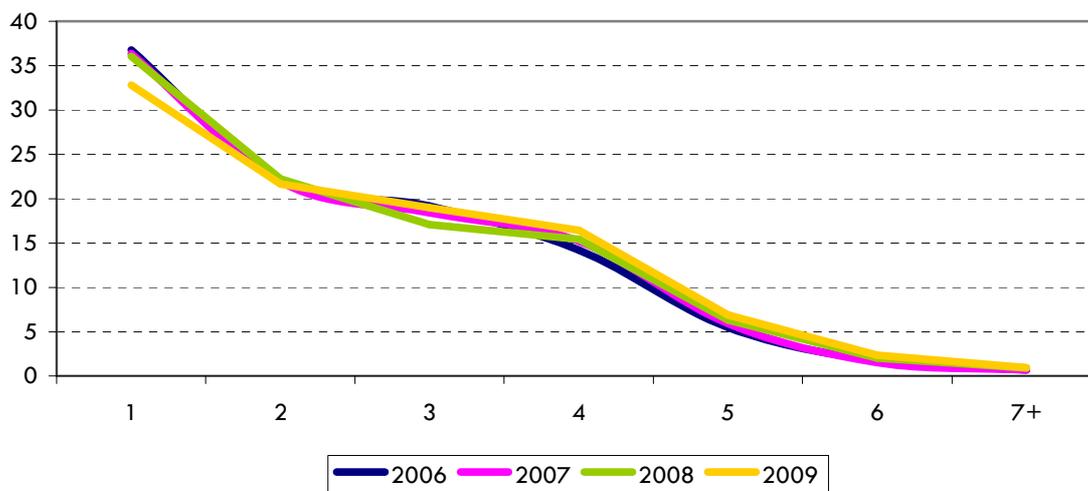


La quota maggiore di stranieri che percepiscono il contributo per l'affitto risiede nella zona di Modena est, ma è nel centro storico che si nota una maggiore concentrazione di stranieri rispetto agli italiani. L' analogia tra questi risultati e quanto emerso dall' analisi delle domande presentate per l' ERP è per certi versi scontata, se si considera che la quasi totalità delle famiglie che presentano domanda per l' ERP richiede anche per il contributo per l' affitto. Emerge comunque anche qualche elemento di differenziazione, come ad esempio la distribuzione dei beneficiari del contributo per numero di componenti il nucleo familiare.

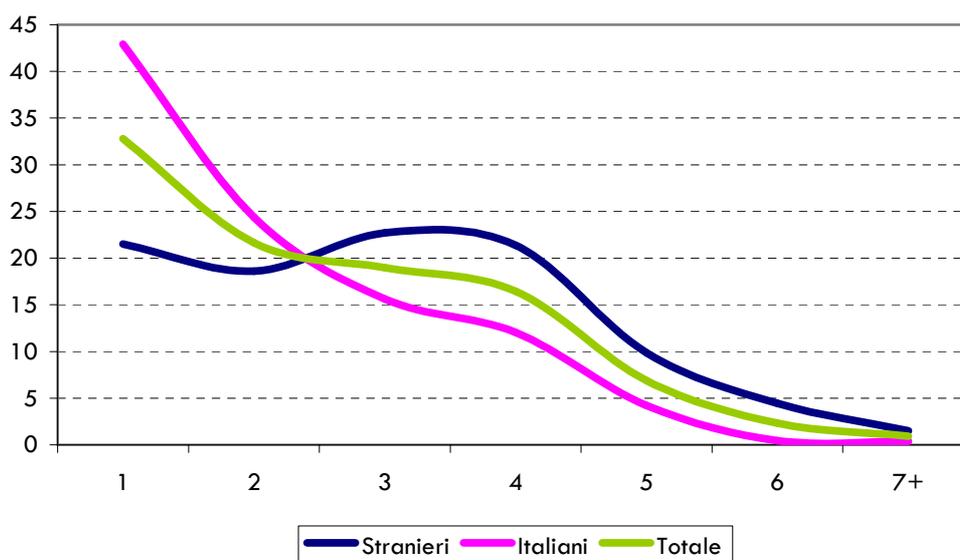
Essa si caratterizza per un andamento linearmente decrescente: oltre il 30% delle domande è presentato da persone sole, il 20% circa da nuclei di due componenti. Ciò si realizza perché diversa è la distribuzione per numero di componenti delle famiglie straniere beneficiarie – in questo caso concentrata e più equamente ripartita nei nuclei familiari fino a 4 componenti. La tendenza in atto sembra essere quella di una lieve e progressiva riduzione dei nuclei di piccole dimensioni e un leggero aumento dei nuclei più numerosi.

Quanto alla distribuzione per classi di età, si modificano leggermente i valori delle classi alle code della distribuzione ma non cambiano le tipologie più rappresentate – che continuano ad essere i capifamiglia tra i 30 e i 50 anni. Gli ultimi anni hanno visto un lieve aumento della componente centrale delle classi d'età – compresa tra i 40 e i 60 anni.

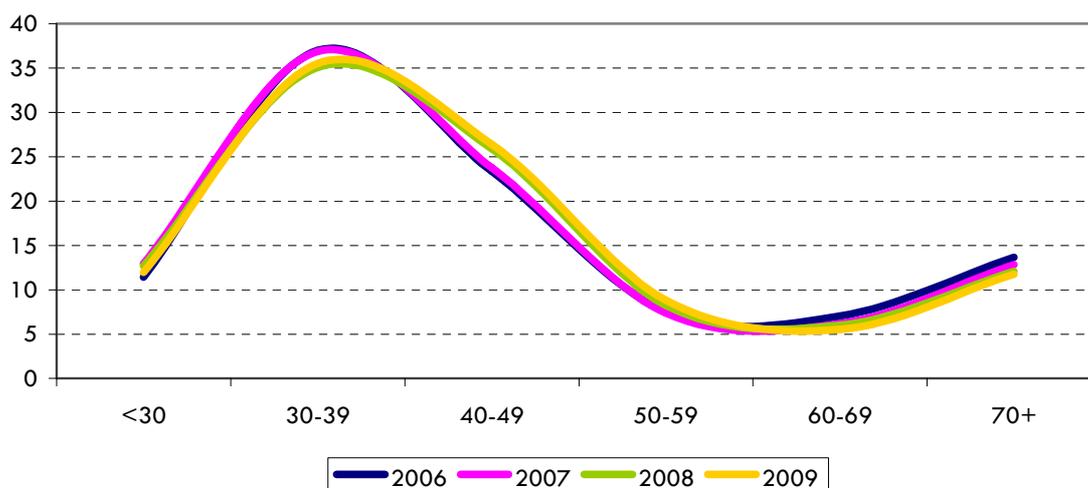
**Figura 17. Distribuzione dei beneficiari per numero di componenti familiari  
Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



**Figura 18. Distribuzione dei beneficiari per numero di componenti familiari e per nazionalità  
Comune di Modena, anno 2009**

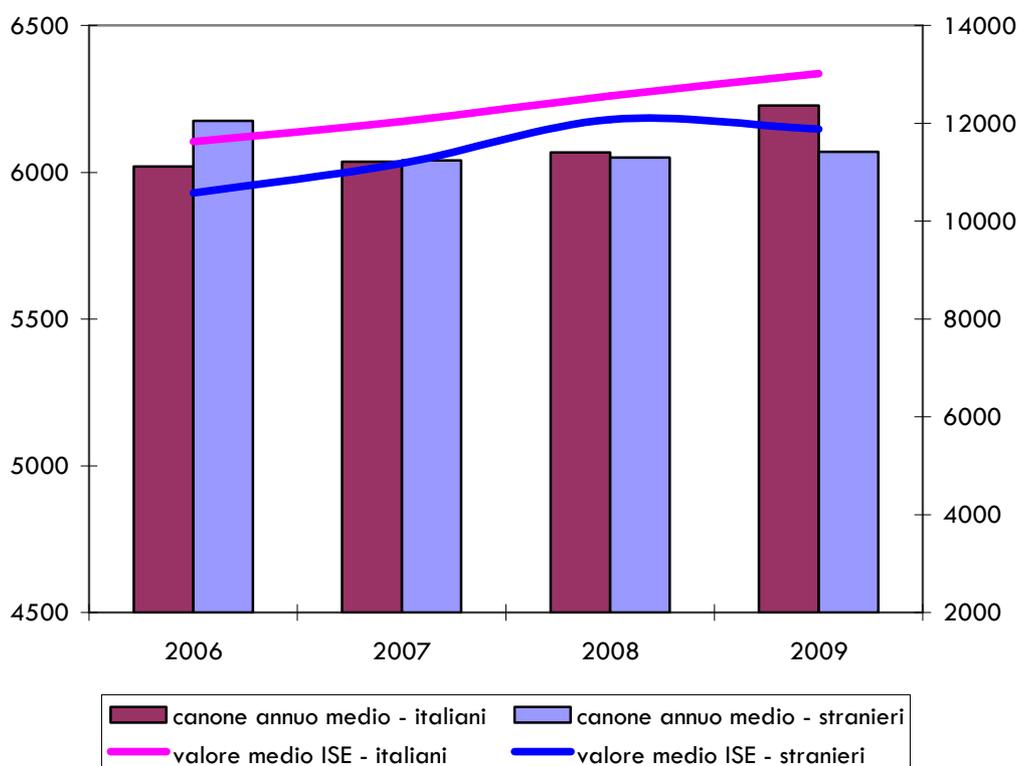


**Figura 19. Distribuzione dei beneficiari per classe d'età – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



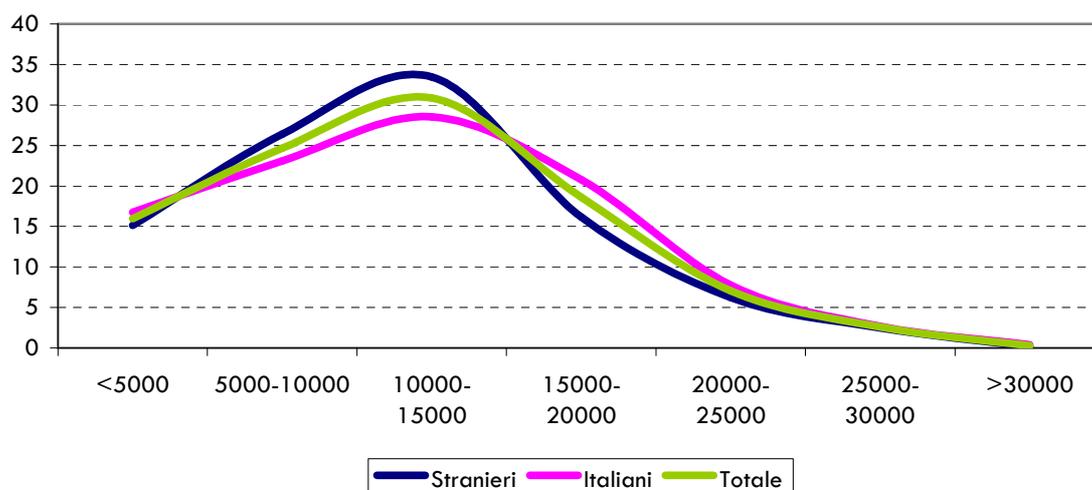
Il valore medio del canone annuo pagato è aumentato lievemente negli anni, mentre i valori medi dell'ISE – crescenti dal 2006 – si sono arrestati nell'ultimo anno considerato. Da un confronto tra i valori relativi alle componenti straniera e italiana, emerge che le dinamiche negative dei redditi hanno riguardato soprattutto gli stranieri, mentre le dinamiche dei canoni sono andate in direzioni opposte: crescente per gli italiani, decrescente per gli stranieri.

**Figura 20. Valori medi di canone pagato (scala di sinistra) e ISE (scala di destra) dei beneficiari – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

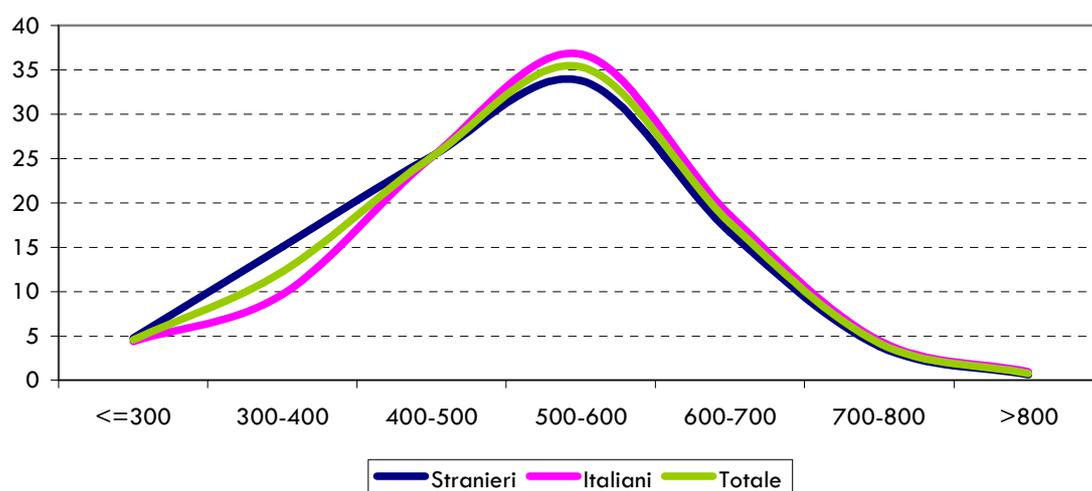


I grafici seguenti si riferiscono ai dati relativi allo scorso anno, e mostrano come i nuclei di origine italiana tendano a concentrarsi – rispetto alla media – nelle classi più alte di reddito percepito e di canone corrisposto. Nel complesso, la maggiore concentrazione di beneficiari viene registrata nella classe di ISE compreso tra i 10.000 e i 15.000 euro, e nella classe di canone compreso tra i 500 e i 600 euro mensili.

**Figura 21. Distribuzione dei beneficiari per classe di ISE e nazionalità – Comune di Modena, anno 2009**



**Figura 22. Distribuzione dei beneficiari per classe di canone mensile e nazionalità Comune di Modena, anno 2009**



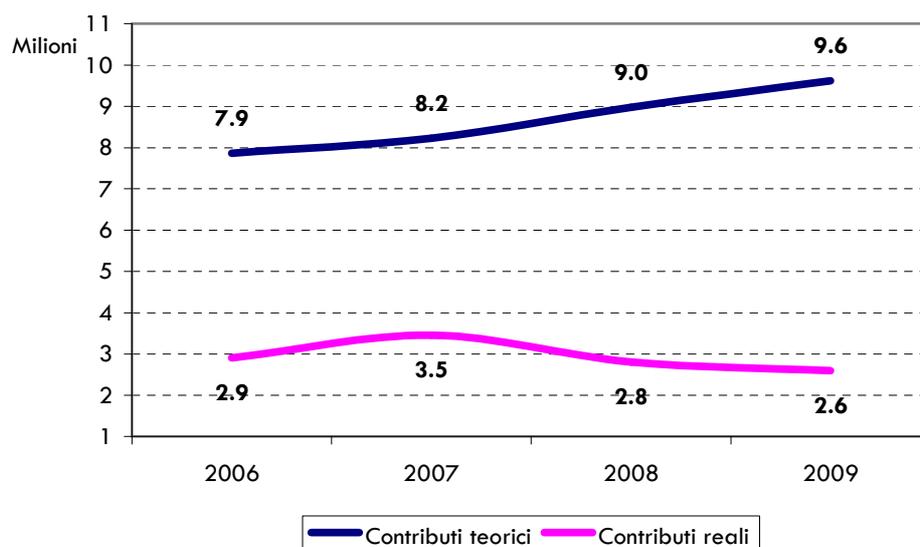
Più del 95% delle famiglie beneficiarie percepisce un reddito da lavoro dipendente o da pensione. Si tratta per oltre il 65% di famiglie monoreddito, e per un ulteriore 10% di famiglie con almeno un componente ultrasessantacinquenne e solo redditi da pensione.

La distribuzione delle famiglie per classi di canone pagato si concentra per il 60% nella fascia tra i 400 e i 600 euro mensili; per la metà di queste l'incidenza del canone sull'ISE supera il 50%. Rari sono invece i casi di affitti inferiori ai 300 euro o superiori agli 800. Nel complesso, ogni anno, oltre la metà dei beneficiari sopporta un'incidenza del canone sull'ISE superiore al 50%.

### *I contributi*

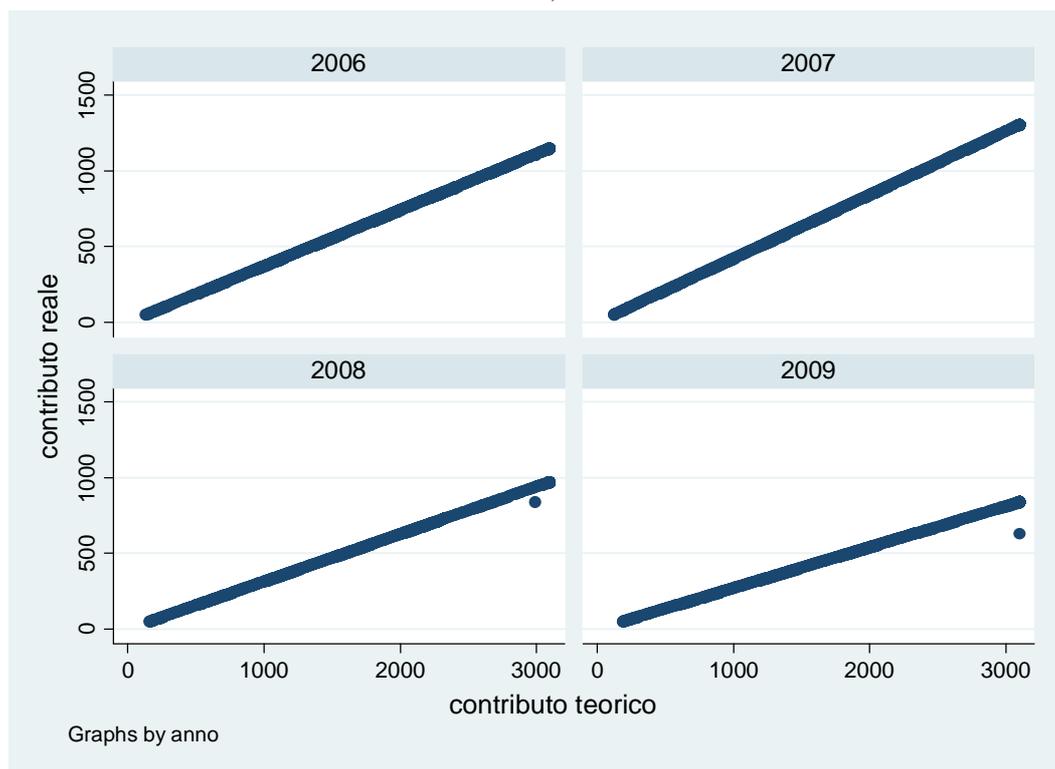
La dotazione annua del Fondo nazionale per l'affitto è determinata dalla legge finanziaria: ogni anno il governo suddivide le risorse allocate tra le Regioni sulla base di una stima delle esigenze abitative. Questi trasferimenti sono poi integrati da finanziamenti regionali e comunali. Negli ultimi anni, il divario tra i finanziamenti teoricamente necessari e quelli effettivamente disponibili è andato allargandosi. Unico anno in controtendenza il 2007, quando una finanziaria più generosa ha messo a disposizione più risorse (il che, a Modena, è venuto a coincidere con una lieve flessione del numero di domande).

**Figura 23. Finanziamenti complessivi, teorici e reali – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**



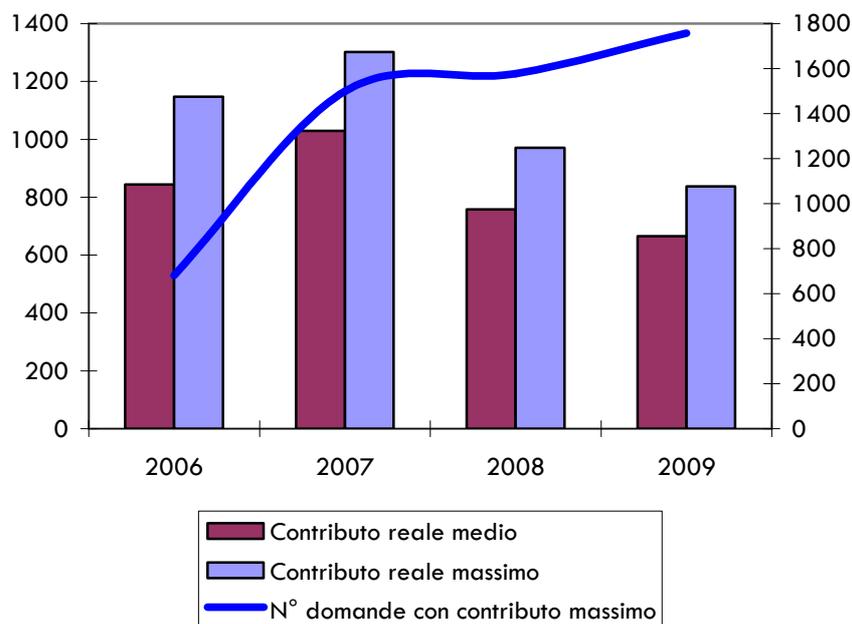
Ogni anno – essendo la disponibilità reale inferiore a quella teorica – il beneficio è stato ridotto in misura proporzionale tra tutti i nuclei aventi diritto.

**Figura 24. Relazione tra contributi teorici e contributi effettivamente erogati  
Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

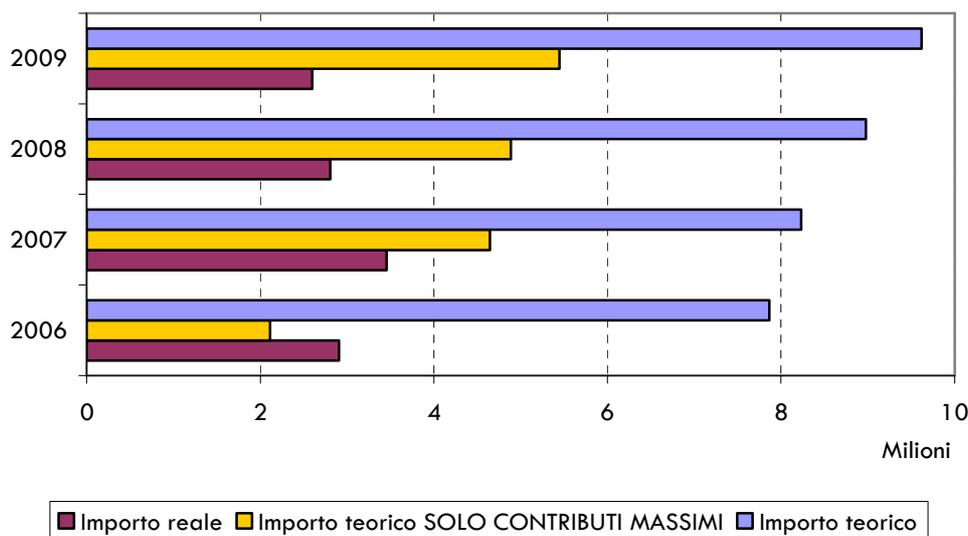


Negli anni considerati i contributi effettivamente erogati sono stati pari – rispettivamente – al 37%, 42%, 31% e 27% di quelli cui teoricamente si avrebbe avuto diritto, come mostrano le diverse inclinazioni delle rette. Non solo gli stanziamenti disponibili non sono stati sufficienti a coprire il fabbisogno teorico, ma dal 2007 non sarebbero stati sufficienti neppure a coprire i soli contributi massimi: il numero di questi ultimi ha infatti subito una vera e propria impennata.

**Figura 25. Contributo reale medio e massimo (scala di sinistra) e numero di domande che hanno diritto a contributo massimo – Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

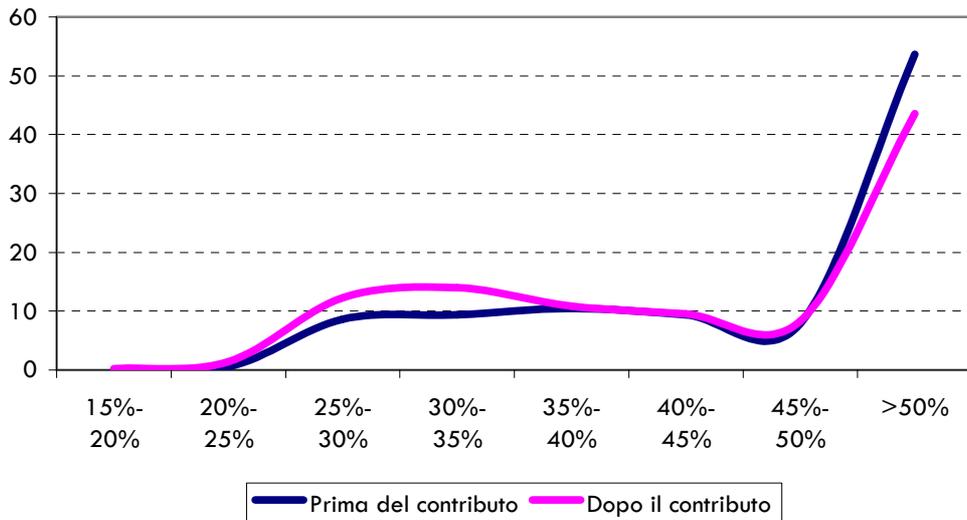


**Figura 26. Finanziamenti reali e teoricamente necessari, per tutti i beneficiari e per i soli beneficiari massimi Comune di Modena, anni 2006 – 2009**

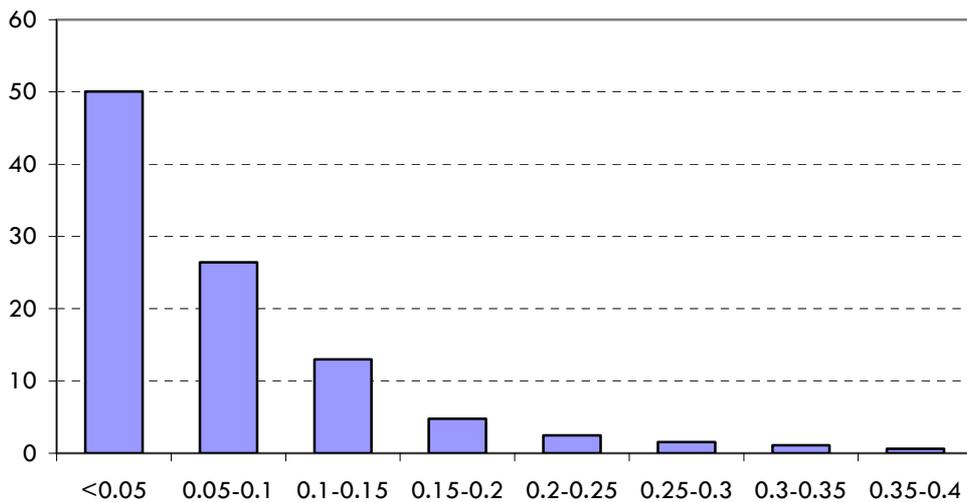


Nonostante i contributi ben al di sotto dei valori teorici, nel 2009 la distribuzione delle famiglie per classe di incidenza mostra che essi offrono un po' di sollievo alle famiglie beneficiarie: si riduce – pur restando ad una quota molto elevata – la percentuale di famiglie che sopporta un'incidenza superiore al 50% , ed aumentano le famiglie che sopportano un'incidenza tra il 25% e il 30%. Si tratta, nella metà dei casi, di un miglioramento in termini di incidenza che non supera i 5 punti percentuali, oppure compreso tra i 5 e i 15 punti percentuali per un restante 40% di famiglie.

**Figura 27. Distribuzione delle famiglie beneficiarie per classi di incidenza del canone, prima e dopo il beneficio Comune di Modena, anno 2009**



**Figura 28. Distribuzione delle famiglie beneficiarie per punti percentuali di riduzione dell'incidenza del canone sull'ISE prima e dopo il contributo – Comune di Modena, anno 2009**



La tabella seguente mostra la quota di famiglie scesa sotto la soglia critica di incidenza del canone sull'ISE a seguito del beneficio – il valore più basso è stato registrato lo scorso anno. Si tratta, in particolare, delle famiglie che sopportano un'incidenza iniziale compresa tra i 30 e i 35 punti percentuali: esse si caratterizzano per un ISE tra i 10.000 e i 20.000 euro, e nell'ultimo anno hanno percepito in genere contributi tra i 300 e i 500 euro.

**Tabella 5. Quota di famiglie scesa sotto la soglia critica di incidenza canone/ISE del 30% a seguito del beneficio Comune di Modena – anni 2006 – 2009**

Anno	2006	2007	2008	2009
Percentuale sul totale	5,95%	10,12%	6,34%	4,56%

### 1.3 I Piani per l'Edilizia Economica e Popolare

I Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP) sono lo strumento urbanistico previsto dalla Legge n. 167 del 1962 per la pianificazione di insediamenti destinati alla costruzione di nuovi alloggi a costi ridotti. Tale strumento prevede che con una dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso indicate abbia inizio un procedimento di espropriazione – obbligatorio per tutte le aree

interessate dal piano e vincolante per tutto il periodo di efficacia del piano stesso, che è di diciotto anni. Le aree da comprendere nei piani sono di norma scelte nelle zone destinate ad edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti – preferibilmente in quelle di espansione dell’aggregato urbano – e la loro estensione deve essere compresa tra il 40% e il 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato (art. 3, L. 167/1962). Tali aree sono espropriate ed urbanizzate dal Comune, che successivamente le cede a soggetti abilitati a realizzare edilizia di carattere economico e popolare: enti pubblici, cooperative, singoli soggetti beneficiari di contributi o agevolazioni pubbliche, imprese di costruzione.

Il Comune di Modena ha deliberato di applicare la quota massima consentita dalla normativa nazionale: il regolamento prevede che la quota ad intervento pubblico sia pari al 70% del numero delle abitazioni totali previste nel comparto, lasciando il 30% all’intervento privato. Nella misura in cui prevedono che una parte della quota pubblica sia destinata all’affitto a canoni concordati, i PEEP contribuiscono ad aumentare l’offerta di alloggi in affitto a canoni inferiori a quelli di mercato: a Modena tale quota corrisponde al 30% della dotazione pubblica.

L’ultimo PEEP approvato dal Comune di Modena risale al 1993, e prevedeva la costruzione di 2.859 abitazioni in quota pubblica. Il che significa, circa 850 alloggi locati a canone concordato. In seguito, a fronte dei cambiamenti nella struttura della popolazione modenese, di una domanda rimasta sostenuta e di una dinamica dei prezzi sempre crescente, tale dimensionamento è stato ulteriormente incrementato dalla variante del 2000.

Mentre in altre realtà lo strumento dei PEEP è entrato in crisi dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei criteri previsti per l’esproprio dalla legge 167/1962 (che ha portato ad una maggiore onerosità degli indennizzi da corrispondere), a Modena esso ricopre ancora un ruolo importante tra le politiche del territorio.

### **1.3.1 L’esperienza di un operatore in ambito PEEP: Abitcoop**

Abitcoop è una cooperativa a proprietà divisa operante nella Provincia di Modena con lo scopo – così come definito dall’art. 2 dello Statuto Sociale – di soddisfare i bisogni abitativi dei propri soci a condizioni economiche, qualitative e di garanzia possibilmente migliori rispetto a quelle ottenibili sul mercato. In particolare la cooperativa si propone di fare acquisire ai propri soci la proprietà della casa di abitazione, ma in via strumentale ed accessoria offre anche immobili residenziali in godimento temporaneo al fine di favorirne successivamente l’acquisizione in proprietà. Si tratta di un operatore privato che partecipa a gare PEEP, e nelle aree PEEP concentra la maggior parte delle proprie assegnazioni in godimento temporaneo a canoni pari o inferiori a quelli previsti dalle convenzioni comunali.

L’indirizzo strategico degli ultimi esercizi è stato l’incremento delle costruzioni di alloggi destinati al godimento temporaneo per 8–10 anni, anche se l’impegno assunto per questa tipologia di realizzazioni prevede che vi si faccia fronte solo con risorse proprie, senza ricorrere all’indebitamento verso terzi. Nel 2006 la cooperativa ha predisposto un piano poliennale dell’attività – rivisto successivamente – dal quale risulta, sulla base dei bandi per assegnazione di aree cui la cooperativa ha partecipato o intende partecipare, che già entro il 2012 Abitcoop dovrebbe aver assegnato in godimento 180–200 alloggi con un immobilizzo di somme pari a circa 25–28 milioni di euro, al netto degli acconti e depositi cauzionali versati dai soci.

Ad oggi Abitcoop percepisce sugli alloggi in godimento temporaneo il canone corrispondente ad una rendita compresa tra il 3,5% e il 4% lordo del costo dell’alloggio, che in aree PEEP a Modena si aggira sui 1.500–1.600 euro/mq. Possono accedere alle assegnazioni in godimento tutti i soci che possiedono i requisiti previsti dalla normativa PEEP e presentano domanda; le assegnazioni avvengono poi per anzianità dei soci, ai quali viene richiesta una fideiussione di importo pari ad un anno di godimento a titolo di garanzia. Al termine del godimento gli alloggi vengono assegnati in proprietà a soci, generalmente gli utilizzatori.

## I soci

Negli ultimi anni il numero di soci iscritti ad Abitcoop è andato costantemente crescendo: da circa 13.400 nel 2003 sono aumentati fino a sfiorare i 18.000 nel 2009.

**Tabella 6. Soci iscritti ad Abitcoop, 2007 – 2009**

ZONE	2007	2008	2009	Distribuzione percentuale 2009	Variazione percentuale 2007-2009
MODENA	11.898	12.494	12.911	72,17%	+ 8,51%
MIRANDOLA	298	300	301	1,68%	+ 1,01%
CARPI	2.336	2.362	2.390	13,36%	+ 2,31%
SASSUOLO	1.201	1.234	1.277	7,14%	+ 6,33%
VIGNOLA	978	996	1.010	5,65%	+ 3,27%
TOTALE	16.711	17.386	17.889	100,00%	+ 7,05%

Gli incrementi maggiori si sono registrati nell'area di Modena, dove – in controtendenza rispetto a qualche anno fa – si concentra oltre il 70% del fabbisogno provinciale.

Risultano in crescita anche le iscrizioni di cittadini immigrati, passati negli anni considerati da 350 a 526 – la comunità più numerosa è quella ghanese, seguita da marocchini, rumeni e albanesi. In termini relativi, tuttavia, i soci stranieri non arrivano ancora a rappresentare il 3% del totale e la domanda da essi espressa riguarda il godimento nella pressoché totalità dei casi.

**Tabella 7. Distribuzione dei soci stranieri per area geografica di provenienza, 2007 – 2009**

AREA GEOGRAFICA DI PROVENIENZA	2007	2008	2009	Distribuzione percentuale 2009	Variazione percentuale 2007-2009
NORD AFRICA	166	247	266	50,57%	+ 60,24%
EUROPA	134	163	197	37,45%	+ 47,01%
ASIA/OCEANIA	42	52	50	9,51%	+ 19,05%
AMERICA	8	10	13	2,47%	+ 62,50%
TOTALE	350	472	526	100,00%	+ 50,29%

I soci diventano più numerosi, ma anche più anziani: negli anni considerati si riduce infatti il numero di soci di età inferiore ai 35 anni, mentre aumentano le altre classi di età.

**Tabella 8. Distribuzione dei soci per classi di età, 2007 – 2009**

ETA'	2007	2008	2009	Distribuzione percentuale 2009	Variazione percentuale 2007-2009
<35	3.390	3.226	3.051	17,06%	- 10,00%
35-60	10.781	11.388	11.813	66,03%	+ 9,57%
>60	2.540	2.772	3.025	16,91%	+ 19,09%

Oltre due soci su tre sono lavoratori dipendenti: si tratta di operai e commessi, impiegati e insegnanti, dirigenti e funzionari, infermieri e rappresentanti delle forze dell'ordine, e lavoratori precari subordinati. Pur restando la componente decisamente più numerosa, gli ultimi anni hanno registrato una riduzione dei lavoratori dipendenti e l'aumento di tutte le altre categorie.

**Tabella 9. Distribuzione dei soci per tipologia di reddito percepito, 2007 – 2009**

TIPO DI REDDITO	2007	2008	2009	Distribuzione percentuale 2009	Variazione percentuale 2007-2009
DIPENDENTE	11.826	12.269	11.097	71,77%	- 6,17%
PENSIONE	1.093	1.116	1.131	7,32%	+ 3,48%
AUTONOMO	1.959	2.021	1.967	12,72%	+ 0,41%
NON OCCUPATI	1.170	1.246	1.266	8,19%	+ 8,21%

Chi diventa socio compila una scheda informativa in cui esprime le proprie esigenze o preferenze sull'alloggio, ad esempio in merito a camere e servizi: la tipologia sempre più richiesta è quella composta da due camere e un servizio. E' invece diminuita negli ultimi anni la percentuale di soci

iscritti che dichiara l'esigenza di un mutuo ordinario per accedere alla proprietà, pur restando ampiamente al di sopra del 90%.

**Tabella 10. Esigenze dei soci in merito a camere e servizi**

CAMERE E SERVIZI	2007	2008	2009
2 camere 1 servizio	68.63%	69.13%	71.91%
3 camere 2 servizi	17.54%	17.68%	12.81%
2 camere 2 servizi	6.50%	6.17%	7.10%
1 camera 1 servizio	4.23%	3.75%	3.70%
non richiesto	2.99%	3.03%	3.55%

### *Gli alloggi*

Al 31/12/2009 le realizzazioni di Abitcoop nella Provincia di Modena contavano 6.620 abitazioni, il 37% delle quali localizzate nell'area di Modena. Il godimento temporaneo rappresenta una soluzione abitativa minoritaria – pari all'1,8% del totale sul territorio provinciale, ma ad oltre il 3% a Modena.

**Tabella 11. Realizzazioni di Abitcoop al 31/12/2009, nel Comune di Modena e nella Provincia**

	Alloggi assegnati in proprietà	Villette assegnate in proprietà	Alloggi in godimento con proprietà differita	Alloggi in godimento temporaneo	Totale
MODENA	1.796	585	3	78	2.462
TOTALE	5.273	1.225	13	109	6.620

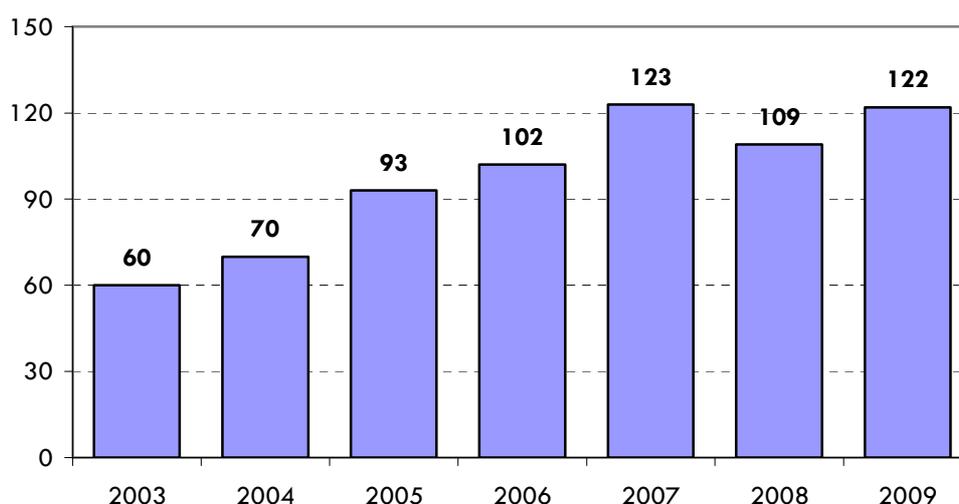
La tabella seguente riporta l'attività svolta negli ultimi 5 anni:

**Tabella 12. Attività svolta da Abitcoop, anni 2005 – 2009**

DESCRIZIONE	ALLOGGI INIZIATI					ALLOGGI CONSEGNATI					ALLOGGI ROGITATI E CONSEGNATI IN GODIMENTO				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
<b>TOTALE</b>	<b>50</b>	<b>161</b>	<b>222</b>	<b>133</b>	<b>108</b>	<b>136</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>113</b>	<b>179</b>	<b>164</b>	<b>116</b>	<b>152</b>	<b>105</b>	<b>169</b>
Di cui in proprietà	22	145	184	101	69	111	75	49	109	143	139	94	105	101	133
Di cui in godimento	28	16	38	31	39	25	22	47	4	36	25	22	47	4	36
Cessazione godimento	0	0	0	0	0	-1	-13	-26	-9	-14	-1	-13	-26	-9	-15

Negli ultimi anni, come da indirizzo strategico, si è ampliata l'attività della cooperativa destinata al godimento – temporaneo o con proprietà differita. Al 2009, quasi il 70% di questa attività interessava l'area di Modena.

**Figura 29. Alloggi in godimento alla fine di ogni anno, anni 2003 – 2009**



**Tabella 13. Alloggi in godimento per zone, anni 2007 – 2009**

ZONE	2007	2008	2009
MODENA	85	70	84
CARPI	16	17	17
VIGNOLA	12	12	12
SASSUOLO	0	0	0
MIRANDOLA	10	10	9
TOTALE	123	109	122

Riportiamo infine il numero di alloggi messi a bando in ciascun anno, e il numero di soci iscritti ai bandi. I dati mostrano che negli ultimi anni è diminuito il numero di alloggi messi a bando mentre è aumentato il numero dei soci che hanno presentato domanda: dal 2007 al 2009 l'offerta di alloggi della cooperativa è passata dal coprire il 15% circa della domanda espressa, a solo il 5%.

**Tabella 14. Alloggi messi a bando e soci iscritti ai bandi, anni 2007 – 2009**

	2007	2008	2009
N° ALLOGGI MESSI A BANDO	195	109	81
SOCI ISCRITTI AI BANDI	1.298	1.269	1.568

#### **1.4 Agenzia per la casa**

L'Agenzia per la Casa è un servizio pubblico del Comune di Modena divenuto operativo nell'ottobre del 2005, con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggi in locazione. Dal lato della domanda agisce per favorire l'accesso alla casa a famiglie che, per motivi economici, si trovano in situazioni di bisogno e disagio a causa della scarsità di alloggi in locazione e della richiesta di canoni di affitto elevati; dal lato dell'offerta si propone di stimolare i proprietari – di norma piccoli proprietari privati – a concedere in locazione i propri alloggi a questa particolare tipologia di locatari, fornendo alcune garanzie ed agevolazioni.

Attualmente costituiscono normativa di riferimento la Delibera Consiliare n° 79 del 2007 e la Delibera di Giunta n° 752 del 2007, con la quale è stato approvato il protocollo operativo per il funzionamento dell'Agenzia Casa. Nel luglio di quest'anno inoltre la Giunta Comunale ha approvato un protocollo operativo per l'adozione di misure di sostegno a favore delle famiglie assegnatarie in concessione d'uso di un alloggio di Agenzia Casa colpite dalla crisi economica.

### **1.4.1 Il funzionamento dell’Agenzia Casa**

#### *Gli alloggi*

I proprietari che offrono il proprio alloggio tramite l’Agenzia Casa stipulano un contratto di locazione direttamente con il Comune di Modena, che si fa carico anche di tutti gli adempimenti necessari quali la stesura e la registrazione del contratto e la comunicazione di cessione fabbricati. Il contratto prevede una durata non inferiore ai tre anni rinnovabili per ulteriori due anni, e un canone corrispondente ai patti concordati.

Il Comune offre ai proprietari la garanzia del pagamento puntuale del canone, la riconsegna dell’immobile nello stato originario prima dell’uso e – nel caso in cui il proprietario desideri rientrarne in possesso – la riconsegna dell’alloggio allo scadere del contratto. Rispetto al proprietario che affitta sul mercato privato, dunque, il proprietario che offre alloggi all’Agenzia Casa non solo non sostiene spese di agenzia ma è anche maggiormente garantito. In questo modo l’Agenzia Casa intercetta in particolare quei proprietari che per avversione al rischio tengono sfritto un alloggio altrimenti disponibile e quei proprietari usciti scottati da esperienze di morosità e sfratti. Gli alloggi assunti in locazione dal Comune vengono poi destinati in concessione d’uso ai cittadini in possesso dei requisiti richiesti. La concessione d’uso è un atto amministrativo, ha durata annuale rinnovabile e prevede la corresponsione dello stesso canone indicato nel contratto stipulato dal Comune di Modena con il proprietario privato. Si tratta di uno strumento particolarmente efficace per garantire una buona operatività dell’Agenzia Casa in termini di rapidità nel turnover e nelle esecuzioni di rilascio dell’immobile. Il conduttore ha infatti la possibilità di recedere dalla concessione in qualsiasi momento con preavviso di almeno un mese, e analogamente il Comune può revocare la concessione in qualsiasi momento, qualora sussistano motivi di decadenza. Sono motivi di decadenza il mancato o ritardato pagamento del canone per almeno due mesi, o delle spese condominiali alle scadenze stabilite; la presenza di componenti non autorizzati nel provvedimento di concessione; la violazione delle norme stabilite dai regolamenti condominiali o un uso inadeguato che rechi danno all’alloggio; l’acquisizione della titolarità di diritti di proprietà su un alloggio per oltre il 50%. In caso di mancata riconsegna dell’alloggio alla scadenza o a seguito di decadenza dalla concessione, un’ordinanza del Sindaco immediatamente eseguibile ne determinerà il rilascio forzoso, che sarà effettuato con l’ausilio degli operatori della Polizia Municipale: ciò comporta la possibilità per l’Agenzia di rientrare nella disponibilità dell’alloggio entro due mesi dal verificarsi della morosità.

#### *I destinatari*

Il protocollo operativo fissa i requisiti che occorre possedere per richiedere la concessione in uso di un alloggio dell’Agenzia Casa. Il richiedente deve risiedere nel Comune di Modena o avere a Modena la propria attività lavorativa, deve essere in regola con il premezzo di soggiorno e non deve essere titolare di diritti reali su immobili ubicati nella Provincia di Modena per quote superiori al 50%. Possono richiedere la concessione in uso i nuclei familiari di lavoratori dipendenti e/o eterodiretti e/o assimilati a patto che il canone medio per un alloggio dell’Agenzia Casa incida al massimo per il 40% del reddito familiare netto mensile. Anche i titolari di pensione possono diventare concessionari; anzi, per i nuclei composti esclusivamente da anziani di età superiore ai 65 anni non è richiesto il requisito dell’incidenza massima.

In sostanza dunque l’Agenzia Casa si rivolge ai lavoratori subordinati che svolgono con continuità un’attività lavorativa e almeno nel breve periodo possono garantire un reddito e la sostenibilità delle spese abitative. Restano di fatto esclusi i lavoratori autonomi, che presentano un diverso grado di sicurezza – e attendibilità – dei redditi. Un diverso trattamento sulla base della natura del reddito percepito non è una questione nuova, ma può essere una situazione critica.

### *I criteri di assegnazione*

Gli alloggi sono assegnati ai cittadini in possesso dei requisiti richiesti per la concessione in uso e di uno o più criteri che danno luogo a priorità. Hanno priorità i nuclei familiari in possesso dell'atto di convalida dello sfratto da parte del tribunale; i nuclei composti esclusivamente da ultrasessantacinquenni; i nuclei in cui sia presente un componente con handicap permanente grave o invalidità superiore al 66%; i nuclei familiari di nuova formazione – intendendo per tali i nuclei con componenti di età inferiore ai 35 anni sposate o conviventi di fatto da almeno due anni – e infine i nuclei composti da una sola persona.

Le assegnazioni vengono effettuate sulla base del numero e della tipologia degli alloggi disponibili ogni mese, scorrendo l'elenco dei richiedenti con riguardo alla composizione ed alle preferenze familiari; nel caso in cui il beneficiario rinunci all'alloggio proposto decade dall'elenco. Mantenendo un particolare trattamento di riguardo nei confronti dei nuclei familiari composti esclusivamente da anziani di età superiore ai 65 anni – considerati la tipologia familiare più debole rispetto al bisogno “casa” – si prevede infine che sia ad essi prioritariamente assegnato il 30% degli alloggi disponibili nell'arco dell'anno.

### *Misure di sostegno per le famiglie colpite dalla crisi economica*

Nel corso del 2010 il Comune di Modena è intervenuto al fine di tutelare le famiglie assegnatarie colpite dalla crisi economica, che sono venute a trovarsi nella condizione occupazionale di cassa-integrato, di mobilità o di disoccupato, oppure che hanno avuto una riduzione dell'orario di lavoro o sono rientrati in un contratto di solidarietà. Per tali famiglie si prevede la sospensione del procedimento di recupero delle morosità e del procedimento di revoca della concessione, e la riduzione del 50% del canone. Da parte sua, l'inquilino si impegna a sostenere il 50% del canone corrente e il pagamento delle spese condominiali alle scadenze previste e a sottoscrivere un piano di rateizzo del debito accumulato il cui pagamento inizierà al momento della ripresa dell'attività lavorativa.

### *Gli stanziamenti*

Per effettuare i pagamenti legati al ripristino degli alloggi o per anticipare le spese condominiali l'Agenzia Casa conta su un fondo di garanzia, che nel 2005 è stato finanziato con 50.000 euro. Tale fondo – costituito esclusivamente da risorse comunali – è stato utilizzato fino al 2010 per circa 65 liquidazioni, dall'importo medio di 770 euro ciascuna. Per le spese sostenute con il fondo di garanzia il Comune si rifà in seguito sull'inquilino, recuperando così una parte – non quantificabile preventivamente – del fondo.

Con determinazione del 23 febbraio 2010 è stata più di recente impegnata per il fondo di garanzia la somma di 113.708 euro al capitolo “Agenzia Casa – Altri servizi” del bilancio 2010.

I canoni pagati dal Comune al proprietario dell'alloggio sono registrati nella parte spesa del bilancio, e vengono eguagliati – salvo morosità – nella parte entrata dai canoni derivanti dalle concessioni in uso: si tratterebbe dunque di un'operazione a costo zero. Le eventuali morosità vengono registrate come mancata entrata.

### *Struttura operativa e funzioni*

L'Agenzia Casa si avvale delle risorse e del personale dell'Ufficio Casa, che adempie a tutti gli aspetti amministrativi e gestionali necessari per il funzionamento dell'Agenzia. Essi consistono:

- nell'attività di informazione per il reperimento e la concessione in uso degli alloggi;
- nella verifica dell'idoneità degli alloggi e della messa a norma degli impianti per poi procedere alla formazione dell'elenco degli alloggi disponibili per le assegnazioni;
- nella raccolta delle domande di accesso alla concessione in uso, e nella formazione dell'elenco dei richiedenti in possesso dei requisiti e dei criteri prioritari di assegnazione;
- nell'assegnazione degli alloggi e nel calcolo del canone secondo quanto previsto dagli accordi territoriali;

- nella stipula dei contratti di locazione e delle concessioni in uso con gli aventi diritto, nonché in tutti gli adempimenti connessi alle stipule;
- nel pagamento e nella riscossione dei canoni;
- ora anche nell'individuazione degli assegnatari per i quali ricorrono le condizioni di poter beneficiare delle misure di sostegno predisposte dall'Amministrazione Comunale, e nell'assolvimento delle procedure previste in questi casi;
- nel monitoraggio dell'andamento delle attività connesse al buon funzionamento dell'Agenzia Casa.

#### 1.4.2 I dati amministrativi

Le domande registrate all'Agenzia Casa all'inizio dell'estate 2010 sfioravano il migliaio, ed erano così ripartite:

**Tabella 15. Domande per concessione in uso di un alloggio Agenzia Casa – giugno 2010**

Anno di presentazione della domanda	N° domande valide	N° domande escluse	Totale	Distribuzione percentuale
2005	28	92	120	12.27
2006	59	89	148	15.13
2007	64	56	120	12.27
2008	94	115	209	21.37
2009	238	38	276	28.22
2010	101	4	105	10.74
<b>Totale</b>	<b>584</b>	<b>394</b>	<b>978</b>	<b>100</b>

Negli ultimi anni – si consideri che i dati relativi al 2010 coprono solo i primi sei mesi dell'anno – non solo si è assistito ad un incremento delle domande per un alloggio dell'Agenzia Casa, ma è aumentato anche il numero degli alloggi offerti. Hanno certamente agito in questa direzione il tam-tam informale sul servizio da un lato e dall'altro l'avvento della crisi economica, che ha colpito le famiglie e spinto i proprietari locatori a cercare una soluzione che offrisse maggiori garanzie.

A giugno 2010 gli alloggi nella disponibilità dell'Agenzia Casa erano circa 250, con un vacancy rate di poco più del 5%.

**Tabella 16. Alloggi dell'Agenzia Casa – giugno 2010**

Anno di presentazione dell'alloggio al Comune	N° alloggi attualmente disponibili	Totale	Distribuzione percentuale
2005	12	16	4.36
2006	27	39	10.63
2007	48	49	13.35
2008	62	72	19.62
2009	68	140	38.15
2010	31	51	13.9
<b>Totale</b>	<b>248</b>	<b>367</b>	<b>100</b>

#### *Le domande*

I nuclei familiari che hanno presentato domanda per diventare concessionari di alloggi dell'Agenzia Casa hanno nella maggior parte dei casi capofamiglia straniero: se si considerano le sole domande valide, la percentuale di famiglie straniere supera il 60%.

**Tabella 17. Distribuzione delle famiglie richiedenti per nazionalità**

	Domande valide	Domande escluse	Totale
Italiani	38.7	50.25	43.35
Stranieri	61.3	49.75	56.65
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

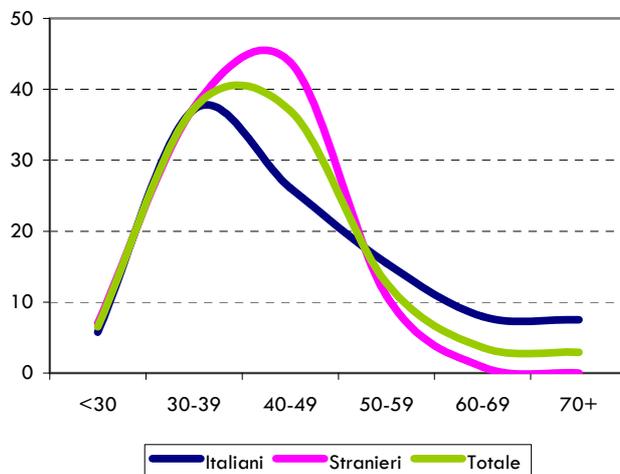
Ogni quattro cittadini stranieri che soddisfano i requisiti richiesti, almeno tre provengono dal continente africano. Le comunità più numerose sono quella ghanese, marocchina e nigeriana, Stati da dove proviene l'immigrazione di più vecchia data nel territorio.

**Tabella 18. Distribuzione delle domande valide per area geografica di provenienza del richiedente**

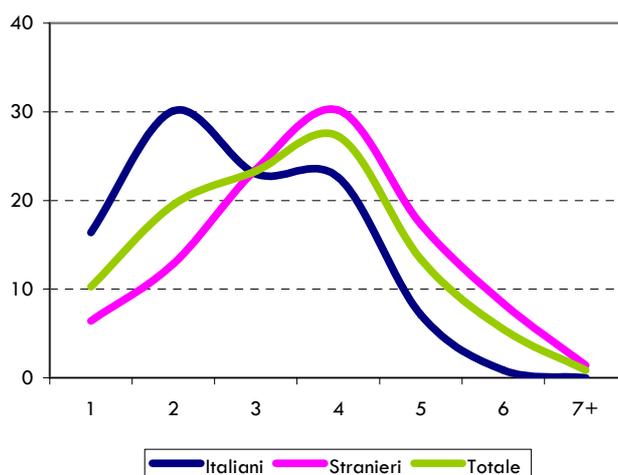
Area geografica	N° domande	Distribuzione percentuale
Africa	276	77.09
Stati europei membri	23	6.42
Stati europei non membri	23	6.42
Asia	14	3.91
Sud e centro america	14	3.91
Medio oriente	8	2.23
Totale	358	100

I richiedenti stranieri tendono ad essere più giovani e ad avere nuclei familiari più numerosi rispetto agli italiani. Essendo la componente straniera molto consistente, la linea dei valori medi del campione considerato tende ad avvicinarsi e a seguire la linea relativa al sottocampione straniero: nel complesso, quasi la metà delle domande valide è stata presentata da nuclei familiari composti da meno di quattro persone e con capofamiglia di età inferiore ai 40 anni. Se andiamo a vedere come si distribuiscono le famiglie richiedenti per numero di componenti e insieme classe di età del capofamiglia, i risultati confermano quanto intuitivamente ci si poteva aspettare: i nuclei familiari di ultrasessantenni sono nella grande maggioranza dei casi di piccole dimensioni, mentre i nuclei di grandi dimensioni tendono ad avere un capofamiglia quarantenne.

**Figura 30. Distribuzione delle domande valide per classe di età del richiedente**

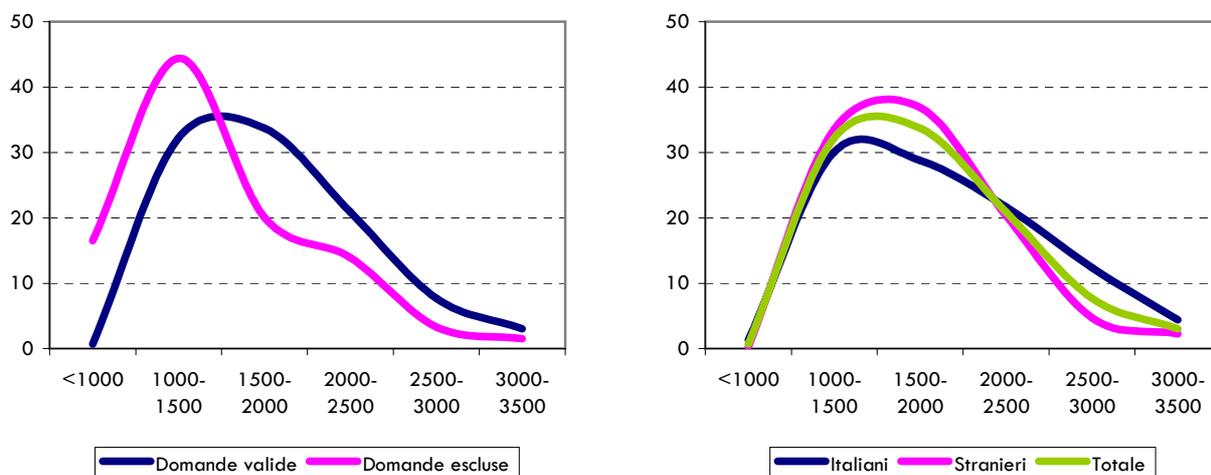


**Figura 31. Distribuzione delle domande valide per numero di componenti del nucleo familiare**



La maggior parte delle domande escluse è presentata da famiglie che percepiscono un reddito mensile inferiore ai 1.500 euro, e plausibilmente non soddisfano il requisito di incidenza del canone medio sul reddito inferiore al 40%. Se consideriamo le sole domande valide, la distribuzione degli stranieri si concentra nelle classi di reddito inferiori ai 2.000 euro mensili, mentre le famiglie italiane presentano una migliore situazione economica. La quasi totalità dei redditi ha natura di lavoro dipendente; solo il 3% delle famiglie percepisce rispettivamente redditi misti e redditi da pensione.

**Figura 32. Grafico di sinistra: distribuzione delle domande per classe di reddito mensile percepito; grafico di destra: distribuzione delle domande valide per classe di reddito mensile percepito.**

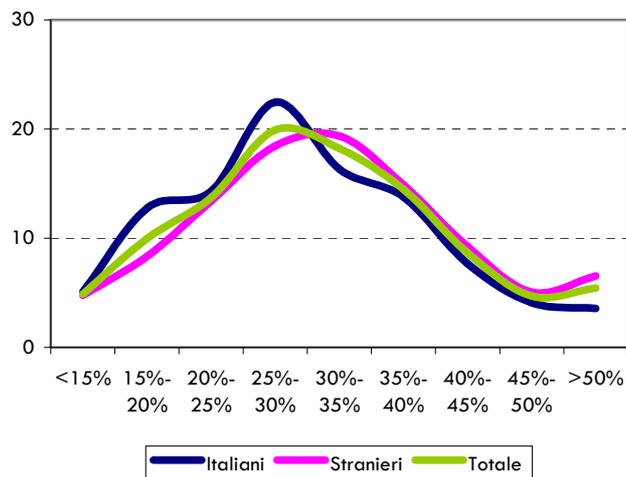


Non solo i richiedenti stranieri si concentrano nella parte bassa della distribuzione dei redditi, ma tendono anche a pagare canoni mensili più alti: ciò finisce col tradursi in una maggiore concentrazione straniera nelle classi più alte di incidenza del canone sul reddito.

**Figura 33. Distribuzione delle domande valide per classi di canone mensile pagato**

QuickTime™ e un decompressore sono necessari per visualizzare quest'immagine.

**Figura 34. Distribuzione delle domande valide per classi di incidenza del canone pagato sul reddito percepito**



### Gli alloggi

I circa 250 alloggi attualmente nella disponibilità dell’Agenzia Casa coprono una gamma di tipologie molto vasta, le più diffuse delle quali contano 3 o 4 posti letto e hanno una superficie compresa tra i 60 e i 90 metri quadrati. Più della metà degli alloggi non è arredato e due su tre hanno il riscaldamento autonomo.

I canoni al metro quadrato oscillano tra i 2 e i 15 euro, ma si concentrano nella fascia tra i 5 e i 7 euro; il canone mensile è in quasi il 70% dei casi compreso tra i 400 e i 500 euro.

**Tabella 19. Distribuzione degli alloggi per classi di superficie e numero di posti letto – Valori percentuali sul totale degli alloggi disponibili, giugno 2010**

Classi di superficie alloggio	Posti letto								Totale
	1	2	2+1	2+1+1	2+2	2+2+1	2+2+2	2+2+2+1	
30-45	0.8	4.4	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.5
45-60	0.0	9.3	11.3	0.8	4.0	0.0	0.0	0.0	25.4
60-75	0.0	2.8	11.3	0.0	14.1	0.4	0.0	0.0	28.6
75-90	0.0	0.4	8.5	2.4	14.5	2.4	0.0	0.0	28.2
>90	0.0	0.0	0.4	1.2	4.4	3.6	0.8	0.8	11.3
<b>Totale</b>	<b>0.8</b>	<b>16.9</b>	<b>32.7</b>	<b>4.4</b>	<b>37.1</b>	<b>6.5</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>100.0</b>

**Tabella 20. Distribuzione degli alloggi per classi di canone/mq e canone mensile – Valori percentuali sul totale degli alloggi disponibili, giugno 2010**

Classi di canone/mq	Classi di canone mensile				Totale
	<=300	300-400	400-500	500-600	
<=4	0.0	0.4	0.4	0.0	0.8
4-5	0.0	1.6	4.0	1.2	6.9
5-6	0.0	4.0	19.4	4.4	27.8
6-7	0.8	3.2	16.9	4.8	25.8
7-8	0.0	2.8	12.1	2.0	16.9
8-9	0.0	2.0	12.1	1.6	15.7
9-10	0.0	1.6	0.8	1.6	4.0
>10	0.0	0.0	2.0	0.0	2.0
<b>Totale</b>	<b>0.8</b>	<b>15.7</b>	<b>67.7</b>	<b>15.7</b>	<b>100.0</b>

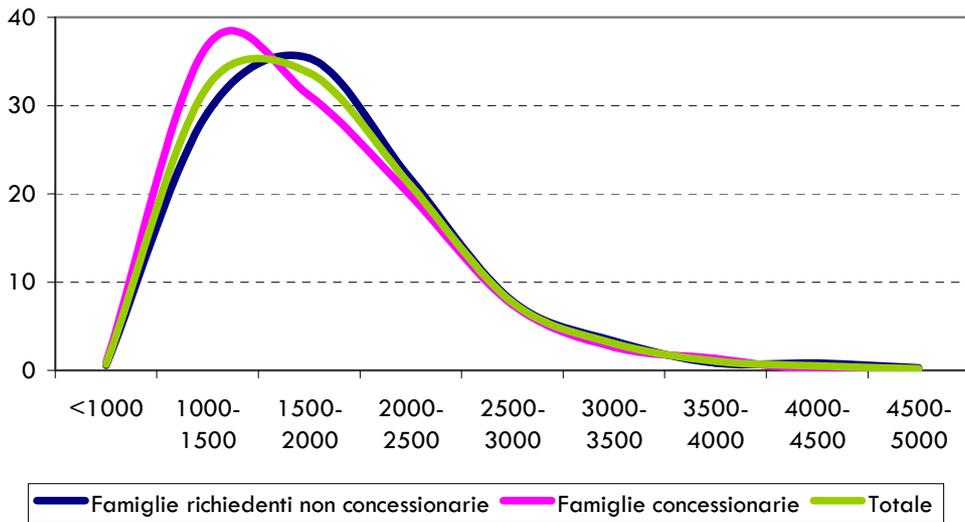
I concessionari degli alloggi dell’Agenzia Casa sono stranieri in oltre il 60% dei casi. Circa una famiglia su tre presenta criteri prioritari: nel caso degli stranieri si tratta soprattutto di famiglie di nuova formazione, nel caso degli italiani, invece, di nuclei composti da una sola persona o con almeno un componente portatore di handicap. E’ molto bassa la percentuale di famiglie concessionarie composte esclusivamente da ultrasessantacinquenni, nonostante il protocollo preveda che il 30% degli alloggi disponibili nell’arco dell’anno sia ad essi prioritariamente assegnato. Le famiglie di origine italiana – minoritarie in termini assoluti ma con una maggiore quota di priorità in termini relativi – rappresentano la quasi totalità dei nuclei di ultrasessantacinquenni e, a differenza dei nuclei stranieri, si caratterizzano per la presenza contestuale di più criteri prioritari.

**Tabella 21. Distribuzione delle famiglie concessionarie per criteri di priorità**

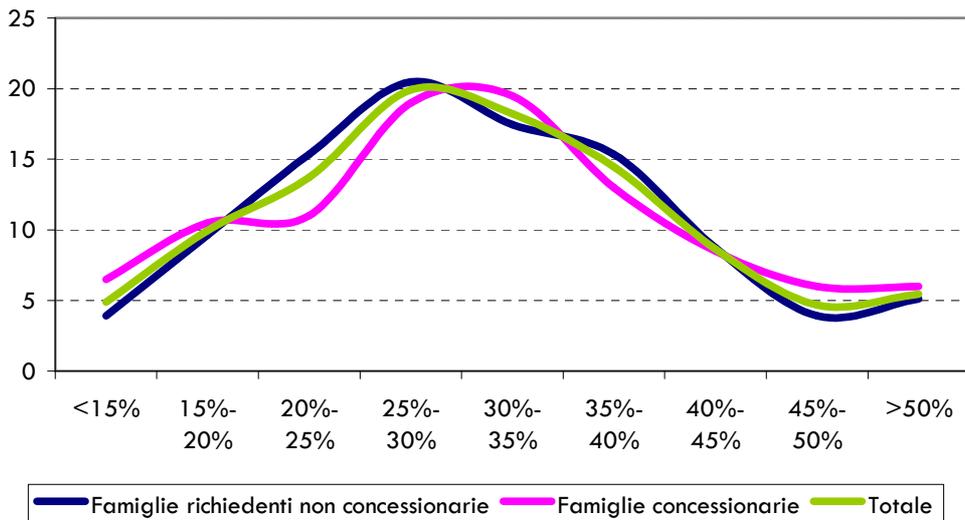
Criteri di priorità	Italiani	Stranieri	Totale
Nessuno	58.89	69.62	65.73
Sfratto esecutivo	0	2.53	1.61
Ultra 65	1.11	0.63	0.81
Handicap/invalidità	4.44	1.27	2.42
Famiglie di nuova formazione	7.78	17.72	14.11
Single	17.78	8.23	11.69
Sfratto & handicap/invalidità	4.44	0	1.61
Ultra65 & handicap/invalidità	1.11	0	0.4
Ultra65 & single	2.22	0	0.81
Handicap & famiglia di nuova formazione	1.11	0	0.4
Handicap/invalidità & single	1.11	0	0.4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Rispetto al totale delle famiglie che presentano domanda per diventare concessionarie degli alloggi dell’Agenzia Casa e sono in possesso dei requisiti richiesti, le famiglie concessionarie si caratterizzano per una maggiore concentrazione nella parte bassa della distribuzione dei redditi. Meno univoca è la distribuzione delle stesse famiglie per classi di incidenza del canone sul reddito, che mostra tuttavia una maggiore concentrazione delle famiglie concessionarie nelle code e al centro della distribuzione.

**Figura 35. Distribuzione delle famiglie con domanda valida per classe di reddito mensile**

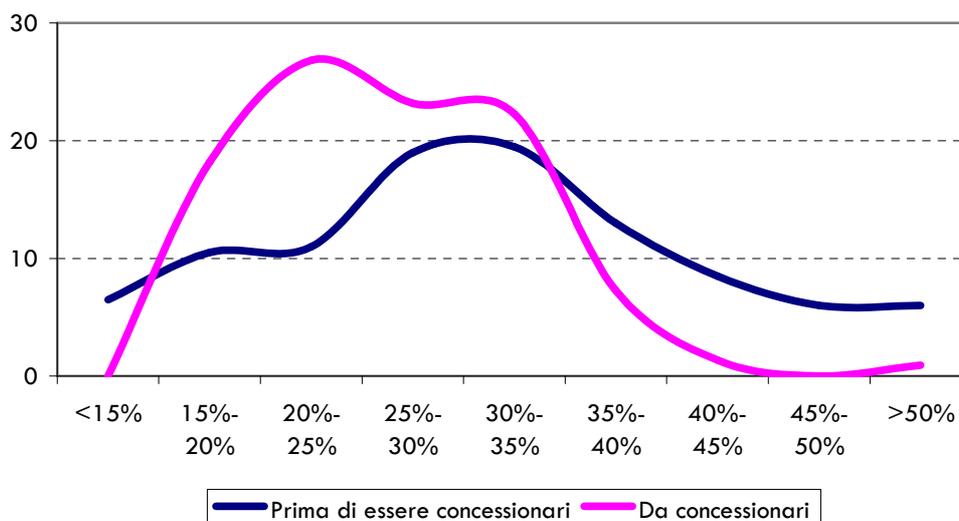


**Figura 36. Distribuzione delle famiglie con domanda valida per classe di incidenza del canone sul reddito, prima della concessione in uso**

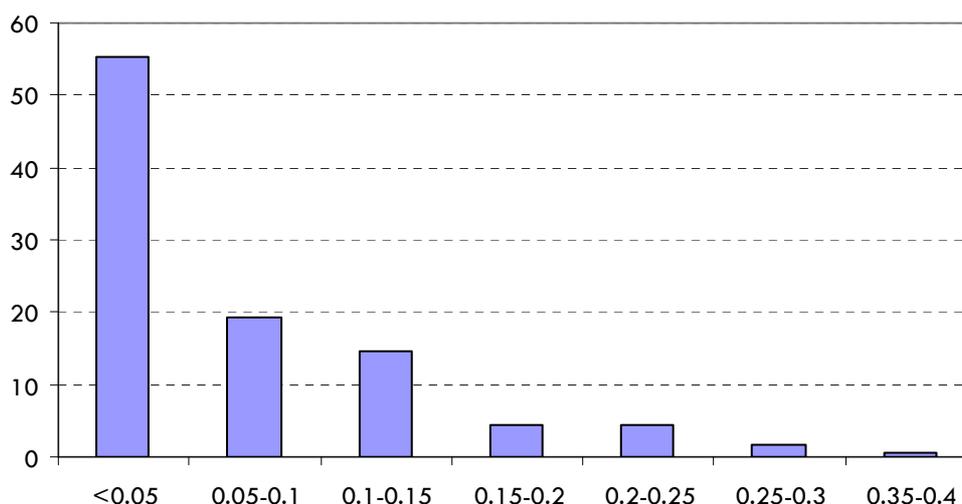


Se consideriamo le sole famiglie concessionarie, la figura seguente mostra come la loro distribuzione per classi di incidenza del canone sul reddito *prima e dopo* la concessione in uso dell'alloggio Agenzia Casa passi da un andamento sostanzialmente normale (prima) ad uno concentrato nelle classi di incidenza più sostenibili (dopo). Le famiglie divenute concessionarie hanno dunque effettivamente visto ridursi l'incidenza del canone; in oltre la metà dei casi si è trattato di una riduzione compresa in 5 punti percentuali, ma esistono anche casi in cui le riduzioni sono state di oltre 20 punti percentuali. Circa il 25% dei concessionari è sceso al di sotto della soglia del 30% di incidenza del canone sul reddito mensile una volta avuto l'alloggio in concessione d'uso dall'Agenzia Casa, e nel complesso il 70% dei concessionari sostiene attualmente un'incidenza inferiore a tale soglia critica.

**Figura 37. Distribuzione delle famiglie concessionarie per classi di incidenza del canone sul reddito mensile prima e dopo la concessione in uso**



**Figura 38. Distribuzione delle famiglie concessionarie per punti percentuali di riduzione dell'incidenza del canone sul reddito prima e dopo la concessione in uso**



## 2 La domanda potenziale

Nella sezione precedente abbiamo analizzato la domanda espressa dalle famiglie per ridurre l'onerosità delle spese per l'affitto. La soluzione che riduce al minimo le spese per l'affitto è rappresentata dall'Edilizia Residenziale Pubblica, dove però il turn-over è molto basso: sono rari i casi di assegnatari che escono dall'ERP per decadenza dei requisiti, e sono pochi – solo i più disagiati – quelli che ogni anno riescono a diventare nuovi assegnatari. Se ad un estremo troviamo dunque chi vive in un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica e paga canoni sostanzialmente irrisori, all'altro estremo troviamo le famiglie che pagano un affitto a canoni di mercato. Queste possono ricevere un po' di sollievo dal contributo per l'affitto, che tuttavia tende a decrescere di anno in anno a causa dei minori finanziamenti e nella gran parte dei casi non arriva a coprire neppure una mensilità di affitto. Attualmente la soluzione intermedia tra ERP e libero mercato è rappresentata dai contratti di locazione a canoni concordati, definiti sulla base degli accordi territoriali tra organizzazioni di proprietari e inquilini. A titolo di esempio, tale canone a Modena è

compreso – per un appartamento di 70 mq, di minor pregio e subfascia media – tra i 492 euro in zona periferica e i 553 in centro storico.

Ciò che viene definito social housing si collocherebbe come soluzione intermedia tra i canoni concordati e l’edilizia pubblica. Ancora prima di ragionare sulla fattibilità di un intervento di questo tipo, ci chiediamo se esiste – e possiamo individuare – una domanda potenziale, che non necessariamente è quella attualmente espressa. Per sviluppare l’analisi utilizziamo i dati dell’indagine campionaria ICESmo 2006, svolta dall’Università di Modena e Reggio Emilia nella Provincia di Modena.

Nel 2006 Modena contava 80.377 famiglie (dati del Comune di Modena), il 24% delle quali viveva in affitto.

**Tabella 22. Distribuzione delle famiglie per titolo di godimento dell’abitazione (Dati ICESmo 2006)**

	Modena	Carpi	Castelfranco	Formigine	Mirandola	Sassuolo	Vignola	PROVINCIA
<b>Affitto</b>	<b>24.22</b>	<b>18.48</b>	<b>21.56</b>	<b>23.46</b>	<b>10.21</b>	<b>20.07</b>	<b>24.60</b>	<b>19.67</b>
Proprietà	64.14	69.77	67.20	62.70	82.01	68.00	58.87	68.40
Uso gratuito	8.30	9.02	11.24	11.06	7.18	9.73	9.03	9.00
Usufrutto	2.38	2.73	-	2.79	0.60	2.20	4.95	2.35
A riscatto	0.09	-	-	-	-	-	0.63	0.05
Altro	0.88	-	-	-	-	-	1.92	0.52
Totale	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Delle quasi 19.500 famiglie in affitto, circa 2.850 erano quelle che – secondo i dati campionari – vivevano in una casa assegnata dal Comune e quasi 3.000 quelle che percepivano un contributo per l’affitto da parte del Comune. Si tratta di valori non particolarmente lontani da quelli che emergono dai dati amministrativi relativi allo stesso anno, il che dimostra una buona attendibilità dei dati campionari.

Se applichiamo alle famiglie in affitto i criteri per accedere al Fondo Sociale per l’Affitto, i dati campionari indicano che oltre 1.500 nuclei familiari potrebbero accedere a contributi di fascia A, e oltre 4.200 in fascia B. Nel complesso si tratta di circa 5.800 famiglie, contro le quasi 3.800 che hanno effettivamente presentato domanda all’Ufficio Casa nel 2006. Sembra dunque emergere un consistente mancato take-up, che plausibilmente non è dovuto tanto ad un effetto stigma quanto piuttosto alla non conoscenza del diritto al beneficio e/o delle modalità per percepirlo, oppure alla volontà di non affrontare costi – in termini di tempo piuttosto che di denaro – per ottenere un beneficio che offre un sollievo limitato.

#### *Fase uno*

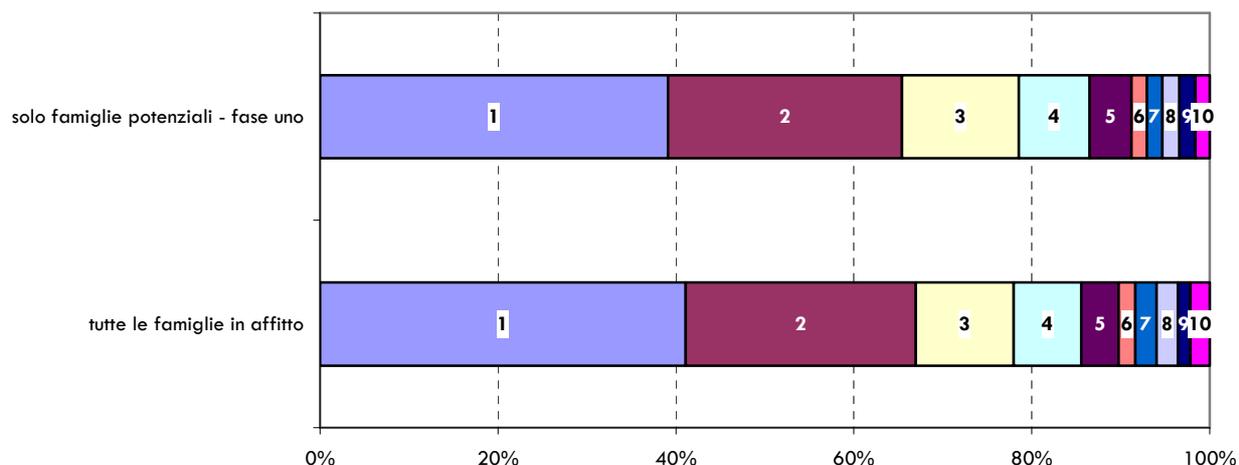
Per arrivare ad individuare l’eventuale domanda potenziale di social housing a Modena selezioniamo le famiglie, in una prima fase, sulla base di una serie di requisiti – non reddituali – che mutuiamo dai bandi per i contributi del Fondo Sociale per l’Affitto. Manteniamo dunque:

- le famiglie residenti in affitto nel Comune, di cittadinanza italiana o regolarmente presenti in Italia;
- non assegnatarie di alloggi ERP né comunali;
- non titolari di diritti reali su un alloggio nel territorio comunale;
- titolari di diritti reali su un alloggio nel territorio comunale, ma:
  - i. per quote inferiori al 50%;
  - ii. concesso in uso gratuito;
  - iii. non adeguato alle esigenze del nucleo familiare, dove per adeguato si intende un alloggio di superficie almeno pari a 30 mq, con ulteriori 15 mq per ogni componente superiore ai primi due.

Si tratta di requisiti che possiamo definire “preliminari”, soddisfatti dal 77% delle famiglie in affitto – vale a dire circa 15.000 famiglie. In effetti considerare questo sottocampione non modifica

sostanzialmente la distribuzione per decili di Indicatore della Situazione Economica rispetto al totale delle famiglie.

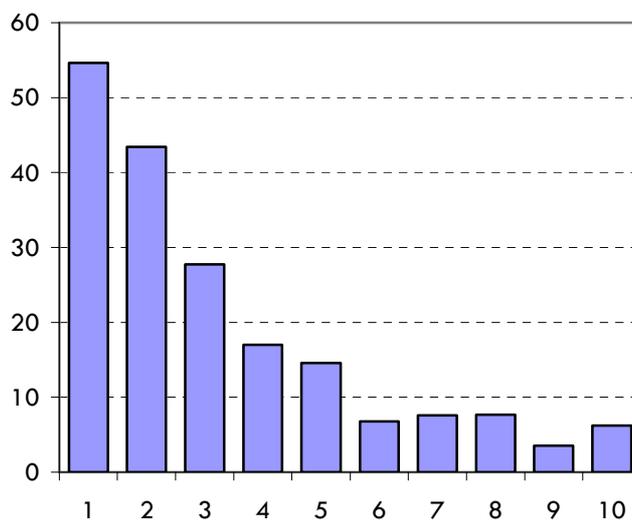
**Figura 39. Distribuzione delle famiglie in affitto per decili di ISE, Modena (dati ICESmo 2006)**



Diminuiscono di qualche punto percentuale le famiglie appartenenti ai primi due decili, e intuitivamente questo può essere spiegato dal fatto che nelle famiglie potenziali non rientrano quelle già assegnatarie di alloggi ERP o comunali, che notoriamente si trovano nella parte bassa della distribuzione dei redditi. Ciò che emerge è che quasi l'80% dei nuclei familiari che vivono in affitto appartiene ai primi tre decili della distribuzione dell'ISE. Se considerassimo invece la distribuzione del reddito disponibile netto familiare, allora le famiglie appartenenti ai primi tre decili supererebbero ampiamente tale soglia dell'80%.

Non è una novità: la soluzione affittuaria tende a concentrarsi nella parte bassa della distribuzione dei redditi, come mostra anche la figura seguente:

**Figura 40. Quota di famiglie in affitto per decili di ISE, Modena (dati ICESmo 2006)**



Passiamo dunque ad approfondire la situazione reddituale delle famiglie in affitto. Disponiamo di due informazioni di reddito: reddito disponibile netto familiare e ISE.

Il primo è dato dalla somma dei redditi da lavoro dipendente, redditi da pensioni, redditi da lavoro autonomo e redditi da capitale;

il secondo invece è formato da una componente reddituale e una componente patrimoniale, così definite:

- la componente reddituale è determinata considerando il reddito complessivo Irpef e il reddito figurativo delle attività finanziarie, meno l'eventuale valore del canone annuo fino ad un massimo di 5.165 euro;
- la componente patrimoniale è determinata dal 20% del valore del patrimonio mobiliare e immobiliare, meno le franchigie (fino a 15.494 euro per il patrimonio mobiliare e fino a 51.646 del valore catastale dell'immobile).

Il reddito disponibile dunque risulta decurtato dell'imposta personale sul reddito, ma comprensivo dei redditi da attività finanziarie e di eventuali altri trasferimenti da parte dello Stato; nel calcolo dell'ISE non rientrano invece i trasferimenti esenti dall'imposta personale sul reddito ma rilevanti ai fini del means testing, e vengono dedotte le spese sostenute per l'affitto.

La tabella seguente presenta il valore medio e i valori soglia dei due diversi indicatori reddituali calcolati per ogni 10% della popolazione ordinata per ciascun indicatore.

**Tabella 23. Gli indicatori reddituali per decili di individui – valori medi, valori soglia e rapporto tra gli indicatori (Provincia di Modena, dati ICESmo 2006)**

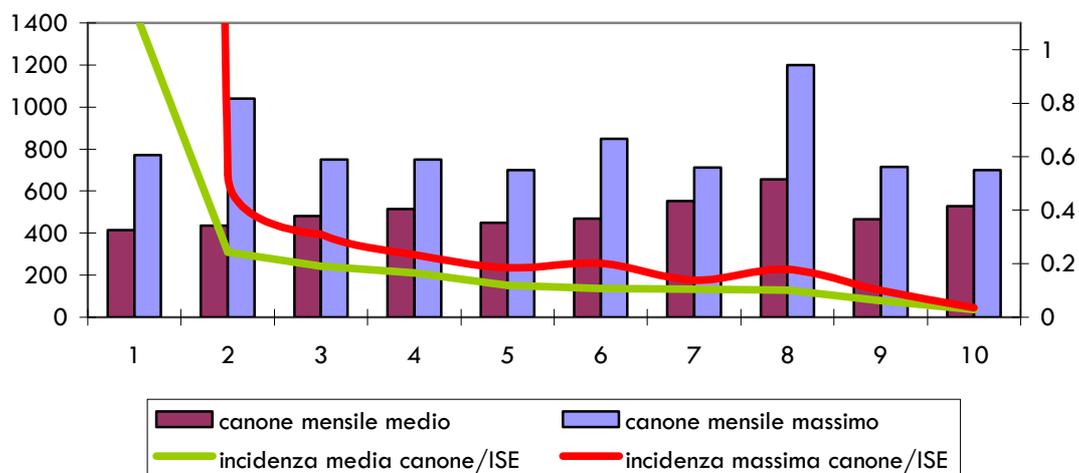
DECILI	VALORI MEDI			VALORI SOGLIA		
	Reddito disponibile netto familiare	ISE	Reddito disponibile netto familiare / ISE	Reddito disponibile netto familiare	ISE	Reddito disponibile netto familiare / ISE
1	14.456	12.148	1,19	19.591	17.840	1,10
2	22.983	22.221	1,03	25.907	26.685	0,97
3	29.022	30.228	0,96	32.154	33.852	0,95
4	34.872	37.907	0,92	37.537	41.655	0,90
5	40.183	45.378	0,89	42.875	48.924	0,88
6	45.880	52.840	0,87	49.395	57.082	0,87
7	52.409	62.736	0,84	55.704	68.310	0,82
8	59.882	74.754	0,80	64.182	82.593	0,78
9	72.022	95.094	0,76	82.165	110.161	0,75
10	116.228	180.217	0,64			
Totale	48.614	60.998	0,80			

Nota: i decili sono calcolati su ciascun indicatore

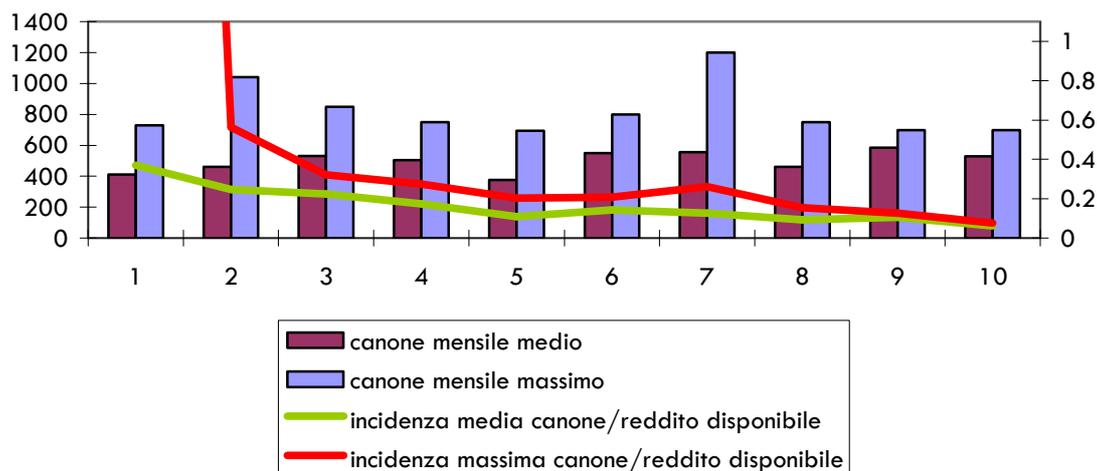
Solo nei primi due decili i valori medi del reddito disponibile risultano essere superiori ai valori ISE, poi il rapporto tra le due grandezze si riduce progressivamente all'aumentare dei decili. Analogamente si comportano i valori soglia, dove addirittura il rapporto tra reddito disponibile e ISE assume un valore superiore all'unità solo per il primo decile. Ne consegue che per le famiglie concentrate nella parte bassa della distribuzione dei redditi – quali sono le famiglie in affitto – l'ISE può essere l'indicatore economico più “garantista” e “prudenziale”.

Le figure seguenti mostrano la relazione tra i due indicatori economici considerati e l'incidenza del canone pagato dalle famiglie che rientrano nel nostro sottocampione “potenziale”.

**Figura 41. Valori medi e massimi di canone mensile (scala di sinistra) e incidenza canone/ISE (scala di destra) per decili di ISE – famiglie potenziali “fase uno” (Provincia di Modena, dati ICESmo 2006)**



**Figura 42. Valori medi e massimi di canone mensile (scala di sinistra) e incidenza canone/reddito disponibile netto familiare (scala di destra) per decili di reddito disponibile – famiglie potenziali “fase uno” (Provincia di Modena, dati ICESmo 2006)**



Indipendentemente dall'indicatore economico considerato, valori critici di incidenza del canone sul reddito si registrano nei primi tre decili di distribuzione dei redditi. Per valori critici di incidenza intendiamo i valori superiori a 0,3 – soglia convenzionalmente scelta in letteratura per definire una condizione di disagio economico provocata dal pagamento del canone di affitto.

### Fase due

In questa seconda fase passiamo a definire la domanda potenziale secondo criteri reddituali. Alla luce dell'analisi precedente, circoscriviamo ulteriormente la potenziale utenza di social housing alle famiglie in affitto che si trovano nella parte bassa della distribuzione dei redditi, vale a dire a quelle famiglie che appartengono ai primi tre decili di reddito disponibile netto familiare e/o ISE.

Poniamo un'ulteriore condizione: che stiano attualmente pagando un affitto che incide per oltre il 30% sia sul reddito disponibile netto familiare sia sull'ISE.

Applicando questi criteri, le famiglie che potenzialmente potrebbero esprimere domanda di affitti sociali a Modena si aggirano sull'ordine delle 5.000 unità. Di queste, circa il 35% percepisce attualmente un contributo per l'affitto.

Riportando i dati campionari alla popolazione, tali famiglie “potenziali” potrebbero plausibilmente essere così distribuite, per classi di situazioni economiche:

**Tabella 24. Distribuzione percentuale delle famiglie modenesi “potenziali – fase due” per classi economiche (Dati ICESmo 2006)**

CLASSI DI ISE	CLASSI DI REDDITO DISPONIBILE NETTO FAMILIARE							Totale
	<12mila	12-15mila	15-18mila	18-21mila	21-24mila	24-27mila	27-30mila	
<12mila	20,32	4,29	8,24		2,19			35,04
12-15mila	2,25	12,10	10,21					24,55
15-18mila	1,80	8,89	4,85	7,86		2,09		25,50
18-21mila			10,23					10,23
24-27mila				2,99				2,99
27-30mila							1,69	1,69
Totale	24,37	25,28	33,53	10,85	2,18	2,09	1,69	100,00

Possiamo definire come tre soglie di rischio, sulla base della combinazione di queste informazioni economiche:

- “alto”, per quei nuclei familiari che potrebbero trovarsi in difficoltà anche a sostenere canoni di livello sociale;
- “medio”, per quei nuclei che potrebbero trovarsi in condizioni di vulnerabilità;
- “basso-nullo”, per le famiglie che presentano condizioni reddituali che dovrebbero garantire la sostenibilità di un canone sociale.

Le famiglie che dunque in questa seconda fase rientrano nella nostra definizione di utenti potenziali si dividono in questo modo:

**Tabella 25. Distribuzione delle famiglie modenesi “potenziali – fase due” per classi di rischio – valori percentuali e valori assoluti riportati alla popolazione (Dati ICESmo 2006)**

Classi di rischio	Distribuzione percentuale	Valori assoluti (migliaia)
Alto	27	1,4
Medio	22	1,1
Basso-nullo	51	2,6
Totale	100	5,1

Oltre la metà di queste famiglie, dunque, dovrebbe essere nelle condizioni di sostenere senza alcuna difficoltà un canone sociale. I nuclei che percepiscono un contributo per l’affitto rientrano per il 20% nella classe più a rischio, e per il 40% in ciascuna delle altre fasce di rischio.

Se definiamo come canone sostenibile un canone pari al 30% del reddito familiare netto disponibile, il canone medio sostenibile dalle famiglie da noi definite potenziali si aggira sui 370 euro; se invece poniamo il canone sostenibile al 30% dell’ISE familiare – che, abbiamo visto, per i primi decili distribuzione del reddito è mediamente più basso del reddito disponibile e può essere considerato una misura più prudentiale – otteniamo valori più bassi:

**Tabella 26. Canone medio sostenibile dalle famiglie modenesi “potenziali – fase due” per classi di rischio (Dati ICESmo 2006)**

Classi di rischio	Canone medio sostenibile (canone sostenibile = 30% reddito disponibile)
Alto	251
Medio	358
Basso-nullo	437
Totale	369

Classi di rischio	Canone medio sostenibile (canone sostenibile = 30% ISE)
Alto	192
Medio	308
Basso-nullo	426
Totale	337

Le tabelle seguenti riportano la distribuzione dell'utenza potenziale per classe di rischio e canone sostenibile, anche in questo caso calcolato – rispettivamente – sul reddito disponibile e sull'ISE:

**Tabella 27. Distribuzione percentuale delle famiglie modenesi “potenziali – fase due” per classi di rischio e canone sostenibile (Dati ICESmo 2006)**

Classi di rischio	Canone sostenibile = 30% reddito disponibile				Totale
	<=300	300-400	400-500	>500	
Alto	23	4			27
Medio	2	14	7		22
Basso-nullo		19	23	9	51
Totale	24	37	29	9	100

Classi di rischio	Canone sostenibile = 30% ISE				Totale
	<=300	300-400	400-500	>500	
Alto	25	2	0	0	27
Medio	8	14	0	0	22
Basso-nullo	2	14	30	5	51
Totale	35	31	30	5	100

La quota di famiglie potenziali particolarmente vulnerabile, che non potrebbe sostenere un canone di affitto superiore ai 300 euro, oscilla tra il 25% e oltre il 35% a seconda della misura utilizzata per definire la sostenibilità. Si consideri che quelli che stiamo assumendo sono valori assoluti di canone, che non tengono in considerazione le eventuali dimensioni degli alloggi né di conseguenza i valori delle locazioni al mq.

Se confrontiamo la classi di canone sostenibile con le classi di canone attualmente pagate da queste famiglie otteniamo:

**Tabella 28. Distribuzione percentuale delle famiglie modenesi “potenziali – fase due” per classi canone – sostenibile e attualmente pagato (Dati ICESmo 2006)**

Canone sostenibile = 30% reddito disponibile	Canone attualmente pagato					Totale
	300-400	400-500	500-600	600-700	700-800	
<=300	11	7	2	2	2	24
300-400	10	17	11			37
400-500		11	8	11		29
>500				3	6	9
Totale	20	34	21	16	8	100

Canone sostenibile = 30% ISE	Canone attualmente pagato					Totale
	300-400	400-500	500-600	600-700	700-800	
<=300	10	12	4	5	4	35
300-400	10	12	7	2		31
400-500		11	10	6	2	30
>500				3	2	5
Totale	20	34	21	16	8	100

Le famiglie che non sarebbero in grado di sostenere canoni superiori ai 300 euro mensili pagano attualmente dai 300 agli 800 euro. Anche se la gran parte di queste paga un canone che non supera i 500 euro mensili, il rischio di morosità non può che essere alto.

Per oltre il 20% delle famiglie potenziali già una riduzione media di 30 euro mensili sarebbe sufficiente a far rientrare le spese per l'affitto nei limiti della sostenibilità. Plausibilmente sono queste le famiglie per le quali il contributo per l'affitto potrebbe avere efficacia: possono essere quantificate in circa un migliaio, appartenenti alle classi di rischio media o bassa-nulla.

Una quota di famiglie compresa tra il 5% e il 9% risulta invece in grado di sostenere canoni superiori ai 500 euro, e per queste i contratti a canone concordato potrebbero già rappresentare una delle possibili soluzioni.

### *Le caratteristiche demografiche delle famiglie potenziali*

Le tabelle seguenti mostrano alcune caratteristiche demografiche delle famiglie definite potenziali, mettendole a confronto con il totale delle famiglie in affitto e delle famiglie modenesi. Anche se in quella che abbiamo definito utenza potenziale si registra una maggiore concentrazione di stranieri rispetto al totale delle famiglie in affitto, una quota pari a quasi il 60% della domanda potenziale resta espressa da nuclei familiari di origine italiana.

**Tabella 29. Distribuzione delle famiglie per cittadinanza (Dati ICESmo 2006)**

Cittadinanza	Utenza potenziale	Tutte le famiglie in affitto	Modena
Italiana	59.32	75.00	92.24
Straniera	40.68	25.00	7.76
Totale	100.00	100.00	100.00

**Tabella 30. Distribuzione delle famiglie “potenziali – fase due” per cittadinanza e classe di rischio (Dati ICESmo 2006)**

Classe di rischio	Italiani	Stranieri	Totale
Alto	33.68	16.91	26.86
Medio	16.23	30.76	22.14
Basso-nullo	50.09	52.33	51.00
Totale	100.00	100.00	100.00

Nella classe di rischio più alta si registra una maggiore concentrazione di famiglie italiane, ma anche nel caso in cui si escludesse tale classe di rischio dalle nostre considerazioni gli italiani continuerebbero ad essere la maggioranza dell’utenza potenziale.

Emerge inoltre una particolare concentrazione – tra gli utenti potenziali – di famiglie di età inferiore ai 40 anni e composte da un’unica persona. L’utenza potenziale di cittadinanza italiana si concentra – rispetto all’utenza straniera – nei nuclei di piccole dimensioni e con capofamiglia ultraquarantenne.

Se applichiamo infine la definizione di sovraffollamento di Ricci (1997)<sup>1</sup>, otteniamo che vive attualmente in condizioni di sovraffollamento oltre il 20% delle famiglie potenziali, nella maggior parte dei casi straniera.

**Tabella 31. Distribuzione delle famiglie per classi di età (Dati ICESmo 2006)**

Classi d’età	Utenza potenziale	Tutte le famiglie in affitto	Modena
20-29	24.44	11.45	4.32
30-39	41.43	29.70	18.29
40-49	4.93	14.15	17.35
50-59	6.17	14.13	17.54
60-69	9.03	12.90	15.50
70-79	6.48	11.14	14.89
>=80	7.52	6.54	12.11
Totale	100.00	100.00	100.00

<sup>1</sup> Secondo tale definizione, si verifica una condizione di sovraffollamento quando:

- una persona vive sola in meno di 30 mq;
- una famiglia di due componenti vive in meno di 50 mq;
- una famiglia di tre componenti vive in meno di 65 mq;
- una famiglia da quattro a sei componenti vive in meno di 80 mq;
- una famiglia di sette o otto componenti vive in meno di 110 mq;
- una famiglia di oltre otto componenti vive in meno di 125 mq.

**Tabella 32. Distribuzione delle famiglie per numero di componenti (Dati ICESmo 2006)**

Numero componenti	Utenza potenziale	Tutte le famiglie in affitto	Modena
1	62.54	47.58	35.81
2	16.54	22.31	28.80
3	8.33	16.30	19.34
4	11.27	7.73	12.48
5+	1.32	6.08	3.57
Totale	100.00	100.00	100.00

I potenziali utenti percepiscono nella quasi totalità dei casi un reddito da lavoro dipendente (75%) o da pensione (20%), ma l'aspetto particolarmente rilevante riguarda il numero di redditi percepiti: su quattro famiglie potenzialmente utenti, sono almeno tre quelle che percepiscono un unico reddito.

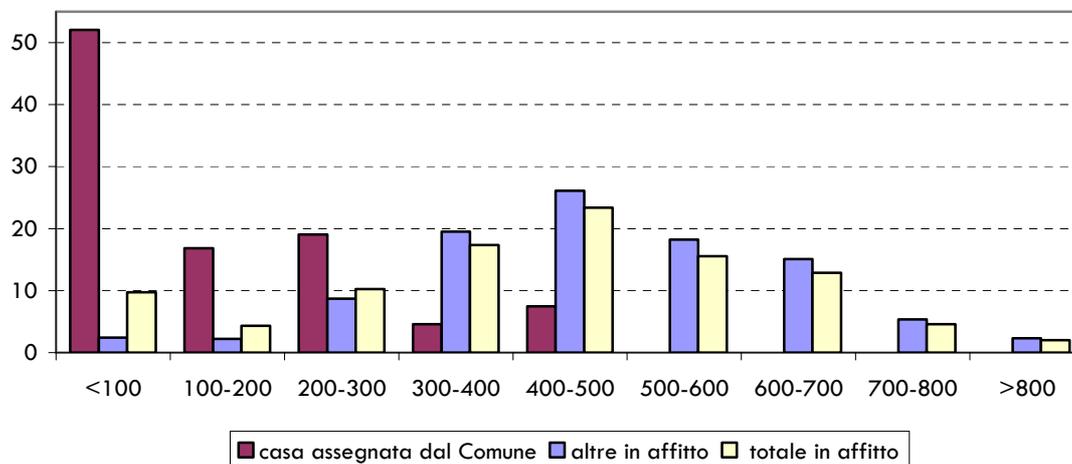
#### *Un confronto con le famiglie assegnatarie di alloggi pubblici*

Può essere interessante a questo punto andare a vedere come si posizionano queste famiglie che abbiamo definito utenza potenziale rispetto a quelle che vivono in case assegnate dal Comune. Applicando le stesse classi di rischio economico utilizzate finora nell'analisi, è possibile osservare come le famiglie assegnatarie di alloggi comunali si dividano pressoché equamente tra le due classi di rischio estreme: tendono cioè a concentrarsi in situazioni di difficoltà economica oppure di una discreta tranquillità, pur non decadendo dal diritto di essere assegnatari. Nel complesso, quasi il 90% delle famiglie che vivono nell'edilizia pubblica sopporta un'incidenza del canone inferiore alla soglia critica del 30%, sia che questa venga calcolata sul reddito disponibile netto familiare sia sull'ISE.

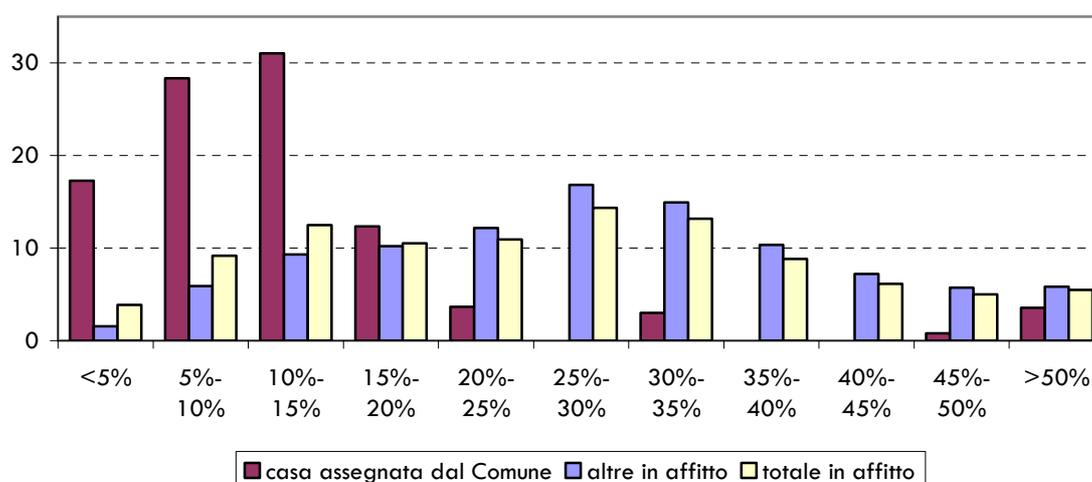
**Tabella 33. Distribuzione delle famiglie modenesi assegnatarie di alloggi comunali, per classi di rischio economico e incidenza del canone (Dati ICESmo 2006)**

Incidenza del canone	Distribuzione percentuale per classi di rischio		Totale
	Alto	Basso-nullo	
Minore al 30% di reddito E ISE	41	47	88
Superiore al 30% di reddito E ISE	4	3	7
Superiore al 30% di reddito O ise	4	1	5
Totale	49	51	100

Ciò è dovuto – come mostrano anche le figure seguenti – ai livelli estremamente bassi dei canoni attualmente pagati nell'edilizia pubblica: le differenze rispetto al mercato privato degli affitti sono lampanti.

**Figura 43. Distribuzione delle famiglie modenesi per tipo di affitto e canone mensile pagato**

**Figura 44. Distribuzione delle famiglie modenesi per tipo di affitto e incidenza canone/reddito disponibile netto familiare (Dati ICESmo 2006)**



Almeno sotto due aspetti le famiglie assegnatarie di alloggi pubblici si trovano dunque in una posizione privilegiata rispetto alle famiglie che affittano nel mercato privato: innanzitutto godono di un tale risparmio sui costi abitativi che anche per bassi livelli di reddito l'incidenza delle spese per l'affitto non supera la soglia critica del 30%; in secondo luogo, tendono a non decadere mai da questa posizione di favore, anche quando la situazione economica migliora.

Alla luce di queste considerazioni, viene da domandarsi se non sarebbe opportuno abbassare i requisiti reddituali per mantenere il diritto all'assegnazione – che attualmente sono fissati a 51.462,90 di ISE e 34.308,60 di ISEE dalla normativa regionale – oppure prevedere la possibilità di aumentare i canoni ben al di sopra dei livelli attuali. Ci possiamo chiedere ad esempio quante delle famiglie oggi assegnatarie pubbliche potrebbero permettersi di pagare canoni di affitto più alti rispetto ai livelli attuali – pur mantenendosi nei limiti della sostenibilità.

**Tabella 34. Quota di famiglie che vivono in case assegnate dal Comune che potrebbero sostenere diversi livelli di canone mensile (dati ICESmo 2006)**

canone mensile	Sostenibilità su reddito netto disponibile	Sostenibilità su ISE
100	94%	90%
150	90%	86%
200	78%	80%
250	67%	65%
300	60%	50%
350	56%	47%
400	50%	43%
450	47%	32%
500	38%	29%
550	31%	21%
600	15%	20%

La tabella mostra che quasi tutte le famiglie in alloggi comunali potrebbero pagare 100 euro al mese, e circa la metà potrebbe sostenere un canone mensile di 350 euro. Anche se si trattasse di un numero approssimato per eccesso, è evidente che un incremento anche modesto dei canoni – rispetto ai livelli attuali – è praticabile, e potrebbe migliorare le entrate dell'ACER o essere usato per politiche redistributive.

### 3 Considerazioni finali

In questa sezione riepiloghiamo quanto emerso nelle analisi precedenti e traiamo alcune conclusioni. Immaginiamo dunque di essere un cittadino che vive in affitto ma si trova a sostenere un canone particolarmente oneroso per le proprie finanze: come possiamo muoverci tra le politiche abitative disponibili?

Possiamo innanzitutto candidarci come assegnatario di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica, ma qui la concorrenza è spietata e difficilmente avremo successo se la nostra condizione di disagio si limita alla sola dimensione economica. Ogni anno le domande per l'ERP sono oltre 1.200, i nuovi ingressi circa 70. Poiché le assegnazioni degli alloggi disponibili avvengono in ordine di punteggio, e il punteggio è tanto più alto quanto più gravi o numerose sono le condizioni di disagio del nucleo familiare, finiscono col diventare assegnatarie di ERP solo le famiglie estremamente disagiate. Chi entra, di fatto, beneficia per sempre di un enorme risparmio sulle spese per l'affitto; ma a chi resta fuori, quali altre soluzioni rimangono?

Nell'immediato, possiamo presentare domanda per il contributo al pagamento dell'affitto. Dobbiamo sapere, però, che un numero sempre maggiore di famiglie richiede il contributo, mentre decresce l'ammontare delle risorse disponibili: di conseguenza, il contributo di cui beneficemo corrisponderà approssimativamente al 30% di quello teoricamente dovuto (cioè fissato dalla normativa).

Se poi stiamo pagando un canone di mercato, possiamo attivarci quantomeno per cercare di stipulare un contratto a canoni concordati. Possiamo ad esempio provare ad accedere agli alloggi delle aree PEEP destinati all'affitto, oppure rivolgerci al servizio Agenzia Casa del Comune. Ma anche in questi casi la domanda eccede l'offerta, e potremmo non essere noi gli assegnatari.

Gli interventi per le famiglie che vivono in affitto si articolano in tre livelli. Il più generoso, ma residuale, è rappresentato dall'ERP. Da un lato, condizione necessaria e non sufficiente per accedere all'ERP è la presenza in uno stesso nucleo familiare di più condizioni di disagio; dall'altro, il turn-over è molto basso, chi è riuscito a diventare assegnatario decade solo raramente dal diritto e di fatto può considerarsi come uno che ha vinto la lotteria. Dai dati emerge che i canoni pagati nell'ERP sono estremamente bassi rispetto al mercato privato, e nella maggior parte dei casi finiscono con l'incidere in modo molto contenuto sul reddito disponibile nonostante i bassi livelli di reddito degli assegnatari. A parità di reddito, gli assegnatari di ERP vengono a trovarsi in una situazione privilegiata rispetto al resto degli affittuari, e tendono a mantenere questo privilegio anche una volta che non presentano più criteri prioritari. Possono verificarsi situazioni inique, dove chi è in lista di attesa si trova in condizioni di disagio più gravi rispetto a chi – già assegnatario – può continuare a godere dell'intervento pubblico. Viene dunque da chiedersi se non sia auspicabile aumentare i canoni oltre i livelli attuali: i dati mostrano che ci sarebbe margine in questo senso, e le maggiori entrate derivanti da un incremento anche modesto dei canoni potrebbero essere utilizzate per ampliare il patrimonio immobiliare degli enti gestori o destinate a politiche redistributive. Oppure, si potrebbe pensare di favorire il turn-over degli assegnatari, ad esempio rivedendo verso il basso i livelli di reddito che determinano la decadenza del diritto. Soglie particolarmente basse possono innescare meccanismi di trappola della povertà – dove chi gode del beneficio perde l'incentivo a migliorare autonomamente la propria condizione perché ciò comporterebbe la perdita del beneficio stesso – ma soglie alte finiscono con l'impedire all'ERP di dare risposta al disagio presente.

Il contributo per l'affitto costituisce un intervento selettivo e universale: per accedervi è necessario rispondere a determinati requisiti, ma degli aventi diritto tutti riceveranno il contributo. Il contributo viene calcolato in base alla fascia di reddito del richiedente e all'incidenza del canone sul valore dell'ISE, ma nel caso in cui i finanziamenti a disposizione siano inferiori al fabbisogno teorico esso viene ridotto proporzionalmente tra tutti gli aventi diritto. Di fatto può essere considerato un intervento palliativo, perché l'andamento crescente delle domande e quello decrescente delle risorse del Fondo hanno determinato negli ultimi anni l'erogazione di contributi pari a meno di un terzo dell'importo teorico.

Gli strumenti PEEP e Agenzia Casa contribuiscono a incrementare l'offerta di alloggi in affitto a canone concordato, ma con modalità diverse: nel primo caso, destinando alla locazione a canone concordato una quota delle nuove costruzioni di parte pubblica; nel secondo, offrendo alloggi che fanno parte dello stock esistente nella disponibilità dei piccoli proprietari privati. Gli alloggi destinati all'affitto in aree PEEP, tuttavia, lo sono per almeno dieci anni: ciò significa che, al termine di questo periodo, possono cambiare destinazione ed essere cedute in proprietà. E' il caso ad esempio delle cooperative di abitazione, che assegnano gli alloggi in godimento temporaneo. In questo modo gli alloggi PEEP incrementano l'offerta di alloggi a canoni concordati nel breve ma non nel lungo periodo. L'Agenzia Casa svolge invece un importante ruolo di intermediazione tra domanda e offerta di alloggi in locazione: fornendo garanzie ed agevolazioni ai proprietari cerca di intercettare il patrimonio abitativo disponibile in possesso dei piccoli proprietari al fine di rispondere alla domanda di alloggi a canoni inferiori ai livelli di mercato. L'operatività dell'Agenzia casa è buona, e ci sarebbero i numeri – dal lato della domanda e dell'offerta – per pensare ad un suo ampliamento: ci sono altri proprietari disposti a concedere in locazione il proprio alloggio secondo questa modalità, e c'è la domanda pronta a coprirli. Il funzionamento dell'Agenzia Casa è però nelle mani del personale già nell'organico dell'Ufficio Casa – che ha visto semplicemente ampliarsi lo spettro delle mansioni da svolgere – e a queste condizioni la gestione di un numero di alloggi superiore a quello attuale diventerebbe difficilmente sostenibile.

Nella prima sezione del lavoro abbiamo analizzato le caratteristiche economiche e sociali di chi si candida ad accedere alle politiche abitative. La componente straniera rappresenta circa la metà della domanda espressa, ed è costituita in particolare da ghanesi, marocchini e albanesi – comunità numerose sul territorio e immigrate da più vecchia data. Tuttavia, se consideriamo le domande per l'ERP, notiamo che le situazioni di disagio tendono a concentrarsi tra gli italiani: il che significa che nei primi posti in graduatoria troviamo più italiani, e plausibilmente saranno prevalentemente italiani i nuovi assegnatari. La quota maggiore di richiedenti stranieri viene registrata per il servizio fornito dall'Agenzia Casa, e il motivo può essere facilmente intuibile: se le asimmetrie informative o i pregiudizi rendono la ricerca di una casa in affitto particolarmente difficile per i cittadini stranieri, il ruolo di intermediazione e di garante svolto dall'Agenzia Casa si rivela importante soprattutto per loro.

La domanda espressa si concentra nelle classi di età centrali e nei nuclei familiari di piccole dimensioni, e i dati relativi agli ultimi quattro anni mostrano un leggero aumento dei richiedenti tra i 40 e i 60 anni e dei nuclei numerosi. Il disagio abitativo viene espresso quasi nella totalità dei casi da lavoratori dipendenti o pensionati, ed è molto alta la quota di famiglie monoreddito: vivere in affitto percependo un unico reddito è la condizione che più espone al disagio economico e abitativo. Nel complesso la domanda espressa si attesta sulle 1.200 unità per l'ERP e sfiora le 4.000 unità per il Fondo Sociale per l'Affitto – tendenzialmente la gran parte dei richiedenti ERP presenta anche domanda per il contributo per l'affitto. Sono invece quasi un migliaio i cittadini che si sono rivolti all'Agenzia Casa.

Nella seconda sezione del lavoro abbiamo utilizzato i dati campionari dell'indagine ICESmo del 2006 relativi al Comune di Modena per identificare la domanda potenziale di una politica abitativa che si collochi in una posizione intermedia tra l'edilizia pubblica e i canoni concordati.

Risultano essere circa 5.000 le famiglie in affitto residenti a Modena, non assegnatarie di alloggi ERP o comunali, non titolari di diritti reali su altri alloggi nel territorio comunale, appartenenti ai primi tre decili di reddito disponibile netto familiare e/o ISE, che attualmente sopportano un'incidenza del canone superiore al 30% sia del reddito disponibile netto sia dell'ISE. Si tratta in particolare di famiglie italiane, di età inferiore ai 40 anni e di piccole dimensioni.

Abbiamo suddiviso queste famiglie potenziali in diverse classi di rischio sulla base della situazione economica e del criterio che fissa la sostenibilità del canone entro il 30% del reddito: oltre la metà delle famiglie presenta condizioni reddituali che garantiscono la sostenibilità di un canone sociale, ma un altro 27% potrebbe invece trovarsi in difficoltà a pagarlo. Nelle condizioni di maggiore difficoltà troviamo una più alta concentrazione di famiglie italiane.

Alla luce di questo esercizio, possiamo ritenere che per alcune famiglie – quelle ad alto rischio, e/o quelle che possono sostenere canoni solo inferiori ai 300 euro – l'ERP rappresenti l'unica soluzione valida (resterebbe da chiedersi, in questo caso, se e come l'ERP possa dare loro risposta); che il Fondo Sociale per l'Affitto sia una soluzione efficace per quelle famiglie cui basterebbe una riduzione del canone mensile di 30–50 euro per rientrare nei limiti della sostenibilità; che i canoni concordati siano una soluzione valida per le famiglie in grado di sostenere canoni superiori ai 500 euro mensili: si tratta – secondo le stime di media prudenzialità – di circa 1.400 famiglie nel primo caso, 1.100 nel secondo e 400 nel terzo.

Anche escludendo dal nostro campione tali famiglie, perché ipotizziamo che ad esse possano dare risposta le politiche abitative esistenti, la domanda potenziale non verrebbe esaurita: conterebbe ancora tra i 2.000 e 2.300 nuclei familiari. Non ragioniamo qui sulla fattibilità di interventi di edilizia sociale, ma la loro eventuale realizzazione troverebbe una domanda pronta a coprire l'offerta. Come per la domanda espressa, anche in questo caso il disagio si concentra nelle famiglie monoreddito, di lavoratori dipendenti e pensionati. In questo numero residuale di famiglie le tipologie più rappresentate sono ancora i nuclei con capofamiglia con meno di 40 anni e di piccole dimensioni, ma – una volta escluse le famiglie nel disagio più forte – resta una maggiore quota di stranieri.

## Bibliografia

Abitcoop

- 2007 *Bilancio sociale 2007*
- 2008 *Bilancio sociale 2008*
- 2009 *Bilancio sociale 2009*

Dexia-Crediop

- 2008 *Social housing e agenzie pubbliche per la casa.*

Ricci, R.

- 1997 *Povert  abitativa in Italia, 1989-1993.* Commissione d'indagine sulla povert  e l'emarginazione, Roma.

Salzano, E.

- 2003 *Fondamenti di urbanistica.* Laterza, Bari.

Whitehead, C.; Scanlon, K. (a cura di)

- 2008 *Social housing in Europe II – A review of policies and outcomes.* LSE, London.

<http://www.comune.modena.it/>

<http://urbanistica.comune.modena.it/>

Si ringrazia l'Amministrazione Comunale di Modena per averci reso disponibili i dati in loro possesso.