

Gennaio 2017
QUADERNO ONLINE
FONDAZIONE CRC

DISAGIO ED EMERGENZA ABITATIVA

IN PROVINCIA DI CUNEO

A cura di Nadia Caruso e Viviana Gullino



ANALISI PROMOSSA E FINANZIATA DA



FONDAZIONE CRC

Questa analisi è stata promossa e finanziata dalla Fondazione CRC e condotta dalle ricercatrici Nadia Caruso e Viviana Gullino, con il coordinamento del Centro Studi della Fondazione (Elena Bottasso, Stefania Avetta, Renato Lanzetti) e in collaborazione con il Settore Attività Istituzionale (Gianluca Olivero).

Si ringraziano i testimoni qualificati intervistati: Gino Garzino (ATC Piemonte sud), Cristina Giletta (Comune di Saluzzo), Elena Lovera (ANCE Cuneo), Ivana Lovera (Caritas Cuneo), Barbara Re (CSAC – Consorzio socio-assistenziale Cuneo), Laura Schutt Scupolito (Regione Piemonte), Fabio Smareglia (Comune di Bra), Alessandro Valmachino (Cooperativa sociale Alice – progetto Casa Pina).

Per i dati quantitativi relativi alla provincia di Cuneo si ringrazia la Regione Piemonte con l'Osservatorio sulla condizione abitativa e l'ATC Piemonte sud.

Indice

Premessa, <i>a cura del Centro Studi della Fondazione CRC</i>	pag.4
Introduzione	pag.5
1. Inquadramento del tema	pag.7
1.1 Il disagio abitativo	pag.7
1.2 Le politiche per la casa in Europa	pag.8
1.3 La situazione italiana	pag.12
2. Analisi delle condizioni abitative in provincia di Cuneo	pag.17
2.1 Nota metodologica	pag.17
2.2 Analisi demografica e socio-economica	pag.17
2.3 Analisi del disagio abitativo	pag.21
2.3.1 Offerta abitativa	pag.21
2.3.2 Sfratti	pag.26
2.3.3 Domanda abitativa	pag.32
2.3.4 Ulteriori forme di sostegno al disagio abitativo della popolazione	pag.35
3. Nodi centrali	pag.38
3.1 Il buono stato del patrimonio immobiliare disponibile	pag.38
3.2 Il problema degli sfratti e gli impatti della crisi economica	pag.38
3.3 Le difficoltà strutturali dell'edilizia sociale	pag.40
3.4 Progettualità e collaborazioni tra attori locali	pag.41
3.5 Prospettive per il futuro	pag.43
4. Conclusioni	pag.45
4.1 Popolazione e patrimonio abitativo in provincia di Cuneo	pag.45
4.2 Strumenti e risorse per contrastare il disagio abitativo in provincia di Cuneo	pag.46
4.3 Possibili spunti e proposte per il futuro	pag.46
Elenco dei testimoni qualificati intervistati	pag.48
Riferimenti bibliografici	pag.49

Premessa

Il disagio abitativo è uno dei problemi principali emersi negli ultimi anni, anche in provincia di Cuneo, come conseguenza sociale della crisi economica.

La Fondazione CRC ha promosso, a partire dal 2011, il progetto *EmergenzaCasa*, al fine di prevenire e gestire le situazioni di disagio ed emergenza abitativa, in collaborazione con i principali soggetti locali impegnati in questo ambito (Comuni, Enti gestori socio assistenziali, Caritas), progetto che ha ottenuto risultati significativi sia in termini di numeri sia di innovazioni introdotte a livello di nuove modalità di intervento.

Il progetto è proseguito per cinque edizioni e il Programma Operativo 2017, approvato dal nuovo Consiglio di Amministrazione della Fondazione insediatosi ad aprile del 2016, ha previsto la prosecuzione dell'iniziativa con la definizione della sesta edizione.

Il Centro Studi della Fondazione, che ha il compito di realizzare analisi e ricerche socioeconomiche funzionali a fornire agli Organi indicazioni per la programmazione e la progettazione, ha quindi ritenuto utile – in collaborazione con il Settore Attività Istituzionale – promuovere uno studio per aggiornare la conoscenza sul fenomeno del disagio e dell'emergenza abitativa in provincia di Cuneo.

Il tema della casa, infatti, è stato preso in considerazione e approfondito in diversi lavori, a partire dai periodici Dossier crisi realizzati dal Centro Studi dal 2009 a oggi (disponibili on line), nonché da alcune ricerche specifiche, come quelle relative all'innovazione sociale (Quaderno 12 e Quaderno 24 della collana della Fondazione CRC), che hanno fornito diversi spunti per la stessa impostazione di *EmergenzaCasa*.

Questo studio, realizzato dalle ricercatrici Nadia Caruso e Viviana Gullino, è nato dunque allo scopo di verificare la situazione a livello provinciale del disagio abitativo, evidenziare le tendenze in atto, identificare i principali nodi problematici e fornire suggerimenti utili, non solo per la riprogettazione di *EmergenzaCasa 6*, ma anche per la programmazione pluriennale, sulla quale sono al momento impegnati gli Organi della Fondazione per il periodo 2018-2021.

Inoltre, ci auguriamo che l'analisi possa essere di utilità e di interesse per tutti gli attori locali impegnati in prima linea a fronteggiare i problemi sociali, tra cui abitativi, delle famiglie in difficoltà.

Il rapporto finale è interamente disponibile, come Quaderno on line, sul sito della Fondazione CRC (www.fondazionecrc.it).

A cura del Centro Studi

Introduzione

Il tema del disagio abitativo ha assunto un maggior rilievo nel corso degli ultimi anni, soprattutto a seguito dell'impatto della crisi economico-finanziaria mondiale del 2007-2008. Le ricadute sul mondo del lavoro (aumento della precarizzazione, maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali, aumento della disoccupazione) hanno influito sulle condizioni economiche delle famiglie e quindi anche sulle loro condizioni abitative.

Non è possibile, tuttavia, individuare delle categorie nette di popolazione in condizioni di disagio abitativo, in quanto con il mutamento delle strutture familiari e del mercato del lavoro si individua una sempre maggiore complessità nel censire le famiglie a rischio o in condizione di disagio. Risulta quindi rilevante indagare il tema tenendo conto sia degli aspetti quantitativi, sia delle testimonianze di coloro che lavorano nel settore.

Questo studio si propone di indagare il tema del disagio abitativo nella provincia di Cuneo, nel quadro della situazione nazionale e internazionale. In particolare, il caso della provincia di Cuneo costituisce un ambito territoriale interessante, dal punto di vista geografico e socio-economico.

L'analisi è introdotta da un primo capitolo legato all'approfondimento del tema, esaminando la sua evoluzione in Italia e nel contesto europeo. I capitoli seguenti (2-3) sono invece l'esito della metodologia di ricerca adottata: nel secondo vengono sintetizzate le condizioni abitative in provincia di Cuneo, approfondendo i dati quantitativi relativi alla domanda abitativa, all'offerta e agli attuali strumenti disponibili per contenere e alleviare il disagio abitativo; nel terzo capitolo vengono individuati i "nodi centrali" secondo i testimoni qualificati intervistati, criticità ed elementi di forza rispecchiano i dati precedentemente analizzati. In ultimo, nelle conclusioni, lo studio sintetizza gli elementi principali emersi e delinea dei possibili spunti e prospettive per il futuro.

1. Inquadramento del tema

1.1 Il disagio abitativo

Il tema del disagio abitativo è considerato, negli studi sociali, un tema ad alta complessità perché si relaziona a diverse dimensioni della vita individuale e familiare.

Storicamente, il tema della casa è stato affrontato dalle politiche pubbliche secondo un approccio quantitativo. Specialmente nel secondo dopoguerra, l'approccio seguito dagli stati europei è stato quello di realizzare abitazioni per coloro che ne erano sprovvisti, (a causa delle distruzioni portate dalla guerra e per i fenomeni migratori). I destinatari di questi interventi avevano però caratteristiche simili: famiglie spesso numerose con redditi bassi. Oggi, però, non esiste una soluzione abitativa che risponda in maniera uniforme ai bisogni di tutta la popolazione. I cambiamenti nelle forme del lavoro (es. precariato, ecc.) e nelle famiglie (es. invecchiamento della popolazione, introduzione del divorzio, crescita delle famiglie monoparentali, ecc.) hanno fortemente modificato le condizioni abitative, ampliando notevolmente lo spettro dei bisogni abitativi. Se la casa può essere considerata un bisogno primario, la possibilità di disporne è però legata alle condizioni economiche, familiari, lavorative delle persone.

La complessificazione dei bisogni abitativi ha determinato un aumento delle categorie di potenziali beneficiari e di coloro che si trovano in condizioni di disagio o emergenza abitativa. Focalizzandosi sui beneficiari, si possono individuare diversi livelli di bisogno abitativo:

- da coloro che sono in condizioni gravi e non hanno la possibilità di provvedere autonomamente all'abitazione (per problemi di natura economica, sociale, di salute, ecc.),
- a coloro che invece si trovano in situazioni "intermedie", hanno problemi temporanei o indotti da eventi specifici (es. licenziamento, malattia, divorzio, ecc.),
- fino al disagio più "lieve", ovvero coloro che faticano a entrare nel mercato abitativo per problemi economici, o hanno difficoltà nell'intraprendere un percorso di indipendenza abitativa (es. giovani) senza le garanzie necessarie.

Non è possibile individuare delle soglie che distinguano in modo netto i diversi beneficiari, perché le problematiche possono essere molto diverse e possono sommarsi tra loro generando ancora più numerose combinazioni di disagio. Le soluzioni a questi tipi di bisogni possono quindi spaziare da interventi più strutturali e concreti (es. la realizzazione di nuova edilizia residenziale), fino a forme più lievi, come contributi economici, servizi di intermediazione per la locazione o garanzie per rispondere alle richieste del mercato immobiliare.

La letteratura scientifica si è occupata nel corso del tempo e degli studi principalmente di due classi di bisogno abitativo: coloro che sono in condizioni di alta fragilità e grave disagio e quindi sono stati storicamente supportati dalle politiche pubbliche (casa pubblica, sussidi, ecc.), e, oggi, coloro che vengono definiti "fascia grigia", ovvero famiglie o individui che hanno difficoltà ad entrare nel mercato privato, per la difficoltà ad accedere a mutui oppure per gli alti costi degli affitti. Se la prima categoria di popolazione può essere quantificata tramite le domande per la casa pubblica o altre richieste di sostegno, nel secondo caso, "la fascia grigia" non è mai stata univocamente determinata in Italia. Non è infatti possibile stimare quale parte di popolazione è in condizione di disagio seppur lieve, senza svolgere interviste o ricerche con metodi qualitativi su ampi campioni.

Box 1. Domanda e Offerta abitativa

Con “domanda abitativa” si intendono tutti coloro, famiglie o individui, che hanno la necessità di un’abitazione. Si tratta quindi dell’intera popolazione.

Con “offerta abitativa”, invece, si intende la disponibilità sul mercato di forme abitative (tutti i tipi di abitazione). L’offerta può essere di tipo pubblico o privato. In Italia si distinguono diverse forme di abitazione pubblica e di tipo pubblico-privato in virtù di accordi e/o convenzioni tra soggetti diversi (comuni, cooperative, imprese private, ecc.).

Le tipologie di sostegno alla popolazione sul tema della casa possono agire sulla domanda oppure sull’offerta abitativa: l’assegnazione di sussidi o forme di supporto economico alle famiglie ha l’obiettivo di intervenire sulle condizioni della domanda, mentre la costruzione di nuove residenze pubbliche o abitazioni a canone calmierato agisce sull’offerta abitativa, determinandone una maggiore disponibilità.

È importante segnalare come il tema del disagio abitativo e le condizioni di emergenza subite da una parte della popolazione si siano acuite negli ultimi anni, a seguito della crisi economico finanziaria mondiale del 2007-2008. Questo peggioramento nelle condizioni di vita della popolazione investe quasi tutti gli stati con economie avanzate (Stati Uniti e Unione Europea), raggiungendo, in alcuni casi, anche la cosiddetta classe media. La crisi economica ha infatti fortemente colpito il tessuto socio-economico, generando perdita di posti di lavoro e l’aumento dell’utilizzo degli ammortizzatori sociali (in Italia cassa integrazione, mobilità, ecc.). Il mantenimento dell’abitazione, in condizioni di difficoltà economica, è quindi uno dei primi problemi da affrontare, soprattutto se si considera il peso delle spese di gestione della casa sui redditi delle famiglie. Nei paragrafi successivi vedremo come la crisi economica ha colpito gli stati europei, l’Italia e la provincia di Cuneo.

1.2 Le politiche per la casa in Europa

Per comprendere la situazione attuale è necessaria una breve panoramica su come il tema della casa e le politiche messe in atto si sono evolute nel corso degli ultimi decenni.

Ogni stato europeo ha affrontato il tema della casa con modalità diverse, che hanno determinato quadri istituzionali, strategie e strumenti di pianificazione differenti. Nonostante queste singolarità, si possono individuare delle somiglianze nella distribuzione delle responsabilità e delle risorse.

Il tema della casa e il bisogno abitativo si fa risalire, storicamente, all’inizio del XIX secolo, a seguito dei fenomeni di industrializzazione e inurbamento della popolazione. Le prime iniziative sono state promosse dal settore privato (imprese e associazioni), e sono state poi sostituite dall’intervento degli stati, sotto forma di politiche pubbliche per la casa. L’attuale situazione di mix tra abitazioni pubbliche e private si riconosce nella maggior parte degli stati europei, con alcune differenze nei soggetti che gestiscono i servizi e forti disparità tra gli stati se si considerano le dimensioni del patrimonio pubblico e di quello privato. Inoltre, nonostante la casa venga considerata uno dei bisogni principali dei cittadini, l’Unione Europea non ha competenze in merito. Questa situazione determina l’assenza di una politica comune, di progetti o programmi che finanzino le nuove costruzioni, la gestione o manutenzione del patrimonio esistente. Gli unici investimenti tangenti al settore della casa sono riferiti alla riqualificazione e rigenerazione urbana, al tema dell’efficienza energetica e all’inclusione sociale. Il tema della casa rientra quindi in un più ampio scenario di obiettivi e sfide che interessano l’Unione Europea¹.

¹ Per ulteriori informazioni sulle relazioni tra programmi europei e loro priorità e il tema della casa si veda: FEANTSA Working Group Housing, 2002.

Box 2. Social housing in Europa

Social housing è il termine utilizzato in Europa, e a livello internazionale, per indicare tradizionalmente la casa pubblica. L'intervento pubblico è molto cambiato nel corso del tempo, dando luogo anche a forme di supporto privato e a situazioni di partnership pubblico-private. Ecco perché oggi con questo termine si intendono anche forme di sostegno all'abitare promosse da attori privati.

Housing Europe (European Federation of Public, Cooperative & Social Housing), la rete europea che monitora e rappresenta i soggetti proprietari e gestori di *social housing*, ha definito l'obiettivo del *social housing* come: "il sostegno alle famiglie con problemi nell'accesso a un'abitazione decorosa nel mercato privato in condizioni di adeguato mix sociale e urbano. Il tratto comune del *social housing* negli Stati membri dell'Unione Europea è l'esistenza di regole per l'assegnazione di abitazioni alle famiglie beneficiarie. Definire queste regole è responsabilità degli stati e delle loro istituzioni pubbliche. Questi criteri hanno l'obiettivo di superare le difficoltà del mercato abitativo privato, risultato del deficit strutturale di abitazioni dignitose e convenienti economicamente." (Czischke, 2007, p. 64, traduzione dell'autore).

Come si può notare, nella definizione di "*social housing*" oggi non vi è il riferimento esclusivo ad abitazioni o interventi pubblici, proprio perché nel corso del tempo il sistema di sostegno alle famiglie in disagio abitativo ha visto l'ingresso di soggetti di natura di diversa e l'elaborazione di interventi che vanno oltre la realizzazione di case pubbliche. (Per ulteriori informazioni sul significato del termine in Italia oggi vedi Box n.3.)

L'intervento nel settore della casa nasce quindi all'inizio del XIX secolo per rispondere alle esigenze dei lavoratori che si trasferivano nelle città per effetto dei processi di industrializzazione. Nel corso del tempo, il tema della casa è stato legato alle rivendicazioni delle classi operaie per ottenere migliori condizioni di vita e la realizzazione di nuova edilizia più salubre. Le istituzioni religiose e filantropiche e i datori di lavoro furono i primi a realizzare interventi a piccola scala, promuovendo abitazioni in affitto. Dal 1930 si è diffuso in Europa l'intervento pubblico statale che aveva l'obiettivo di intervenire sulle urgenti condizioni di sovraffollamento e scarsa igiene. Nonostante queste azioni siano state di rilevanza limitata, furono l'origine dello sviluppo del settore del *social housing* nel secondo dopoguerra. La necessità di ricostruire le città europee distrutte dalla guerra, di gestire il patrimonio esistente e di rispondere ai pressanti bisogni abitativi delle famiglie determinò il momento di massimo sviluppo delle politiche per la casa in Europa (Priemus & Dieleman, 1999; Priemus, Kleinman, MacLennan, & Turner, 1993). Questo tipo di politica pubblica si inseriva, inoltre, all'interno delle misure del *welfare state*, anch'esso in fase di espansione in quegli anni. La ricostruzione avvenne quindi finanziando il settore delle costruzioni, dei trasporti e delle infrastrutture, lo sviluppo urbano e la gestione del territorio. In tutti gli stati europei il settore delle costruzioni venne utilizzato per il rilancio dell'economia e dell'edilizia. Negli anni '50-'60 il 10-15% della spesa pubblica degli stati europei era destinato al settore della casa e questo trend proseguì fino agli anni '70 per il Regno Unito, fino agli '80 in stati come la Svezia e l'Olanda (Priemus et al., 1993).

Questo forte intervento di politica pubblica per la casa si registrò soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e settentrionale, mentre gli stati dell'est e del sud dell'Europa hanno avuto priorità diverse. L'orientamento politico dell'Europa dell'est determinò il forte sviluppo del patrimonio pubblico, mentre nell'Europa meridionale risorse minori vennero destinate alla casa, lasciando l'edilizia residenziale all'iniziativa privata.

Gli elementi di debolezza di questa fase hanno però influenzato lo sviluppo successivo: l'incremento dell'edilizia residenziale pubblica, con caratteri soprattutto quantitativi, poneva scarsa attenzione alla qualità e varietà dell'edilizia prodotta; non venivano inoltre considerate le relazioni con il tessuto urbano circostante, la presenza di servizi o i collegamenti con la struttura economica locale.

Dagli anni '70 in poi le politiche abitative pubbliche in Europa iniziarono a vacillare, con un progressivo ritiro dello stato dal settore (Doherty, 2004; Peck & Tickell, 2002). Con la messa in discussione dei sistemi di welfare, il settore della casa pubblica fu uno dei primi a venire tagliato. Allo stesso tempo, però, le condizioni di disagio e rischio abitativo erano state notevolmente alleviate nel

corso dei decenni, lo sviluppo economico aveva infatti determinato un miglioramento nelle condizioni delle famiglie europee grazie all'aumento dell'occupazione e dei salari. Negli anni '80 il patrimonio pubblico venne quindi sempre più destinato a coloro in condizioni di grave fragilità e marginalità sociale: disoccupati, poveri e immigrati. Si parla quindi in letteratura di un processo di "marginalizzazione o residualizzazione" del patrimonio pubblico.

Questo fenomeno non avvenne contemporaneamente in tutti gli stati, ma alcuni, (come Francia, Olanda e Svezia), mantennero un settore abitativo pubblico in espansione. La crisi del settore pubblico determinò, infatti, un processo di differenziazione tra gli stati europei, che seguirono percorsi diversi nella distribuzione delle risorse e nell'importanza assegnata alle politiche per la casa.

I cambiamenti demografici (es. invecchiamento della popolazione e cambiamento delle strutture famigliari) divennero evidenti tra gli anni '80 e '90, in contemporanea con la riforma delle politiche per la casa. Diversi programmi nazionali videro: la promozione della proprietà privata dell'abitazione, la vendita del patrimonio pubblico e lo spostamento dell'investimento pubblico verso forme di sussidio alle famiglie. Il ritiro dallo stato dalla politica per la casa era quindi un fenomeno chiaro e riconosciuto (Ball, Harloe, & Martens, 1988; Doherty, 2004; Harloe, 1995; Malpass, 2008).

Gli stati europei si caratterizzano quindi per l'entità del patrimonio pubblico e di quello in affitto. Le caratteristiche strutturali nazionali determinano modalità diverse nel trattare il disagio abitativo e la mobilità della popolazione.

In letteratura, la crisi del *welfare state* e delle sue politiche viene ricondotta all'emergere dell'orientamento neo-liberista nelle politiche pubbliche², a cui si associa l'enfasi per la competitività, l'aumento del coinvolgimento del privato negli interventi pubblici, una più rigida disciplina fiscale e un'amministrazione pubblica più snella (Brenner, 2004). La politica per la casa viene quindi fortemente ridimensionata e condizionata dal neo-liberismo, che influisce anche sulle modalità di sviluppo delle città e degli insediamenti.

La crisi finanziaria mondiale, nata con la crisi immobiliare statunitense dei mutui subprime, ha inasprito questo trend, non solo a livello di politiche nazionali e di taglio delle risorse pubbliche e dei sistemi di welfare, ma arrivando a colpire anche la qualità della vita della popolazione, che ha visto l'aumento della polarizzazione e della marginalizzazione sociale e l'incremento delle disparità tra livelli di reddito. La capacità di spesa per l'abitazione viene ridotta, incidendo sulle fasce di popolazione più deboli: le giovani generazioni, le famiglie con bassi redditi e gli anziani. E anche il settore dell'edilizia e delle costruzioni è vittima della crisi, con un crollo della domanda. Inoltre, il taglio delle risorse pubbliche ha condizionato il sostegno alle famiglie più vulnerabili, determinando un inasprimento delle condizioni di fragilità sociale e quindi un aumento del disagio, anche abitativo (Caudo & Sebastianelli, 2008).

La risposta alla crisi da parte dei governi europei è stata differenziata, ma gli impatti sono stati uniformi: calo del PIL, caduta delle quotazioni immobiliari e delle operazioni di compravendita, netta diminuzione di nuove costruzioni. Alcune delle soluzioni impiegate hanno visto l'intervento dei governi nazionali sui mercati finanziari, con l'obiettivo di rafforzare il sistema bancario e prevenire il collasso delle istituzioni finanziarie (Heijden, Dol, & Oxley, 2011). Concentrandosi sul settore immobiliare, invece, sono state di tipologie diverse: se in Germania non sono stati promossi interventi particolari, in altri stati sono state attivate iniziative di sostegno per i mutui, incentivi per la costruzione di *social housing*, o il supporto nella cancellazione di nuovi progetti residenziali privati in crisi. In Olanda è stato incrementato il fondo di garanzia per le organizzazioni che gestiscono il *social housing*, con il fine di aumentarne il patrimonio. Anche nelle Fiandre (in Belgio), il governo locale ha

² Le esigenze di contenimento del debito fiscale e di riduzione della spesa determinano la necessità di ripensare alle politiche pubbliche e allo stato sociale, e le politiche liberiste e il taglio del welfare rappresentano gli strumenti impiegati per il taglio della spesa.

assegnato delle risorse aggiuntive per aumentare il patrimonio sociale, in Irlanda sono state introdotte misure specifiche per favorire il settore dell'affitto, in Gran Bretagna, invece, si è posta attenzione al patrimonio residenziale invenduto (ibid.). In sintesi, la percentuale di alloggi in locazione e quella di alloggi in proprietà determina non solo impatti diversi della crisi, ma anche la risposta dei governi degli stati europei.

La presenza di una quota consistente del mercato immobiliare dedicata all'affitto viene considerata da alcuni autori (André, 2010; Heijden et al., 2011) una condizione di stabilità rilevante per il mercato immobiliare. La buona funzionalità del settore dell'affitto permetterebbe, infatti, una minor volatilità dei prezzi e la stabilità del settore immobiliare. La residenza pubblica in locazione può intervenire in queste dinamiche, stabilizzando e supportando il mercato, ma gli stessi autori confermano che il ruolo dello stato, nella maggior parte degli stati europei, risulta determinante per finanziare le iniziative. Infatti, solo l'Olanda ha un sistema di *housing* sociale che può far a meno delle sovvenzioni pubbliche.

La situazione nell'Europa meridionale, con un basso tasso di edilizia pubblica e di abitazioni in locazioni, presenta, invece, un alto livello di instabilità e di disagio abitativo. Secondo alcuni dati raccolti a scala europea (Pittini, Ghekière, Dijol, & Kiss, 2015), gli stati del sud dell'Europa hanno registrato forti impatti a seguito della crisi:

- la Grecia, fortemente colpita dalla recessione e dalle politiche di austerità, non ha a disposizione nessuna forma di edilizia residenziale pubblica. Il settore dell'affitto privato corrisponde al 21,7% del mercato, i senzatetto aumentano progressivamente e il 33,1% della popolazione soffre di forme di disagio abitativo a causa di problemi economici. La Grecia ha la più alta percentuale di popolazione affetta da morosità, sia sul pagamento di canoni di affitto e mutui, sia sulla spesa dei servizi legati all'abitazione.
- Anche l'Italia ha una percentuale contenuta di abitazioni in affitto (5,5% abitazioni pubbliche, 16,3% private) e i problemi abitativi si concentrano nelle città principali e nelle aree circostanti. La crisi ha infatti influito sia sul mercato immobiliare che sui redditi della popolazione.
- In Portogallo il 20% del mercato è riservato al settore dell'affitto (18% privato, 2% sociale). L'impatto della crisi è andato a colpire soprattutto la domanda abitativa e le politiche nazionali per favorire la proprietà privata hanno acuito i livelli di indebitamento della popolazione.
- La Spagna sta invece attraversando la crisi del suo mercato immobiliare, con lo scoppio di una bolla immobiliare dovuta al sistema creditizio di mutui non regolamentati. Tra il 1997 e il 2007 i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 232%, questa bolla immobiliare ha determinato un forte impatto sull'economia nazionale e sui redditi dei cittadini. Oggi il patrimonio vuoto o invenduto è di proprietà delle banche (circa 600-700 mila abitazioni nel 2011) e vi sono numerosi casi di pignoramenti.

Anche la mobilità abitativa è molto bassa nell'Europa meridionale, mentre il numero di abitazioni per abitante è più alto rispetto agli stati dell'Europa centrale e settentrionale, probabilmente per il fenomeno delle seconde case.

L'elemento principale del mercato immobiliare degli Stati dell'Europa meridionale è la presenza di una diffusa proprietà privata della casa, che è strettamente legata al ruolo della famiglia nella vita della popolazione (Allen, Barlow, Leal, Maloutas, & Padovani, 2004). A questo elemento si può ricondurre il basso tasso di indipendenza abitativa delle giovani generazioni: nel 2014-2015 il 55% in Spagna, il 58% in Portogallo, il 66% in Italia dei giovani tra i 18 e i 35 anni vive con i genitori (Pittini et al., 2015). La crisi economica ha influito sull'indipendenza delle giovani generazioni, forzando le famiglie ad agire in sostituzione del sistema di welfare.

Gli stati dell'Europa meridionale, simili per le caratteristiche strutturali dei loro settori abitativi, hanno introdotto interventi simili per rispondere a questa fase di crisi. Gli obiettivi di queste azioni sono: affrontare l'indebitamento delle famiglie e la possibile instabilità delle banche per la crisi dei mutui, ampliare il mercato dell'affitto e le abitazioni a canone sociale, utilizzare il patrimonio abitativo esistente non occupato. In particolare, le politiche adottate in Europa sono intervenute sulla domanda abitativa con:

- programmi per sostenere le famiglie colpite dalla crisi e da problemi economici e lavorativi attraverso forme di sospensione degli sfratti, recupero dell'abitazione o l'introduzione di protezione legale per le famiglie a rischio di perdere l'alloggio;
- modifiche al sistema di tassazione che, precedentemente, favoriva l'indebitamento della popolazione e quindi l'aumento di compravendite e nuovi mutui. Si cerca, per esempio, per contenere gli sfratti e i fenomeni di morosità incolpevole, di ridurre gli interessi sui mutui;
- programmi per facilitare l'ingresso delle giovani coppie al mercato della casa in proprietà attraverso garanzie sui mutui e forme di intermediazione tra proprietari e beneficiari, (misura adottata in Italia);
- introduzione di una strategia di contrasto al fenomeno dei senzatetto: Risoluzione del Parlamento Europeo nel 2014 (per ulteriori informazioni: <http://goo.gl/ETmWKP>).

Gli interventi pubblici sono intervenuti anche sul settore dell'offerta, per rendere accessibili alle famiglie in condizioni di disagio o rischio abitativo abitazioni a canone ridotto o calmierato:

- promozione del mercato dell'abitazione sociale in affitto, tramite la riforma della legge sugli affitti, (intervento svolto in Spagna e Portogallo);
- riforme al settore del *social housing*: promozione di nuovi piani di settore pluriennali e assegnazione di nuove risorse in Spagna e Portogallo, in Spagna e Italia si è svolta anche una riorganizzazione del settore e degli enti gestori per razionalizzare e contenere i costi, (la Grecia, invece, a causa delle misure di austerità, ha tagliato l'unico ente che promuoveva forme di sostegno abitativo);
- utilizzo del patrimonio privato esistente per residenze sociali tramite incentivi o accordi tra proprietari privati e famiglie a basso reddito. Questi tentativi svolti a livello nazionale o da singole municipalità in Spagna, Italia e Portogallo sono stati svolti in alcuni casi coinvolgendo il patrimonio di singoli proprietari privati, in altri quello delle banche, rimasto invenduto o non affittato;
- in Grecia sono state introdotte temporaneamente delle agevolazioni sulla casa per le famiglie in condizioni di grave crisi, queste misure rientrano in alcuni aiuti umanitari stabiliti dal governo per la popolazione.

1.3 La situazione italiana

In Italia il tema della casa ha vissuto fasi di alti e bassi nell'agenda politica e nel dibattito pubblico. Come nel resto d'Europa, nel secondo dopoguerra si sviluppa l'edilizia residenziale pubblica (ERP), con i programmi settennali INA-Casa e GESCAL (Gestione Casa Lavoratori) (L.43/1949 e L.60/1963). Tra il 1950 e il 1962 il settore impiegò 40.000 operai ogni anno, costruì 355.000 alloggi e costò circa 936 miliardi di lire (Di Biagi, 2001). Le condizioni di vita delle famiglie italiane migliorarono considerevolmente con una diminuzione del sovraffollamento, un aumento della superficie media delle abitazioni e l'abbandono di sistemazioni non adeguate come grotte e baracche (Beretta Anguissola, 1963). Allo stesso tempo, lo Stato italiano utilizzò questa politica pubblica per rafforzare il settore delle costruzioni e favorire lo sviluppo economico nazionale. Le condizioni del patrimonio

immobiliare italiano è quindi notevolmente migliorato nel corso degli anni: dal secondo dopoguerra, infatti, sono aumentate le dimensioni degli alloggi, sono state abbandonate le abitazioni non adeguate (grotte, baracche, ecc.), e sono stati introdotti servizi fondamentali (bagni presenti nelle abitazioni, ascensori, ecc.).

Dopo la fase di forte espansione, gli elementi di debolezza della politica quantitativa di costruzione di nuove residenze e espansione delle città italiane vennero alla luce alla fine degli anni '60, innescando una riflessione sul tema delle infrastrutture e dei servizi necessari alle residenze, pubbliche e private.

Tra gli anni '60 e '70, il tema della casa fu parte delle proteste e delle tensioni politiche nazionali, a seguito delle rivendicazioni per una migliore qualità delle abitazioni, degli spazi pubblici e delle periferie cittadine e la necessità di servizi (parchi, parcheggi, ecc.). I fenomeni di migrazione interna della popolazione, l'enfasi sulla proprietà privata e il settore affitto residuale contribuivano ad acuire i problemi presenti nelle città, e quindi le relative proteste politiche e sociali (Saccomani, 2013). Attraverso una serie di riforme, lo Stato italiano cercò di intervenire sul settore immobiliare: trasferendo le competenze relative all'ERP alle Regioni, promuovendo la distribuzione delle risorse tra questi enti, introducendo specifiche normative per le aree a servizi nelle città, ecc.

Nel frattempo la struttura della popolazione iniziò a modificarsi, con una diminuzione delle nascite e nel numero di componenti delle famiglie. Negli anni '70, lo Stato cercò ancora di elaborare alcune norme per intervenire sulla casa: un Piano casa decennale (L.457/1978) e la Legge sull'Equo Canone (L.392/1978) per intervenire sul settore dell'affitto. E dopo alterne vicende, l'intervento pubblico sul settore della casa andò progressivamente a diminuire, il tema uscì dall'agenda politica e dal dibattito pubblico.

ANNI	ABITAZIONI	STANZE	NUMERO MEDIO DI STANZE PER ALLOGGIO
1931	9.700.770	31.690.631	3,3
1951	11.410.685	37.342.217	3,3
1961	14.213.667	47.527.666	3,3
1971	17.433.972	63.833.741	3,7
1981	21.937.223	88.617.874	4,0
1991	25.028.522	104.152.467	4,2
2001	27.291.993	111.197.834	4,1

Tabella 1 Evoluzione del numero di abitazioni in Italia. (I dati del 2011 non sono stati inseriti in quanto al momento di redazione delle serie storiche non erano ancora disponibili i dati relativi alle stanze non occupate.) (Fonte dati: Istat, www.seriistoriche.istat.it)

ANNI	ABITAZIONI IN PROPRIETÀ	PERCENTUALE ABITAZIONI IN PROPRIETÀ	ABITAZIONI IN AFFITTO	PERCENTUALE ABITAZIONI IN AFFITTO	TOTALE ALLOGGI ³
1951	4.300.636	40,0	6.455.485	60,0	10.756.121
1961	5.971.868	45,8	7.059.750	54,2	13.031.618
1971	7.766.566	50,8	7.534.861	49,2	15.301.427
1981	10.333.197	58,9	7.208.555	41,1	17.541.752
1991	13.419.121	68,0	6.316.792	32,0	19.735.913
2001	15.453.656	71,4	6.199.632	28,6	21.653.288
2011	17.491.642	72,5	6.643.535	27,5	24.135.177

Tabella 2 Evoluzione del numero di abitazioni in proprietà e in locazione in Italia. (Fonte dati: Istat, www.seriistoriche.istat.it)

³ Il totale degli alloggi della tabella 2 si differenzia dal totale delle abitazioni riportati nella tabella precedente (1) in quanto non comprende il numero di alloggi che l'Istat classifica come "altri tipi di alloggio", ovvero comprendono l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziari, portieri, guardiani eccetera).

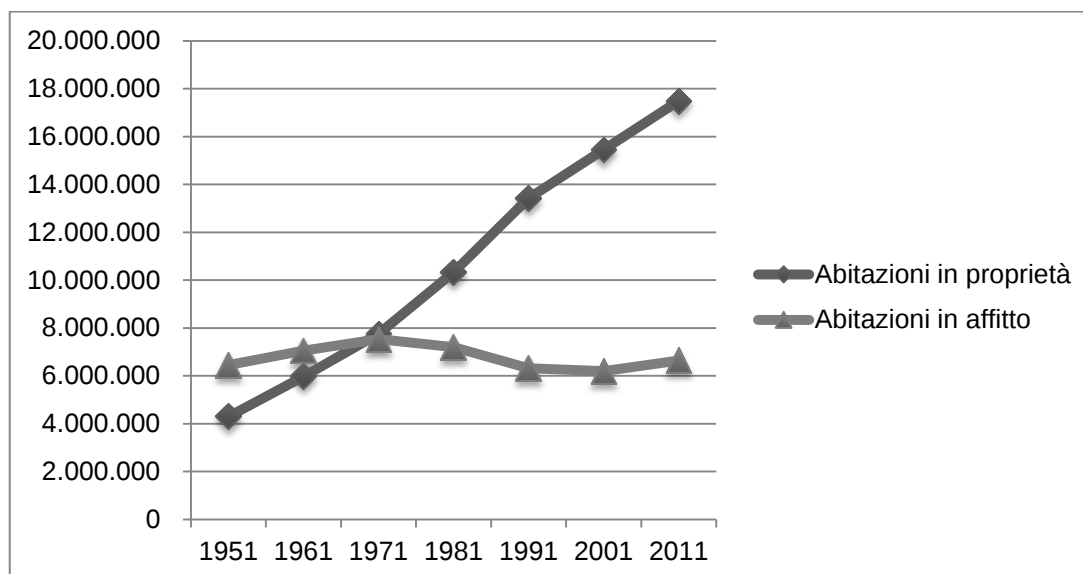


Figura 1 Sviluppo delle abitazioni in Italia. (Fonte: Istat, www.seriistoriche.istat.it)

Gli anni 90' si contraddistinguono per: la struttura demografica fortemente frammentata rispetto ai decenni precedenti (che si traduce in una segmentazione della domanda), l'alta percentuale di abitazioni in proprietà e l'ampliamento del disagio abitativo a diversi strati della popolazione.

Negli ultimi trent'anni la struttura delle famiglie italiane si è fortemente modificata. In particolare, sono diminuite le coppie con figli, che da circa il 60 per cento nel 1980, costituiscono ora poco meno del 40 per cento delle famiglie italiane. Allo stesso tempo, sono cresciute le coppie senza figli (dal 20 al 23,9 per cento) e le famiglie mono-componente (passate dal 10,5 per cento al 24,9 per cento). Nell'ambito di queste ultime, sono cresciuti maggiormente gli individui soli di età superiore ai 65 anni (aumentati nel trentennio di 7,5 punti percentuali), rispetto a quelli con età inferiore (6,9 punti percentuali). Un lieve incremento, pari a 1,6 punti percentuali, si riscontra anche nella quota di famiglie in cui è presente un solo genitore. Considerando il lungo periodo, questo trend sembra avere subito negli ultimi anni un rallentamento: tra il 2008 e il 2010 si registra una lieve diminuzione delle famiglie composte da un solo componente (dal 26,4 al 24,9 per cento) e un incremento delle coppie (da 61,9 al 63,5 per cento) (Carta, Gambacorta, Ilardi, Neri, & Rondinelli, 2014).

Alla diversificazione demografica corrisponde un graduale impoverimento della stessa. La prolungata flessione del reddito registrata all'inizio degli anni novanta, più contenuta di quella più recente, ha comportato un aumento della quota di individui a basso reddito e della disuguaglianza, misurata dall'indice di Gini⁴, decisamente più marcato e prolungato di quello registrato negli ultimi anni. Dal 2006, l'aumento della quota di individui a basso reddito è andato di pari passo ad un aumento contenuto dell'indice di Gini, a causa della flessione subita anche dei redditi più elevati, (che non si era invece verificata negli anni novanta). Dal 1977, l'incidenza degli individui a basso reddito è fortemente cresciuta nelle fasce d'età fino ai 50 anni, più che raddoppiando tra quelle più giovani, mentre è calata tra chi ha più di 65 anni, rispecchiando il miglioramento delle condizioni economiche relative dei pensionati e il lieve peggioramento di quelle dei percettori di redditi da lavoro, soprattutto alle dipendenze. La quota di individui a basso reddito è salita dal 20 a oltre il 30 per cento tra i nuclei familiari con almeno 4 membri e dal 10 al 20 tra quelli con tre membri, mentre è diminuita tra i single (Carta et al., 2014).

⁴ L'indice di Gini corrisponde tradizionalmente alla misura della disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza (o reddito) nella popolazione di un determinato territorio.

Non solo le famiglie con redditi più bassi, ma anche altri segmenti della popolazione iniziano quindi ad essere interessati da problemi abitativi (Tosi, 2007). L'impatto della globalizzazione e la transizione economica delle economie più industriali verso lo sviluppo del terziario e delle tecnologie avanzate ha generato, infatti, nuove forme di flessibilità lavorativa e ampliato il rischio di disoccupazione (Clapham, 2006). Il settore dell'edilizia italiana ha vissuto una fase di boom tra il 1997 e il 2005 con un aumento dei prezzi del 51%, un aumento delle vendite nelle grandi città pari al 65% e la crescita anche dei prezzi della locazione di circa 85% (Anci-Cresme, 2005). Il settore dell'edilizia pubblica, invece, è in una fase di grave crisi, con problemi di manutenzione e gestione, un patrimonio fermo agli anni '70, inadeguato e rigido rispetto alle esigenze della domanda. Se nel 1984 si costruirono ancora 34.000 alloggi pubblici, nel 2004 il numero è pari a 1.900 nel corso dell'intero anno (AeT - Ambiente e Territorio e CRESME, 2007). Inoltre, negli anni '90 le risorse destinate alla casa vennero trasferite ai programmi urbani integrati, ovvero a forme di programmazione integrata per la rigenerazione e la riqualificazione urbana delle città italiane (Governa & Saccomani, 2004). Questo spostamento di attenzione dai bisogni abitativi agli interventi sui quartieri per lo più periferici, con numerosi problemi edilizi, economici e sociali è stato definito come uno "scambio elusivo" (Tosi, 2007), in quanto, seppure con valide finalità, la casa e il disagio abitativo sono stati eliminati dall'agenda politica.

Nel nuovo millennio le difficoltà sono numerose: dall'aumento e differenziazione dei bisogni abitativi (fenomeni migratori, spostamento di popolazione da sud a nord), la scarsa disponibilità di alloggi in locazione, nessuna politica nazionale per le categorie di popolazione in disagio abitativo, fino all'arrivo della crisi finanziaria mondiale, che determina l'ingresso in una fase di recessione economica. Il disagio abitativo si estende: il rischio di perdere l'abitazione aumenta a causa di problemi economici, lavorativi, di salute. Allo stesso tempo, nuovi attori assumono un ruolo sempre più rilevante nel sostegno alle categorie più fragili: il terzo settore, associazioni e organizzazioni no profit, ma anche le fondazioni bancarie, che costituiscono dei finanziatori "etici", che intervengono su settori prima oggetto di politiche di welfare.

Box 3. L'Edilizia residenziale in Italia: definizioni

L'edilizia residenziale italiana può essere catalogata secondo diverse tipologie:

- con "edilizia libera" si intende il mercato privato, basato su scambi economici (proprietà o locazione) che avvengono tra privati;
- con "edilizia sovvenzionata" si intende invece l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), costruita a totale carico dello Stato italiano (attraverso gli enti locali). La realizzazione avviene con intervento diretto dei Comuni e degli ex-IACP (Istituti Autonomi Case popolari, oggi in Piemonte denominati ATC, Agenzie Territoriali per la Casa).
- L'"edilizia agevolata" è, invece, come la successiva, una forma di intervento intermedio: il sostegno pubblico è parziale e determina un'agevolazione sui mutui.
- L'"edilizia convenzionata" è invece basata su una convenzione, un atto amministrativo tra soggetti pubblici e privati che hanno come scopo la realizzazione di edilizia a prezzi di vendita contenuti o affitti calmierati.

Nel 2008 lo Stato italiano (Decreto del Ministero delle Infrastrutture 3904) ha introdotto una nuova definizione: l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), ovvero gli alloggi in locazione permanente che mirano alla salvaguardia della coesione sociale, a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei svantaggiati e che non sono in grado di accedere ad alloggi nel libero mercato (art.1). All'interno di questa categoria rientrano alloggi pubblici e privati, realizzati o recuperati con contributi o agevolazioni pubblici, destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e anche alla proprietà. Con l'ERS, lo Stato italiano considera quindi non solo più le forme di sostegno pubblico, ma integra all'interno della categoria anche quelle di tipo privato. All'interno di questa categoria, infatti, vengono inseriti anche gli alloggi realizzati secondo il sistema di fondi immobiliari pubblico-privato introdotto dalla L.133/2008, detti anche "*social housing*". Questo sistema di fondi immobiliari, dal livello nazionale ai fondi locali, prevede la realizzazione di edilizia residenziale a canone convenzionato in proprietà o locazione e prevede il ritorno economico per gli investitori in un periodo di tempo medio-lungo. Nonostante le ingenti risorse investite, alla fine del 2015 solo 83 progetti sono stati completati.

Le famiglie italiane sono il soggetto che costituisce la prima rete di sicurezza in caso di problemi, con il taglio al sistema di welfare, le risorse della rete familiare sono le prime a venire utilizzate. In condizioni di sostenibilità economica, l'incidenza dei costi dell'abitazione viene considerata intorno al 30% del reddito, i dati indicano però che per oltre 2,3 milioni di famiglie italiane i costi superano il 30% del reddito (Censis & Nomisma, 2015). Inoltre, il numero di famiglie che potrebbe accedere all'edilizia pubblica sta aumentando a seguito di una diffusione del processo di impoverimento della popolazione: con una crescita dei nuclei con reddito minore di 10.000€ l'anno, si stima che vi siano circa 650.000 famiglie che potrebbero accedere alla casa pubblica ma sono in attesa di un alloggio (Federcasa, 2015).

In sintesi, la domanda abitativa, segmentata dai cambiamenti sociali ed economici, è stata ancora colpita dalla crisi economica. La prima risposta all'aumento del rischio abitativo è stato affidarsi al sostegno delle famiglie, ma anche soggetti del terzo settore, fondazioni bancarie e comuni hanno cercato di intervenire per contenere il disagio abitativo nei contesti locali. I comuni dell'Italia settentrionale, in particolare Torino e Milano, sono tra i contesti più attivi e innovativi dal punto di vista delle sperimentazioni.

In particolare, alcuni esempi di interventi attivati in Italia oggi sono:

- intervento delle amministrazioni comunali nella pianificazione urbanistica, influenzando sulle nuove residenze e sugli strumenti urbanistici per garantire un mix sociale: la realizzazione di residenze calmierate all'interno delle nuove costruzioni;
- promozione del settore dell'affitto privato attraverso la realizzazione di agenzie di intermediazione (pubbliche o private) tra domanda e offerta, che garantiscono e sostengono proprietari e affittuari;
- realizzazione di residenze temporanee per diverse categorie di beneficiari, che per ragioni economiche, familiari o lavorative necessitano di un'abitazione per un periodo ridotto di tempo. Questi interventi vengono promossi da attori economici forti che finanziano associazioni, cooperative attive nel settore abitativo sociale. Questo tipo di residenze può avere come destinatari anche persone in difficoltà che seguono un percorso verso l'indipendenza abitativa (a seguito di cure presso i servizi socio-assistenziali). Inoltre, all'interno della residenza temporanea sono spesso disponibili servizi pubblici e/o privati accessibili anche a non residenti nella struttura, che hanno l'obiettivo di stabilire delle relazioni con il quartiere nel quale è inserita. Alcuni di questi progetti costituiscono delle vere e proprie occasioni di rigenerazione urbana, in quanto ristrutturazione e rifunzionalizzazione di ambiti fatiscenti o dismessi.
- Assegnazione di alcuni alloggi pubblici a canone ridotto a giovani interessati a svolgere alcune ore di lavoro volontario per la comunità locale per favorire l'integrazione e la coesione sociale in questi ambiti.
- Creazione di fondi "salvasfratti" tra comuni e soggetti locali, per intervenire sulle famiglie in condizioni di sfratto.

La diversificazione degli interventi, con poche risorse economiche disponibili, mostra l'intenzione dei soggetti locali di affrontare le debolezze strutturali del settore abitativo italiano: il ridotto settore dell'affitto, l'impatto della crisi sulle famiglie, la necessità di intervenire su categorie specifiche di popolazione in situazione di forte disagio.

2. Analisi delle condizioni abitative nella provincia di Cuneo

2.1 Nota metodologica

L'analisi presentata nei paragrafi successivi prende in considerazione la struttura socio-demografica della provincia di Cuneo, con particolare attenzione per alcuni anni di riferimento:

- il 2001, anno del 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni a cura dell'Istat;
- il 2007, considerato l'anno d'inizio della crisi economico finanziaria mondiale;
- il 2011, anno in cui gli effetti della crisi raggiungono la provincia di Cuneo e in cui viene svolto il 15° Censimento Istat;
- 2015, ultimo anno di rilevamento demografico⁵.

L'analisi socio-economica permette di inquadrare la situazione della provincia di Cuneo, in quanto il tema abitativo è strettamente legato sia alle dinamiche relative alla popolazione (e quindi alla domanda abitativa), sia alle condizioni economiche di un territorio.

Per quanto riguarda invece, l'analisi successiva sui temi del disagio abitativo, questa affronta le caratteristiche principali tramite dati quantitativi:

- le condizioni della domanda: numero di famiglie, numero di famiglie che richiede aiuti o altre forme di supporto pubblico o privato;
- le condizioni del patrimonio immobiliare (detto offerta): la disponibilità di alloggi, il numero di alloggi non occupati, il numero di alloggi pubblici;
- vengono inoltre considerati altri dati contingenti, a seconda delle caratteristiche strutturali ed economiche, per esempio il numero degli sfratti.

Le fonti principali di questi dati comprendono: l'Istat (numerosità abitazioni e popolazione), la Regione (in quanto autorità competente sull'edilizia pubblica), i tribunali (soggetti che registrano gli sfratti) e l'ATC (in merito al patrimonio immobiliare sociale).

È necessario esplicitare la disponibilità di dati regionali solo su una parte del territorio provinciale, a causa delle diverse condizioni dell'offerta abitativa per categorie di popolazione in condizioni di disagio. Infatti, i dati di provenienza della Regione Piemonte prendono in considerazione solo i comuni che dispongono di patrimonio ERP, con un livello di dettaglio maggiore per i comuni superiori ai 5.000 abitanti (che corrispondono al 55,93% del totale popolazione cuneese).

2.2 Analisi demografica e socio-economica

La popolazione residente nella provincia di Cuneo, al 31/12/2015, risulta essere di 590.421, evidenziando un aumento pari a 4.308 persone residenti rispetto al 2011 (+0,74%); dati inferiori rispetto ai regionali che evidenziano una variazione positiva pari a +1,07%. I comuni montani o collinari sono i meno popolosi: la provincia di Cuneo registra ben sette comuni tra i comuni meno popolosi d'Italia. Risulta, invece, molto evidente il peso delle cosiddette "Sette sorelle" della provincia di Cuneo rispetto alla numerosità della popolazione e alla variazione positiva tra il 2011 e il 2015 (Figure 2-3).

⁵ I dati si riferiscono al 31/12 di ciascuna annualità.

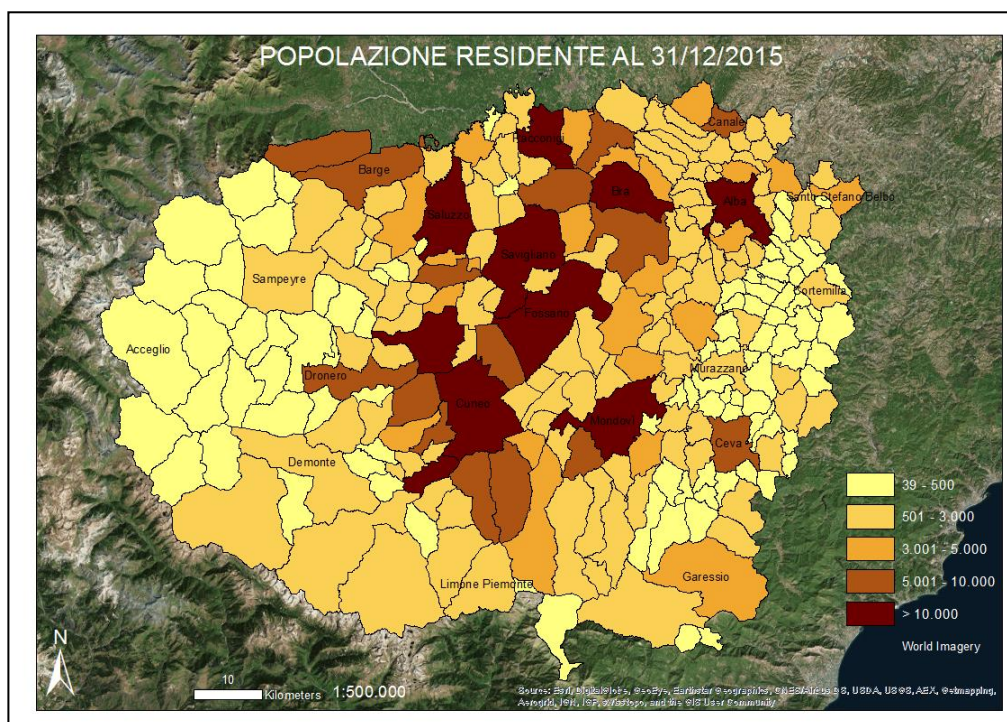


Figura 2 Popolazione residente nei comuni della provincia di Cuneo al 2015. (Fonte dati: <http://www.ruparpiemonte.it>, elaborazione propria).

Eccetto alcune singolarità, la variazione di popolazione relativamente al periodo 2011-2015 è strettamente connessa alla morfologia del territorio cuneese; l'area montana e collinare, infatti, registrano una variazione prevalentemente negativa, mentre i comuni pianeggianti evidenziano una situazione di crescita, con differenze a livello comunale.

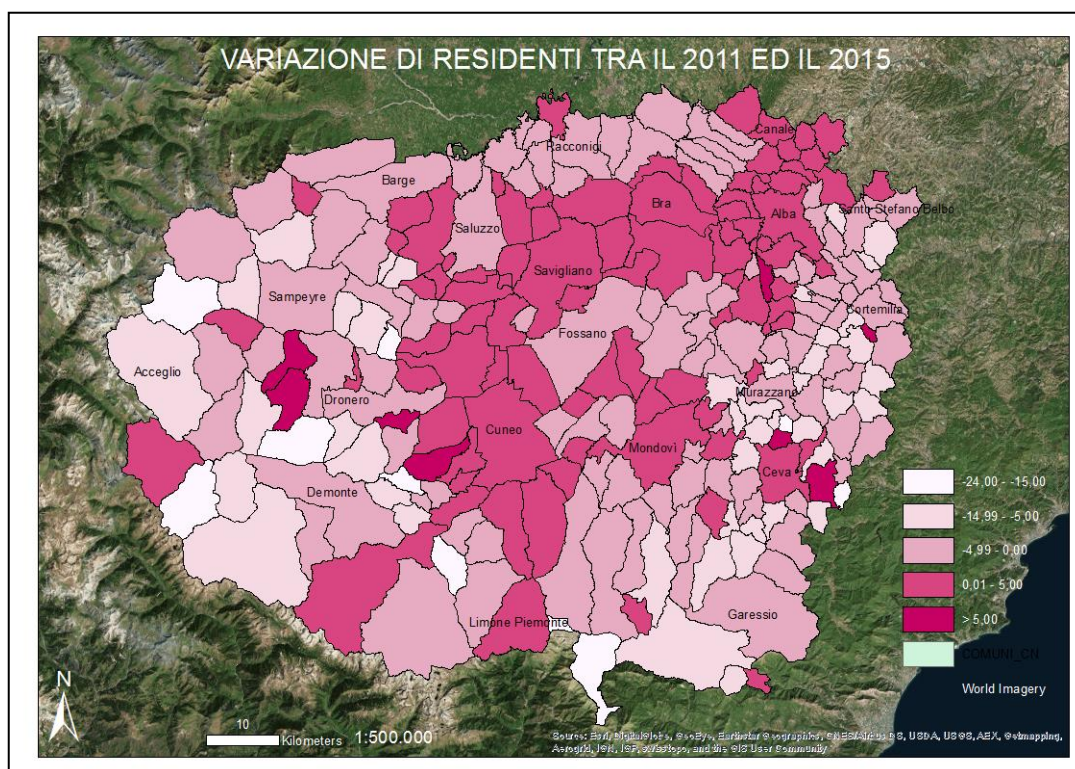


Figura 3 Variazione di residenti 2011-2015. (Fonte dati: <http://www.ruparpiemonte.it>, elaborazione propria.)

Non si arresta il processo d'invecchiamento della popolazione: tra il 2011 ed il 2015 il numero di ultrasessantacinquenni residenti passa da 131.136 a 138.581 in termini assoluti e da 22,3% a 23,4%. Tali dati risultano essere lievemente inferiori rispetto alle medie piemontesi (rispettivamente pari a 23,4% e 24,7%), mentre leggermente superiori se paragonati ai valori nazionali che segnano un 22%⁶. L'indice di vecchiaia⁷ a livello provinciale, aumenta passando da 161 ultrasessantacinquenni ogni 100 giovani nel 2011 a 171 nel 2015, dati sensibilmente superiori alle medie regionali ed italiane. Nella cartografia successiva (8) emerge nettamente la concentrazione di popolazione anziana nei comuni montani e collinari della provincia, l'area più pianeggiante centrale mantiene invece un basso indice di vecchiaia. L'età media della popolazione cuneese cresce di circa 1 punto, arrivando a 45 anni, contro i 46 della popolazione piemontese ed i 44 per quanto riguarda gli italiani.

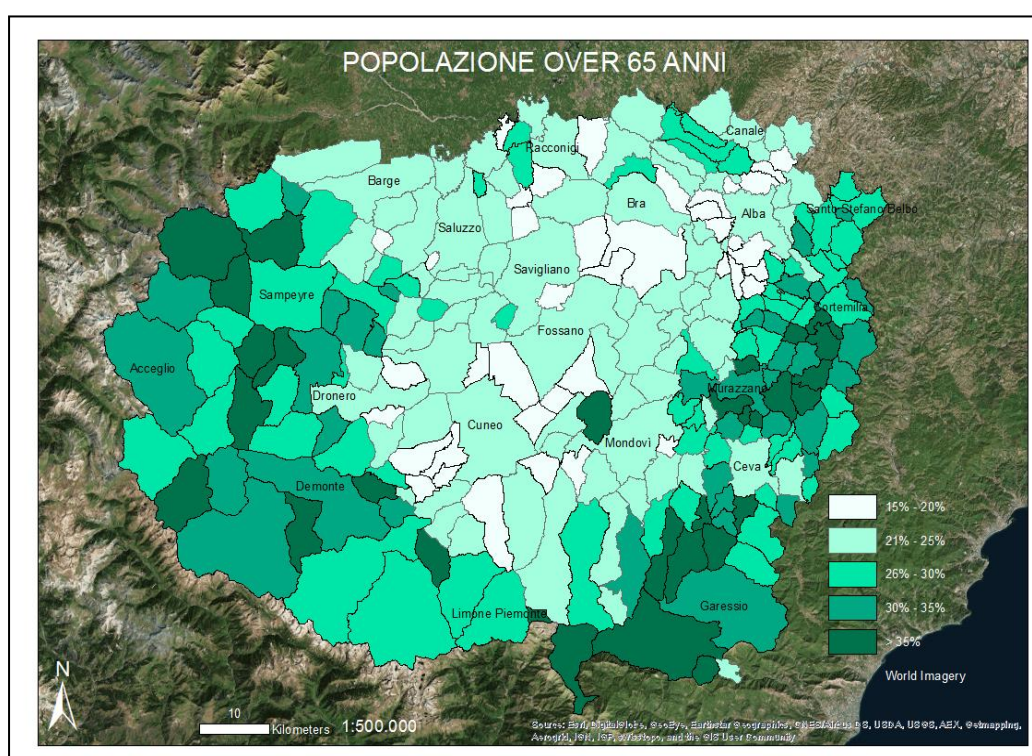


Figura 4 Popolazione over 65 anni in provincia di Cuneo. (Fonte dati: <http://www.ruparpiemonte.it>, elaborazione propria).

Il processo d'invecchiamento ha un ruolo rilevante sulla struttura della popolazione: l'indice di dipendenza strutturale⁸ provinciale passa da un +56,9% del 2011 al +59,1% del 2015, dati lievemente inferiori rispetto a quelli regionali che aumentano da +57,4% a +60,2% nel secondo periodo, se paragonati alla media italiana, si sottolinea però come siano sensibilmente superiori (+55,5%). L'indice di dipendenza anziani⁹ cuneese rileva un aumento di circa due punti percentuali, passando infatti da 35,1% nel 2011 a 37,3% nel 2015.

⁶ Fonte dati: <http://www.istat.it>, ultima consultazione: 23/12/2016.

⁷ L'indice di vecchiaia è calcolato attraverso il rapporto tra la popolazione maggiore di 65 anni e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

⁸ L'indice di dipendenza strutturale è il rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

⁹ L'indice di "dipendenza anziani" è il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

Relativamente alla popolazione under 15 anni, invece, si registra a livello provinciale una variazione negativa di 708 residenti nel periodo 2011-2015, dato in linea con quello regionale, confermando il generale processo di invecchiamento della popolazione.

Quanto alla popolazione straniera provinciale e regionale, il 2015 registra per la prima volta dal 2011, rispetto l'anno precedente, una diminuzione rispettivamente del -1,18% e -0,98%, lievemente in controtendenza rispetto il trend nazionale che segna un +0,23%. La percentuale media di popolazione straniera corrisponde al 10,2%, quella regionale è invece relativamente più bassa (9,6%). La cartografia successiva (9) mostra una generale presenza di popolazione straniera nelle “Sette sorelle”, nei comuni più pianeggianti e in alcuni dei comuni collinari.

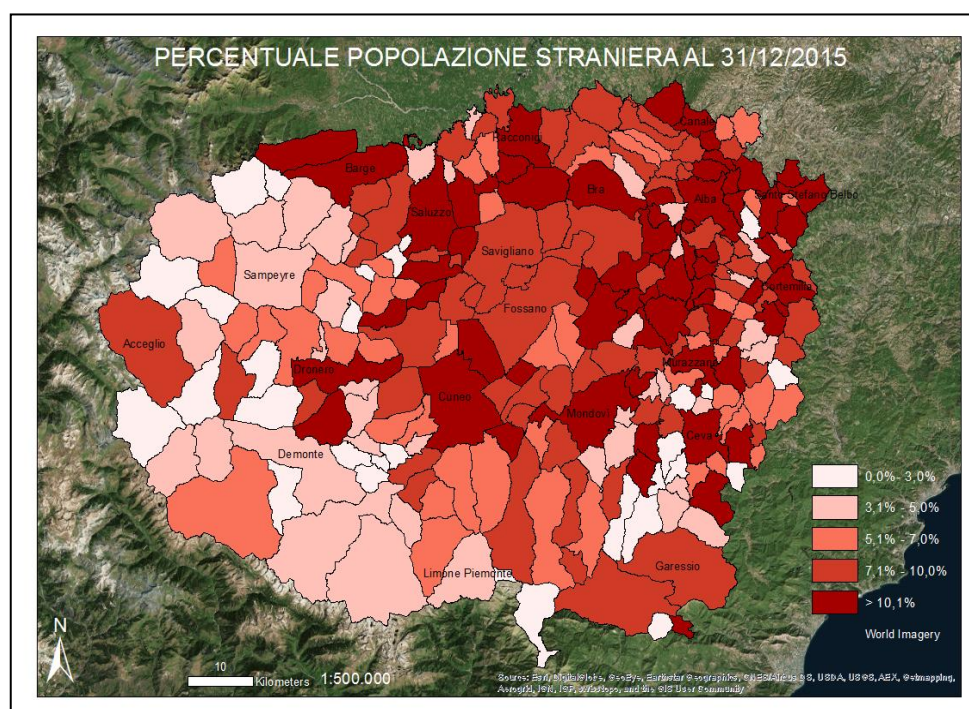


Figura 5 Percentuale di popolazione straniera in provincia di Cuneo. (Fonte dati: <http://www.ruparpiemonte.it>, ISTAT, elaborazione propria).

Considerando la variazione percentuale di popolazione straniera dal 2007 al 2015 si può notare un aumento contenuto in quasi tutti i comuni della provincia, nell'area montana e collinare si registrano invece trend negativi di diminuzione, con alcune eccezioni puntuali.

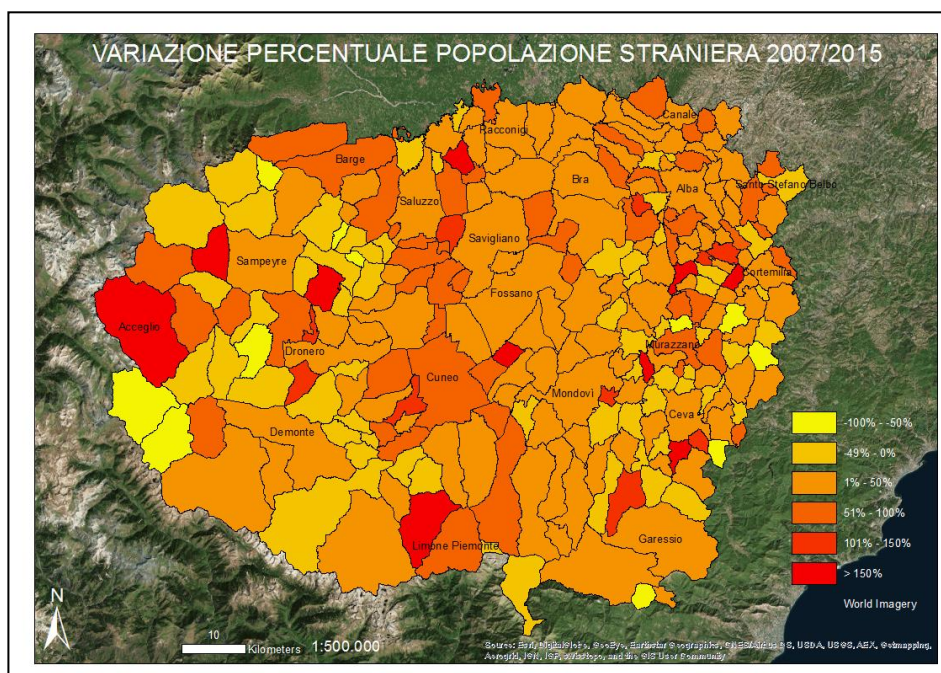


Figura 6 Variazione percentuale della popolazione straniera in provincia di Cuneo. (Fonte dati: <http://www.ruparpiemonte.it>, ISTAT, elaborazione propria).

Le famiglie residenti nella provincia di Cuneo al 31/12/2015 sono 257.817, tale dato mostra un'evoluzione positiva negli ultimi anni (4,2% rispetto al 2007), elemento discordante se paragonato con quello piemontese dove, dopo un primo momento di crescita (2,6% nel 2007-2014), segna un cambiamento di tendenza tra il 2014 ed il 2015 (-0,2%). L'aumento delle famiglie segnala la necessità di maggiori unità abitative, anche di dimensioni contenute per i nuclei più piccoli (uno o due individui).

Dal punto di vista economico, si nota invece dal 2007 al 2014 una forte diminuzione delle unità locali (imprese o aziende calcolate sulla base delle diverse localizzazioni delle sedi) diffusa in tutta la provincia cuneese (-4,1%). La congiuntura economica europea si riflette anche sul territorio della provincia, con impatti diversi a seconda dei settori economici¹⁰.

2.3 Analisi del disagio abitativo

La questione abitativa può essere affrontata da diversi punti di vista, in questa analisi verrà considerata in primo luogo l'offerta abitativa, per poi concentrarsi sui dati relativi alle problematiche in corso e alla domanda.

2.3.1 OFFERTA ABITATIVA

Nelle cartografie successive (11-13) si può osservare come vi sia una crescita percentuale delle abitazioni in tutti i comuni con più di 5000 abitanti della provincia di Cuneo tra il 2007 e il 2014. In particolare a crescere maggiormente sono i comuni di Cherasco e Busca, rispettivamente del 24,4% e

¹⁰ Per un'analisi dettagliata della situazione socioeconomica della provincia di Cuneo, e delle conseguenze nel tempo della crisi economico finanziaria, si consultino i periodici *Dossier crisi* e *Dossier socioeconomici*, realizzati dal Centro Studi della Fondazione CRC, dal 2009 a oggi, disponibili sul sito della Fondazione.

del 22,2%, attestandosi su 998 unità Cherasco e 1098 Busca. Questi comuni sono localizzati tutti nella parte centrale più pianeggiante della provincia, a parte poche eccezioni.

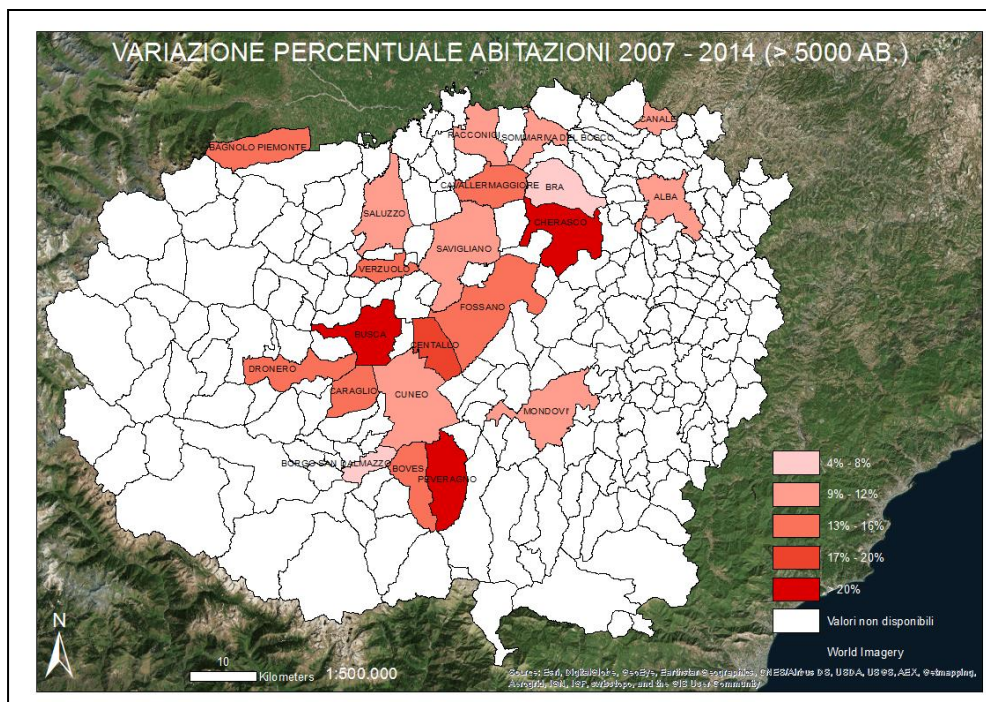


Figura 7 Variazione percentuale del numero del numero di abitazioni nei comuni della provincia di Cuneo con più di 5000 abitanti tra il 2007 e il 2014. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

Allo stesso tempo, anche gli alloggi vuoti aumentano, mostrando come il settore edilizio, sebbene colpito dalla crisi economica, stia producendo nuove abitazioni. Come è possibile osservare dalle tre cartografie seguenti (12-13-14) le abitazioni vuote crescono soprattutto nei tre comuni di Centallo (+131%), Verzuolo (+124%) e Busca (+109%), anche se i dati assoluti mostrano che nel 2014 il comune con maggiori abitazioni vuote è stato il capoluogo, per un totale di 6130 alloggi vuoti, il 19% degli alloggi totali. Considerando l'incidenza, ovvero i rapporto delle abitazioni vuote rispetto al totale degli alloggi presenti in ogni comune, si nota come nel 2014 i comuni più colpiti dalla presenza di alloggi vuoti siano Bagnolo (54%), Peveragno (38%), Dronero (37%) e Boves (32%).

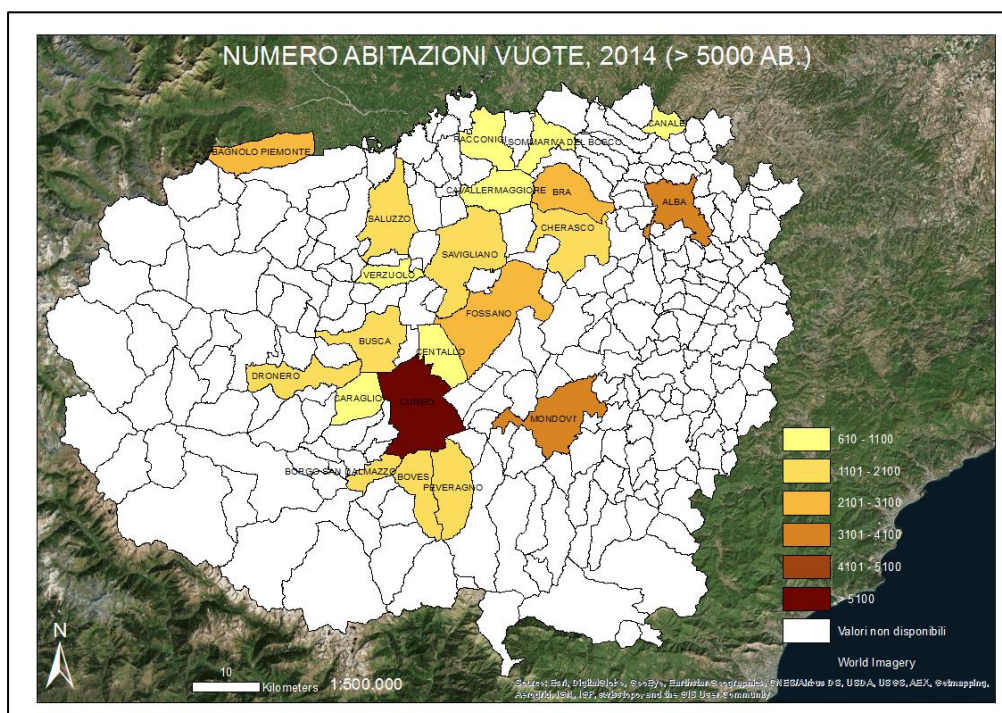


Figura 8 Numero di abitazioni considerate vuote nei comuni della provincia di Cuneo con più di 5000 abitanti tra il 2007 e il 2014. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

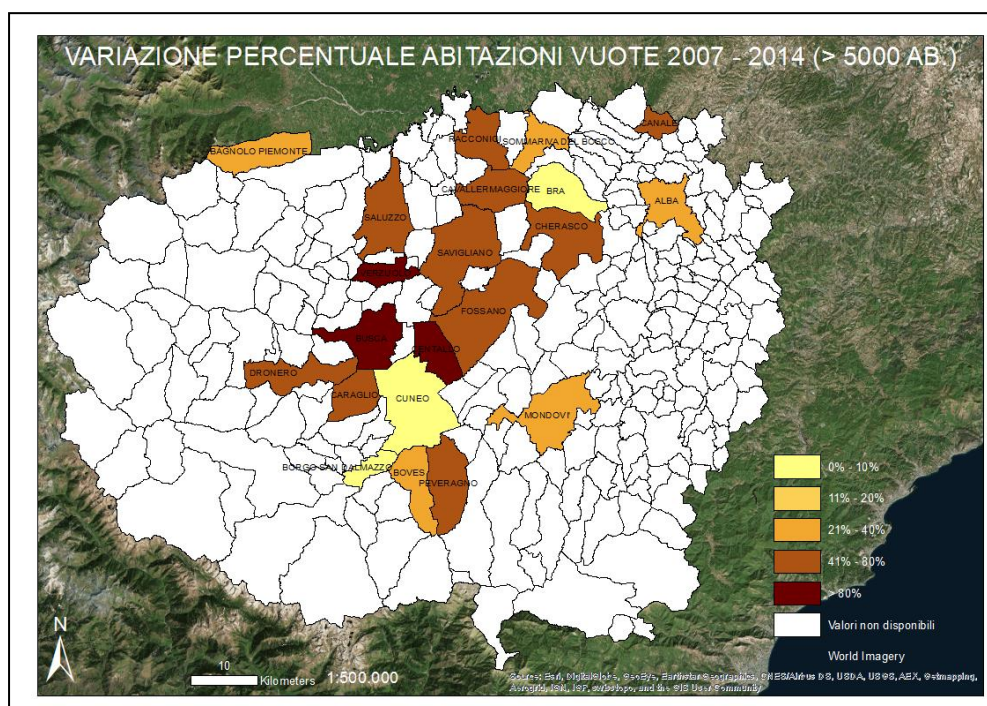


Figura 9 Variazione percentuale del numero di abitazioni considerate vuote nei comuni della provincia di Cuneo con più di 5000 abitanti tra il 2007 e il 2014. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

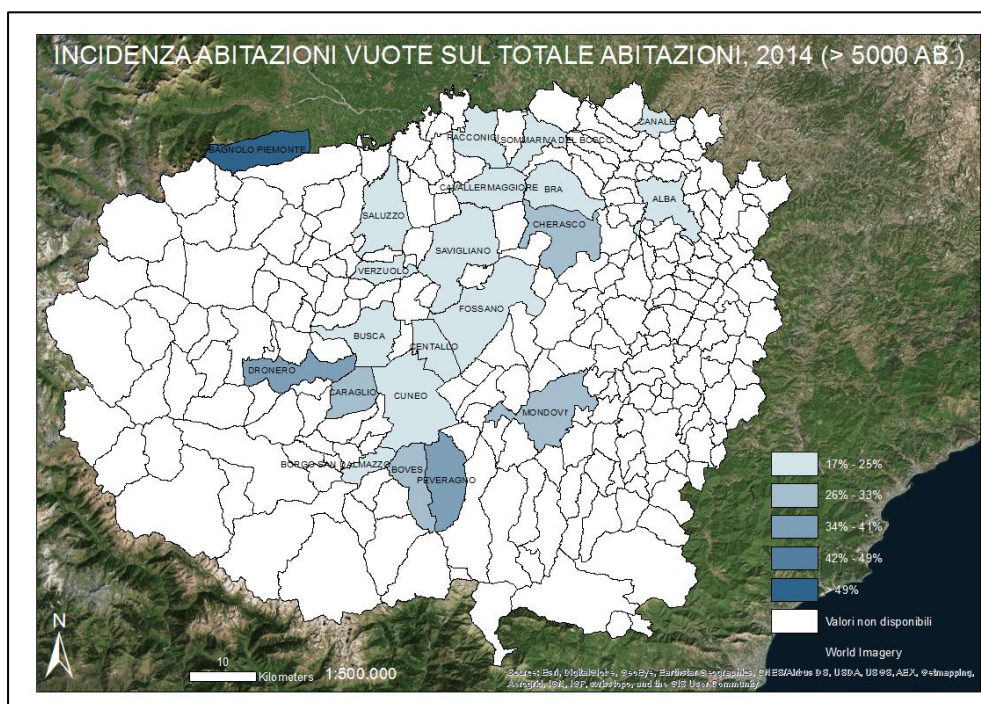


Figura 10 Incidenza percentuale del numero di abitazioni considerate vuote nei comuni della provincia di Cuneo con più di 5000 abitanti nel 2014 rispetto al totale delle abitazioni. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

Parallelamente, la situazione degli alloggi pubblici presenti in questi comuni permette di mettere in evidenza un patrimonio pubblico molto ridotto. Il patrimonio pubblico nel 2015 in provincia di Cuneo ammonta a 3632 alloggi distribuiti nei diversi comuni della provincia cuneese. I comuni con maggior numero di abitazioni pubbliche sono Cuneo (765), Bra (386), Savigliano (358) e Alba (311), rappresentano circa il 50,1% del totale degli alloggi pubblici presenti nella provincia.

Questo scenario permette quindi di comprendere che per le situazioni di grave disagio abitativo spesso l'abitazione pubblica non può essere considerata risolutiva, in quanto la disponibilità è molto contenuta. Inoltre, la localizzazione delle abitazioni pubbliche mostra una situazione a "macchia di leopardo": sono presenti non solo nei comuni più rilevanti dal punto di vista demografico ed economico della provincia, ma anche in alcuni comuni montani o collinari, che come visto precedentemente si distinguono per essere poco popolati, ma con alti tassi di popolazione anziana. Gli alloggi pubblici disponibili generalmente non seguono per numerosità e localizzazione le problematiche della popolazione residente, bensì sono il risultato dei processi storici e delle evoluzioni intercorse nelle amministrazioni pubbliche del territorio. È poi necessario sottolineare che solo i residenti del singolo comune possono fare domanda per accedere al patrimonio pubblico, non è possibile assegnare le abitazioni a residenti di comuni contermini.

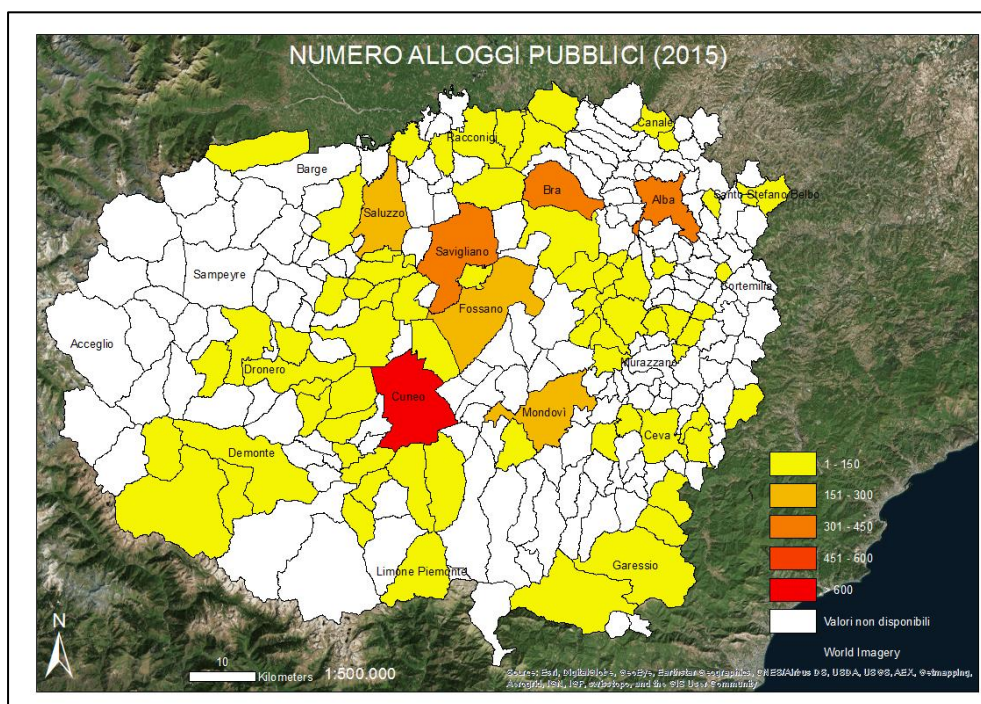


Figura 11 Numero di abitazioni pubbliche disponibili nei comuni della provincia di Cuneo al 2015. (Fonte dati: ATC Piemonte sud, elaborazione propria).

Una problematica che emerge da questi dati è la diminuzione del patrimonio pubblico (Figura 16). A livello provinciale si è registrato un calo pari al 5,5% (2009-2015). I comuni nei quali c'è stata una più rilevante decrescita sono: San Michele di Mondovì (-81,3%), Villafalletto (-50,0%) e Caraglio (-45,5%), per contro i comuni che hanno registrato una maggiore variazione positiva sono: Centallo (100%), Bagnasco (45,5%) e Vinadio (33,3%).

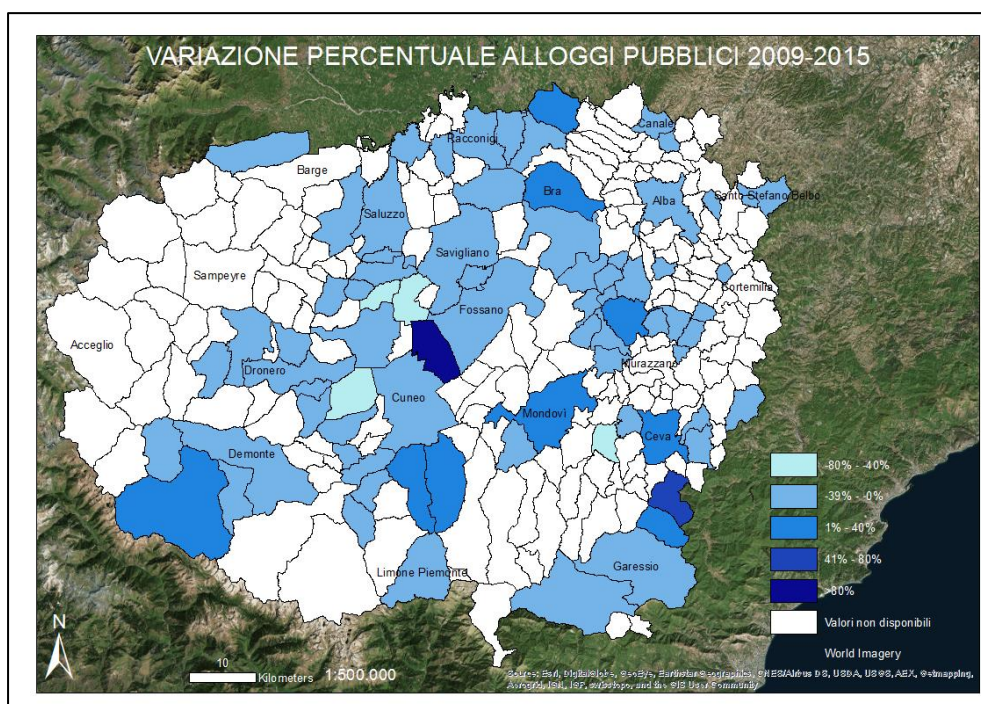


Figura 12 Variazione percentuale nel numero di abitazioni pubbliche nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2009 e il 2015. (Fonte dati: ATC Piemonte sud, elaborazione propria).

La possibilità di riscattare l'alloggio, le scarse risorse economiche disponibili per la manutenzione e la gestione del manufatto edilizio fanno sì che spesso enti e istituzioni pubbliche non riescano a conservare l'intero patrimonio nel corso del tempo. In particolare, dal numero di alloggi pubblici sfitti (Figura 17) si osservano le problematiche economiche che pesano sugli enti per la loro manutenzione o trasformazione. È già stato affrontato il tema del patrimonio pubblico italiano spesso non adeguato per caratteristiche alle necessità attuali, relativamente alle dimensioni degli alloggi, ai parametri energetici, di qualità, di sicurezza, di servizi ecc.

Secondo i dati di ATC Piemonte sud, gli alloggi sfitti per manutenzione nel 2015 nella provincia di Cuneo corrispondevano a 57, localizzati soprattutto nei comuni maggiori (Alba, Bra, Cuneo, Fossano e Savigliano, con circa una decina di interventi di manutenzione in ognuno).

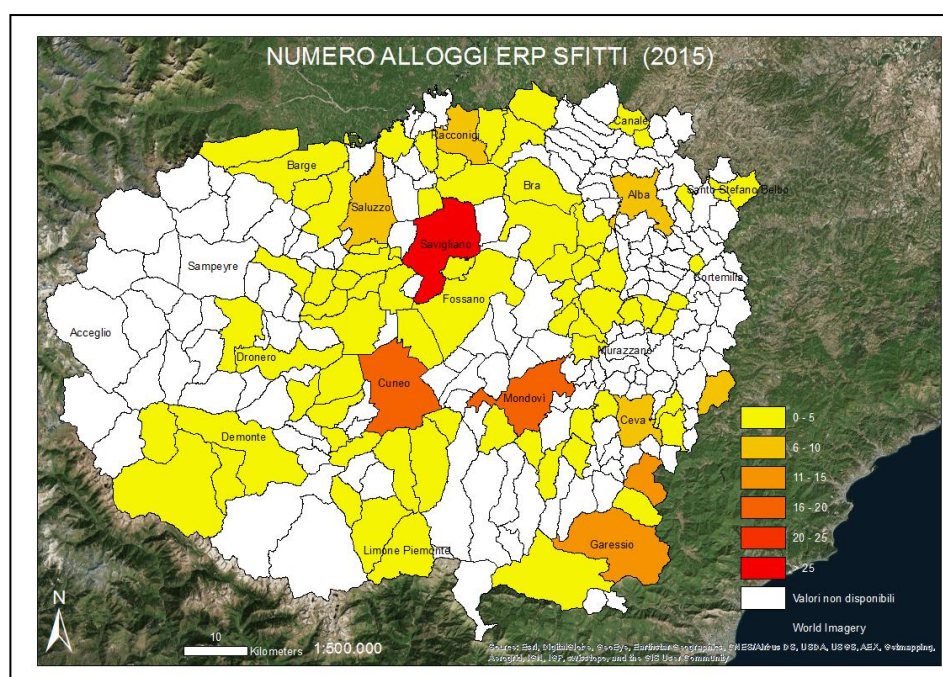


Figura 13 Numero di abitazioni pubbliche sfitte nei comuni della provincia di Cuneo al 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

2.3.2 SFRATTI

Gli sfratti variano molto per numerosità tra le abitazioni sociali e gli alloggi in locazione o proprietà nel mercato privato. Per quanto riguarda la prima tipologia, gli sfratti eseguiti nel 2015 nel patrimonio pubblico in provincia di Cuneo corrispondono ad un numero irrisorio (35 in tutta la provincia). Le abitazioni sociali presenti nel territorio cuneese sono infatti oggetto di una gestione attenta e coerente da parte di ATC, che si occupa delle situazioni di morosità con cautela e supporta attraverso i finanziamenti pubblici (regionali e comunali) le situazioni di morosità incolpevole.

La crisi economica ha fortemente colpito il settore edilizio e le famiglie italiane: il numero di transazioni immobiliari è diminuito del 30% e i prezzi (vendita e locazione) sono scesi del 15% (Pittini et al., 2015), con un forte impatto sulle imprese private e sulle cooperative edilizie (Baldini & Poggio, 2014). Il numero degli sfratti segnala, inoltre, gli effetti della crisi sulle famiglie: se diminuivano tra il 2005 e il 2006 (-13,2%), è stato registrato un forte aumento tra il 2006 e il 2014 (62%), con 77.300 sfratti nel solo 2014 (Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno, 2014). L'incidenza,

soprattutto nelle grandi città, è quasi raddoppiata: si registrava uno sfratto ogni 515 famiglie nel 2014, mentre nel 2005 era uno ogni 334 (ibid.).

Box 4. Gli sfratti in Italia e in provincia di Cuneo nel 2015

I provvedimenti di sfratti emessi in Italia nell'anno 2015, ammontano a 64.676, di cui 3.255 (il 5% circa) per necessità del locatore, 4.406 (il 7% circa) per finita locazione ed i restanti 57.015 (l'88% circa) per morosità. La regione che maggiormente incide sul bilancio nazionale dei provvedimenti emessi è la Lombardia che registra un 19.0%, mentre, per contro, quella meno incidente è la Basilicata con lo 0.1%; il Piemonte incide per il 6,5% (Ministero dell'Interno, 2016).

Dal rapporto tra i provvedimenti di sfratto emessi e il numero delle famiglie residenti in Italia si desume come la situazione sia in lieve miglioramento, infatti nell'anno 2015 risulta uno sfratto ogni 399 famiglie a fronte di uno sfratto ogni 333 famiglie nel 2014. Le regioni con un rapporto peggiore di quello nazionale nel 2015 sono: Liguria (1/261), Lazio (1/301), Toscana (1/306), Emilia Romagna (1/324), Abruzzo (1/346), Lombardia (1/358), Puglia (1/368) e Campania (1/376).

A livello provinciale le province che presentano il rapporto sfratto/famiglie inferiore a quello nazionale sono 49. Considerando le province piemontesi, Asti si colloca al diciassettesimo posto con 1 sfratto ogni 283 famiglie, mentre Cuneo registra 1 sfratto ogni 430 famiglie.

Esaminando l'andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo nel periodo 2011-2015, si nota come i provvedimenti di sfratto emessi rivelino un trend il cui picco massimo si è toccato nel 2014 e una vistosa decrescita nell'anno successivo: a livello regionale, infatti si è passati da 8.256 provvedimenti emessi nel 2014 a 4.174 nel 2015. La provincia di Cuneo segue l'andamento regionale con 677 provvedimenti emessi nel 2014 a fronte di 599 nel 2015.

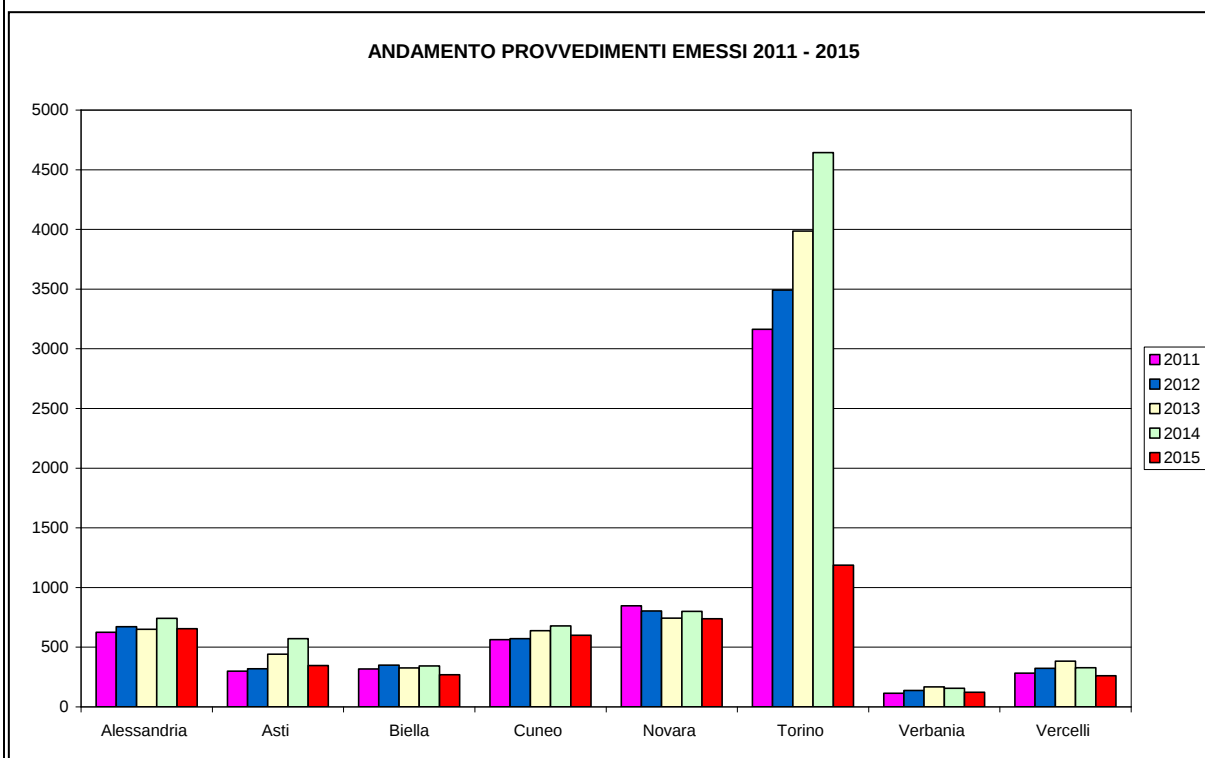


Figura 14 Andamento provvedimenti 2011-2015, fonte dati: Ministero dell'Interno, elaborazione propria.

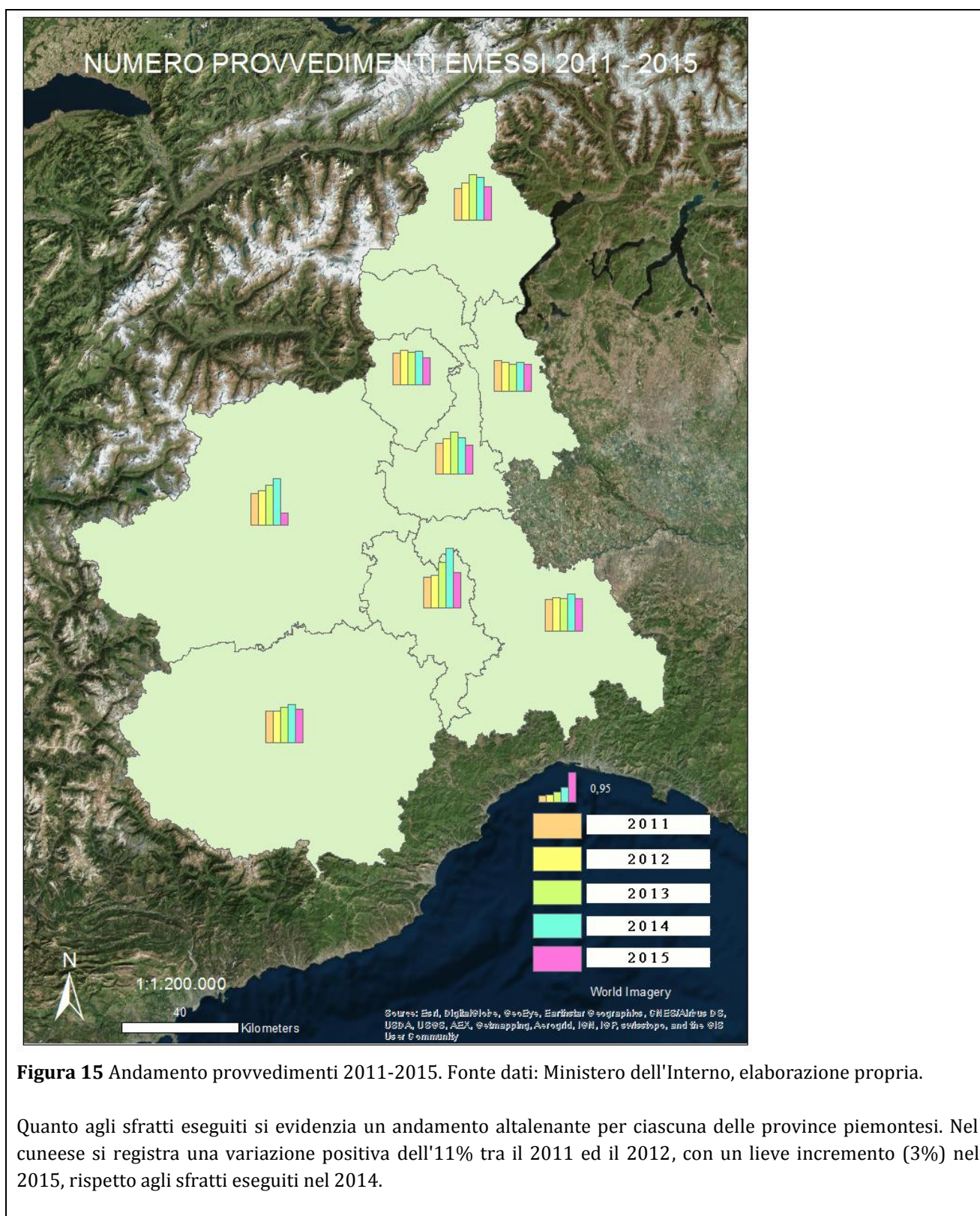


Figura 15 Andamento provvedimenti 2011-2015. Fonte dati: Ministero dell'Interno, elaborazione propria.

Quanto agli sfratti eseguiti si evidenzia un andamento altalenante per ciascuna delle province piemontesi. Nel cuneese si registra una variazione positiva dell'11% tra il 2011 ed il 2012, con un lieve incremento (3%) nel 2015, rispetto agli sfratti eseguiti nel 2014.

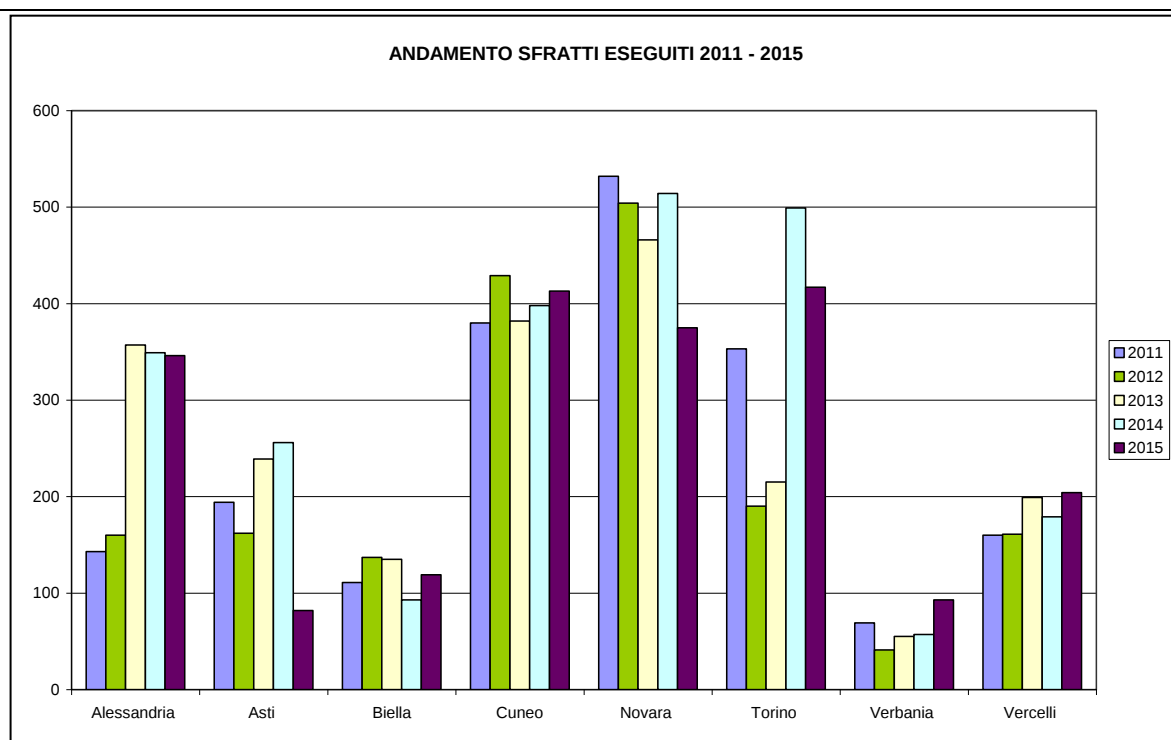


Figura 16 Andamento sfratti eseguiti 2011-2015. Fonte dati: Ministero dell'Interno, elaborazione propria.

Nel periodo 2011-2015 il rapporto tra i provvedimenti di sfratto emessi e il numero delle famiglie residenti a livello provinciale mostra un graduale peggioramento tra il 2011 ed il 2014, passando nella provincia di Cuneo da 1 sfratto ogni 456 famiglie nel 2011 a 1 sfratto ogni 381 nel 2015.

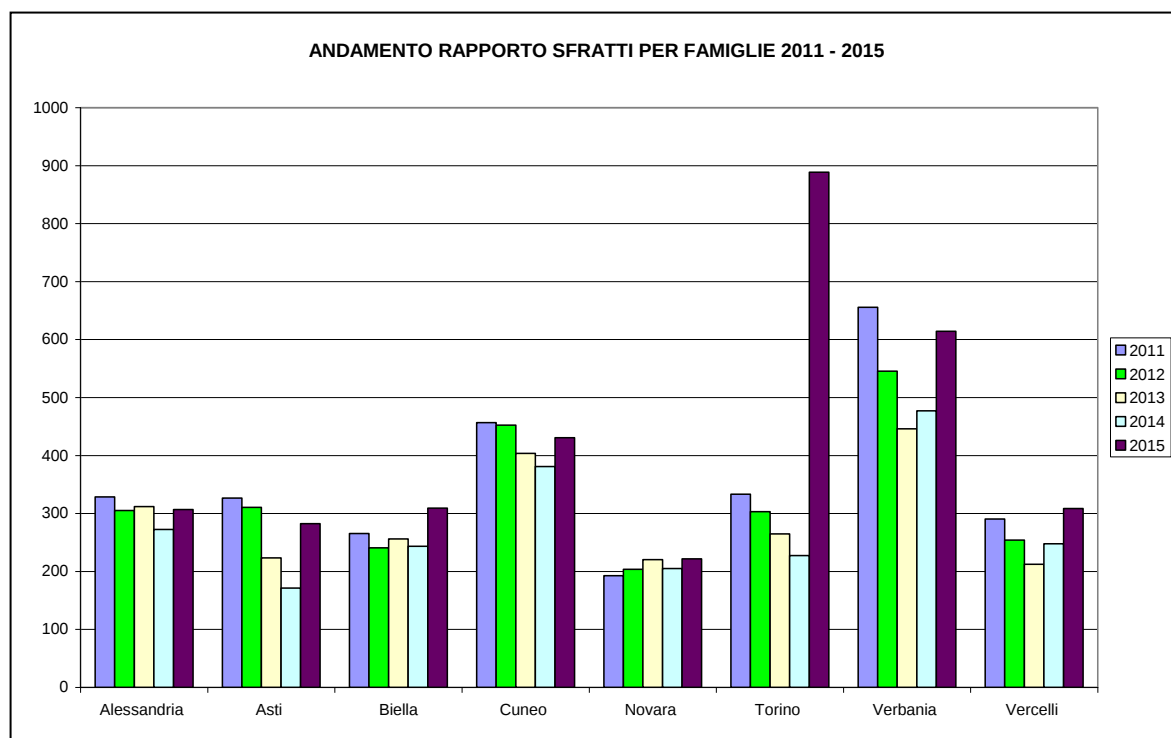


Figura 17 Andamento rapporto sfratti per famiglie 2011-2015. Fonte dati: Ministero dell'Interno, elaborazione propria.

Fonte dati e informazioni: Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno, 2011-2016.

Parallelamente, nelle cartografie successive, la variazione nella numerosità degli sfratti nel mercato privato (convalidati e poi eseguiti¹¹) tra il 2011 e il 2015 mostra la maggior parte dei comuni in una situazione di generale stabilità, con una numerosità simile di anno in anno per numero di sfratti. D'altra parte vi sono anche comuni (Bra, Alba, Ceva, Dronero) nei quali gli sfratti stanno, fortunatamente, diminuendo, forse anche grazie alle politiche attuate da organizzazioni e soggetti locali (cooperative, associazioni, fondazioni). Un numero ridotto di comuni si contraddistingue, invece, per la crescita nel numero di sfratti, che si differenziano però tra convalidati e eseguiti. Gli sfratti eseguiti sono evidentemente il fenomeno più grave, in quanto dalla convalida all'esecuzione si possono provare diverse strade per contenere o alleviare il disagio abitativo delle famiglie interessate. Possono inoltre passare mesi o anni prima che lo sfratto convalidato diventi eseguito e le dinamiche possono essere anche molto differenti da caso a caso, in quanto coinvolgono le relazioni tra locatore e locatario. I comuni con il maggior numero di sfratti eseguiti nel 2015 sono Cuneo (76), Alba (58) e Bra (51) e registrano una diminuzione del -56% per Alba, del -55% per Bra, mentre Cuneo non registra variazione tra il 2011 e il 2015.

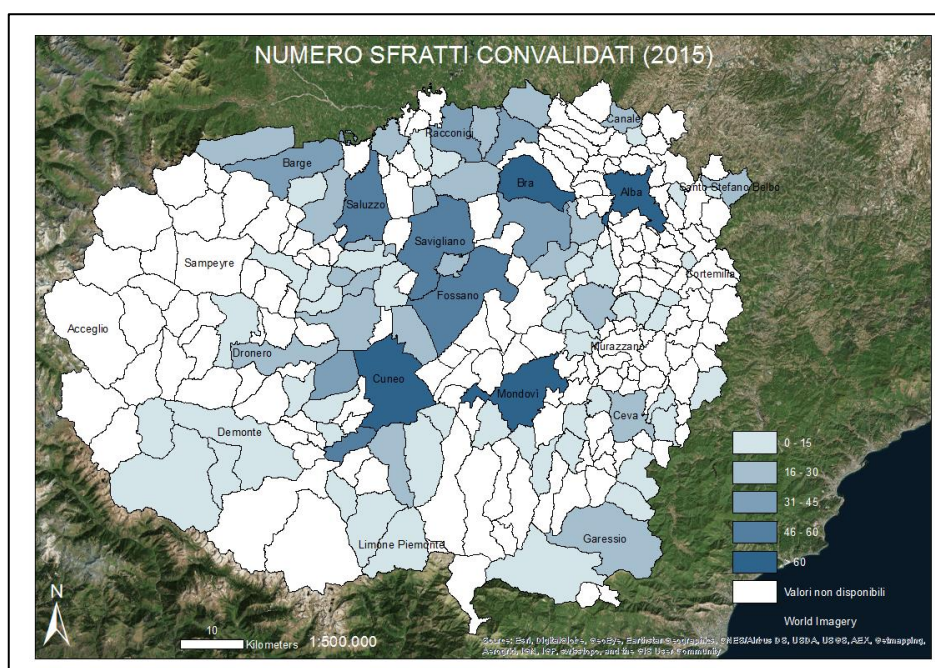


Figura 18 Sfratti convalidati nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

¹¹ Con sfratto convalidato si intende la condizione a seguito di ordinanza del giudice (ai sensi dagli artt. 657 a 669 del Codice di Procedura Civile) a conclusione della causa civile di sfratto promossa dai proprietari. Lo sfratto eseguito è, invece, l'esecuzione materiale dello sfratto convalidato, effettuato dall'ufficiale giudiziario a mezzo accesso all'immobile, con conseguente allontanamento dell'inquilino.

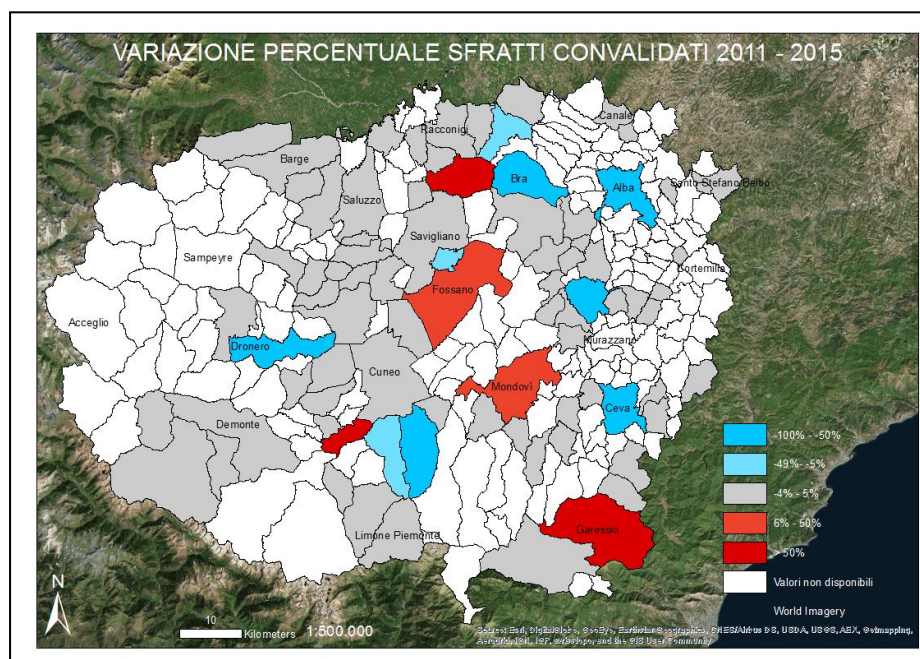


Figura 19 Variazione percentuale degli sfratti convalidati nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

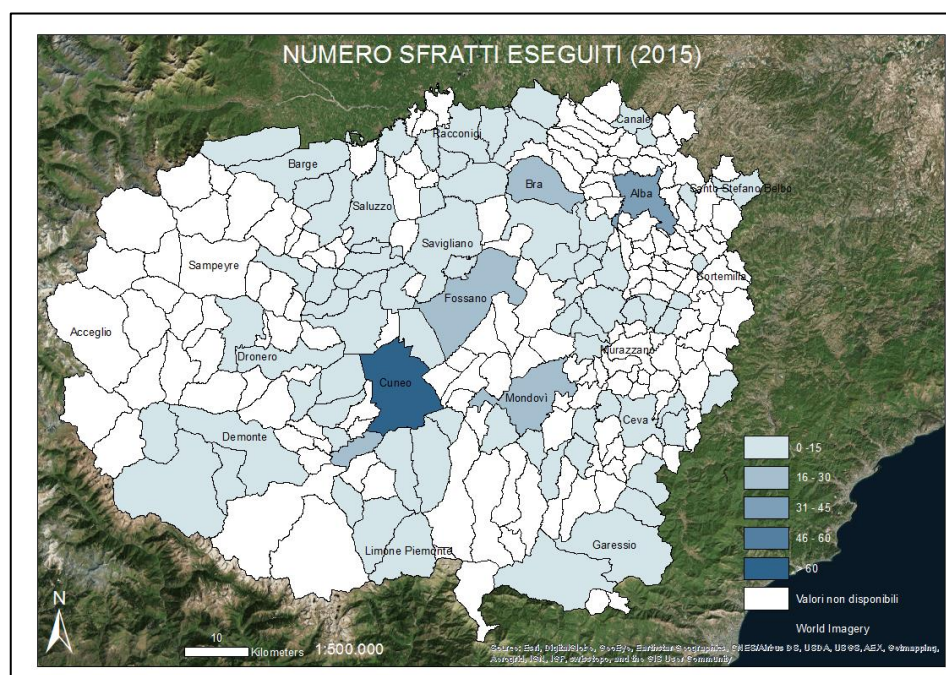


Figura 20 Sfratti eseguiti nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

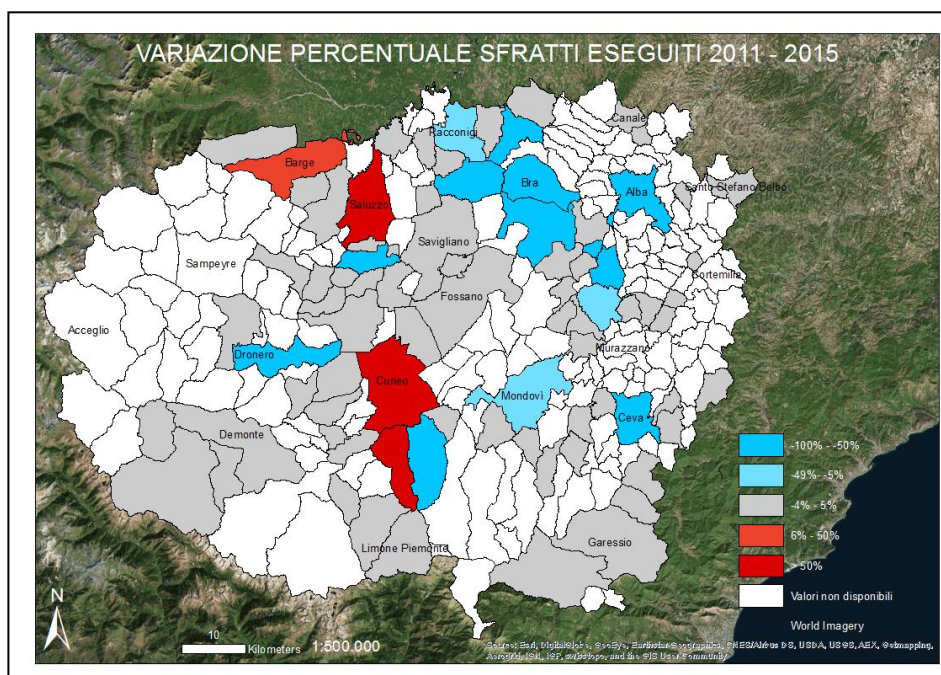


Figura 21 Variazione percentuale degli sfratti eseguiti nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

Non è possibile individuare tendenze comuni tra le “Sette sorelle” o comuni contermini in aree montane o collinari. Nel caso degli sfratti emergono le peculiarità dei singoli comuni, sebbene la numerosità totale annuale metta in luce le differenze di dimensione del fenomeno tra i comuni maggiori e quelli minori all’interno della provincia.

2.3.3 DOMANDA ABITATIVA

Dal punto di vista della domanda abitativa, come già ricordato nei paragrafi precedenti, non è possibile stimare i dati reali senza aver svolto analisi su ampi campioni di popolazione.

Si può assumere che le prime forme di sostegno a nuclei famigliare in condizioni di disagio o rischio dell’abitazione siano di tipo pubblico:

- l’edilizia pubblica, di proprietà comunale o dell’Agenzia Territoriale per la Casa (ATC), che segue normative regionali ma viene assegnata tramite bandi comunali;
- le forme di assistenza comunale che, tramite collaborazione con consorzi socio-assistenziali, associazioni ed istituti privati, garantiscono aiuti economici e forme di supporto alla popolazione .

Per questo motivo, per valutare la domanda abitativa di un territorio si fa riferimento ai trend relativi alla popolazione (crescita o decrescita) e alle domande presentate per l’edilizia pubblica e programmi di supporto all’abitare sociale.

Nelle cartografie successive (22-24), i dati raccolti dall’Osservatorio per la condizione abitativa della Regione Piemonte, rilevano una situazione “a macchia di leopardo” in merito sia al numero di famiglie assistite economicamente dai comuni e dai consorzi socio-assistenziali locali, sia ai cittadini in graduatoria per l’abitazione pubblica. Non è infatti possibile riscontrare un andamento territoriale che accomuni più comuni. Si può affermare che le situazioni più gravi si riscontrano nei comuni maggiori nel territorio più centrale della provincia, mentre le zone montane o collinari non sono caratterizzate

da un'alta numerosità di popolazione in condizioni di disagio. Nel 2015 le famiglie assistite¹² in provincia di Cuneo rappresentano l'1,2% del totale delle famiglie residenti, ovvero 3.019 famiglie assistite su un totale di 257.819 famiglie residenti; rispetto al 2011 non si evidenzia una sostanziale variazione, infatti le famiglie assistite erano 2.800 su 257.384 famiglie residenti (1,08%).

Da questi dati emergono scenari coerenti, ad esempio il comune di Cuneo, nel quale diminuiscono sia le famiglie assistite economicamente (220 nel 2015 contro 560 nel 2011, -60%¹³), che i richiedenti l'alloggio pubblico (348 nel 2015, 367 nel 2011, -5%), o il comune di Bra, nel quale invece si legge una crescita di entrambe le categorie (+247% le famiglie assistite e +97% i richiedenti alloggio sociale). Alba e Mondovì, invece, mostrano due trend distinti, forse a causa delle diverse tempistiche comunali relative all'apertura dei bandi e delle graduatorie per le case pubbliche. Ad Alba le famiglie assistite segnano un -31% (331 nel 2015 e 485 nel 2011), mentre i richiedenti alloggio sociale sono aumentati del 93% (280 nel 2015 e 145 nel 2011); Mondovì segna una diminuzione del -38% relativamente alle famiglie assistite (157 nel 2015 e 96 nel 2011) ed un -18% per le richieste di alloggio pubblico (113 nel 2015 e 139 nel 2011).

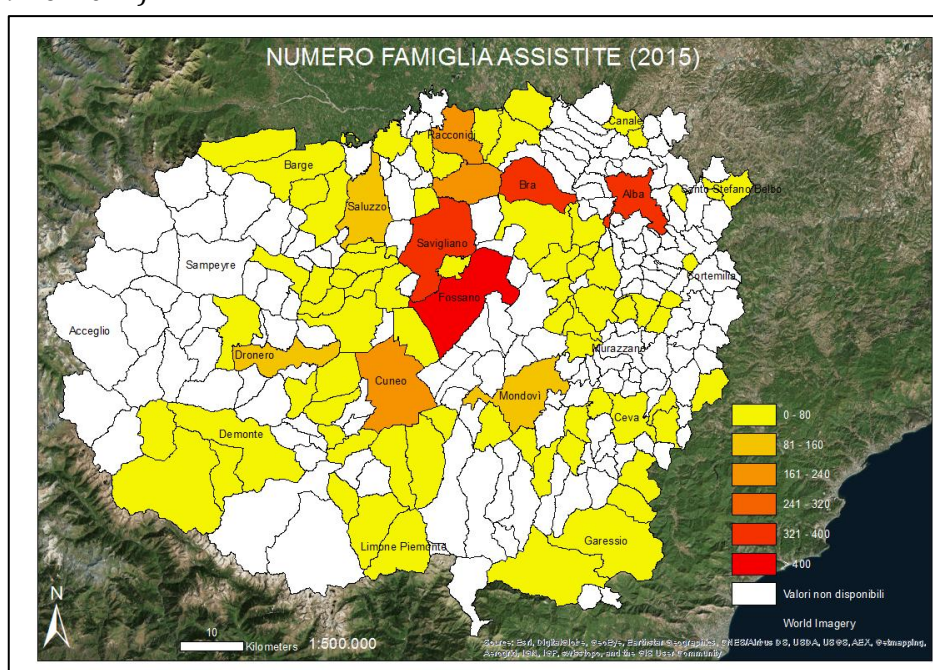


Figura 22 Famiglie assistite economicamente nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015, questi dati raccolgono il numero di famiglie che vengono seguite dai consorzi socio-assistenziali presenti sul territorio grazie ai finanziamenti comunali. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

¹² Si fa riferimento alle famiglie che si sono rivolte agli enti pubblici per ottenere un sostegno economico (come per esempio il sostegno alle spese di affitto) o che si sono rivolte agli uffici del Consorzio Socio Assistenziale per un aiuto economico al fine di pagare bollette, utenze, ecc. I dati vengono trasmessi dai Comuni alla Regione attraverso procedura informatica.

¹³ La variazione può essere spiegata dal fatto che, da un lato, le domande insoddisfatte sono aumentate e, dall'altro, le famiglie assistite economicamente sono diminuite per una serie di variabili fra loro connesse, quali la riduzione delle risorse a disposizione (il Fondo nazionale per il sostegno alla locazione può essere un esempio), l'aumento delle famiglie richiedenti e la riduzione degli alloggi disponibili, nel caso di alloggi pubblici.

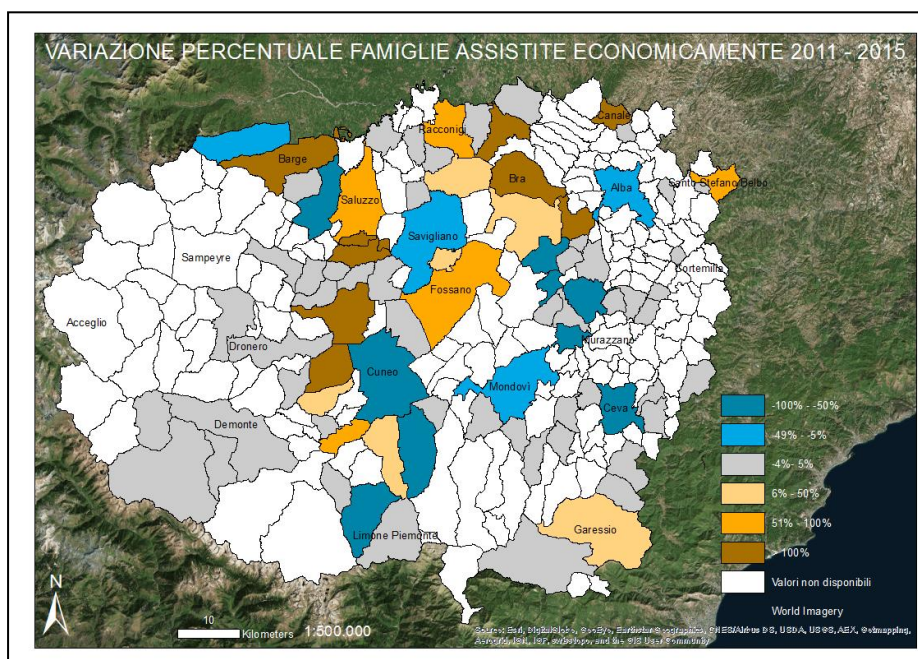


Figura 23 Variazione percentuale delle famiglie assistite economicamente nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015, questi dati raccolgono il numero di famiglie che vengono seguite dai consorzi socio-assistenziali presenti sul territorio grazie ai finanziamenti comunali. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

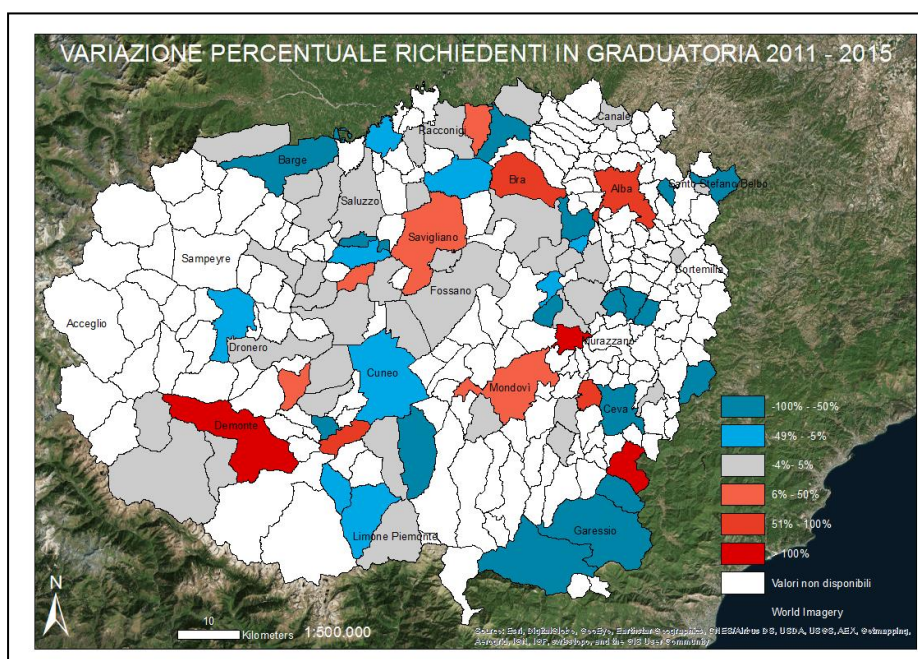


Figura 24 Variazione percentuale delle famiglie richiedenti un alloggio pubblico e presenti nelle graduatorie dei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

In ultimo, si riscontra una generale stabilità nei numeri di domande per la casa pubblica insoddisfatte, con alcuni comuni che presentano una diminuzione di domande insoddisfatte e alcuni casi, invece, nei quali perdura un alto numero di famiglie in attesa. Questa condizione costituisce uno dei tratti distintivi delle abitazioni pubbliche italiane, in quanto il patrimonio pubblico è fortemente sottostimato rispetto alle esigenze della popolazione. Il comune che presenta una variazione di segno negativo maggiore risulta essere Cuneo che registra un calo del -15% circa relativamente al periodo

2011-2015, mentre quello che evidenzia la maggiore variazione percentuale risulta essere Alba col 138%¹⁴, le domande insoddisfatte, secondo i dati forniti dalla Regione Piemonte, erano 118 nel 2011 e sono passate a 280 nel 2015. A livello provinciale il numero di famiglie in attesa è aumentato del 22% passando da 1475 del 2011 a 1807 nel 2015.

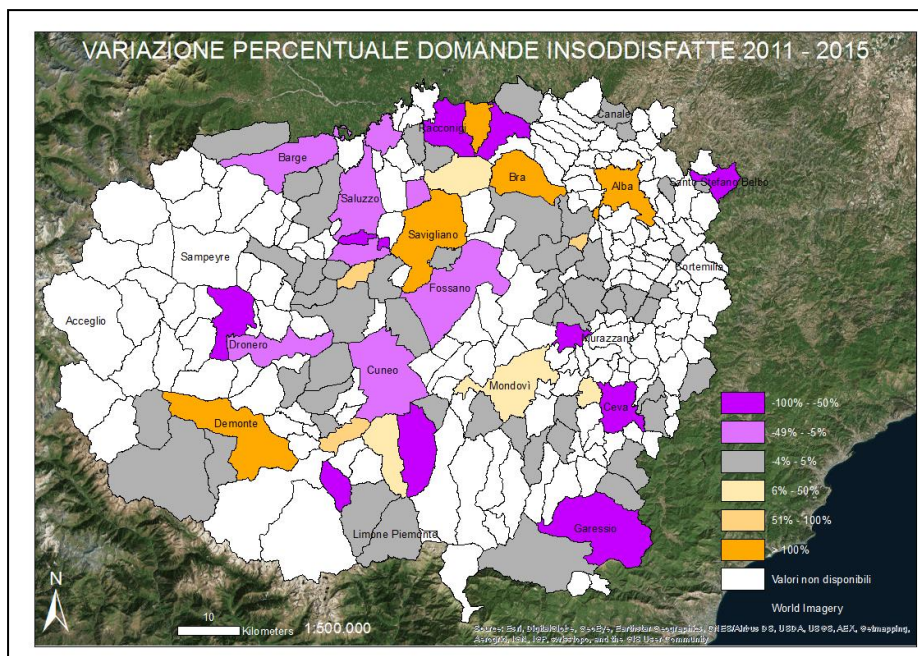


Figura 25 Variazione percentuale delle domande di alloggio pubblico insoddisfatte nei comuni della provincia di Cuneo tra il 2011 e il 2015. (Fonte dati: Regione Piemonte, Osservatorio regionale condizione abitativa, elaborazione propria).

2.3.4 ULTERIORI FORME DI SOSTEGNO AL DISAGIO ABITATIVO DELLA POPOLAZIONE

Altri elementi che permettono di comprendere il quadro sulle condizioni abitative della provincia cuneese si riferiscono ad ulteriori forme di sostegno pubblico e privato per le famiglie in difficoltà e alla presenza di altri soggetti attivi nel settore.

Vi sono tre tipologie di fondi pubblici per il sostegno alle famiglie in disagio abitativo:

1. il Fondo a sostegno della locazione: viene assegnato sulla base dei redditi famigliari (ISEE), è un fondo statale, trasferito alle regioni e in seguito ai comuni e costituisce un contributo integrativo per il pagamento delle spese di locazione. Il Fondo è stato modificato nel corso degli anni mutandone i criteri per l'accesso e la distribuzione delle risorse. In particolare, le risorse sono andate a diminuire passando da circa 2 milioni di euro distribuiti ai comuni in provincia di Cuneo nell'anno di esercizio 2010, (l'esercizio finanziario è un anno avanti rispetto al canone d'affitto che si va a restaurare), un milione di euro circa nell'anno di esercizio 2013, fino a scendere intorno ai 650.000 euro nell'anno di esercizio 2015 (fonte dati: Osservatorio regionale condizione abitativa). I criteri per l'accesso al fondo sono diventati più stringenti nel corso degli anni, questa tendenza si riflette anche sui dati relativi al fabbisogno e alle famiglie richiedenti: il fabbisogno è passato da circa 6 milioni di euro nell'anno di esercizio 2010, a circa 3 milioni di euro nel 2015, le domande delle famiglie sono, invece, diminuite da circa 3000 nell'anno di esercizio 2010 a circa 1700 nel 2015.

¹⁴ Si rimanda alla nota 12.

2. Fondo morosità incolpevole (FIMI): è un fondo di iniziativa regionale che viene assegnato ai comuni considerati ad alta tensione abitativa sulla base delle loro richieste e prevede dei contributi per coloro che sono in condizioni di morosità incolpevole. Il Fondo, nato dal 2014, viene assegnato in provincia di Cuneo ai soli comuni di Alba, Bra, Cuneo, Racconigi e Savigliano, in quanto ad alta tensione abitativa. Il fondo è stato incrementato tra l'anno 2014 e il 2015, passando da circa 80.000 euro suddivisi tra i cinque comuni, a circa 126.000 euro nel 2015.
3. Fondo sociale regionale: questi contributi vengono assegnati ad assegnatari di edilizia pubblica (o sociale) in condizioni di morosità incolpevole per quanto riguarda il canone di locazione o il pagamento dei servizi. Nel corso degli anni la Regione Piemonte ha rallentato la distribuzione di contributi relativi a questo fondo e le ATC hanno anticipato i finanziamenti di anno in anno. Nella tabella seguente (3) è possibile vedere la variazione di risorse finanziarie investite e i nuclei famigliari assistiti in provincia di Cuneo nel 2009 e nel 2015.

	Importo erogato 2009	Nuclei famigliari assistiti 2009	Importo erogato 2015	Nuclei famigliari assistiti 2015
Totale erogato in Provincia di Cuneo	€ 731.514,15	616	€ 794.080,39	618
Alba	€ 103.785,24	72	€ 110.732,08	75
Bra	€ 209.563,17	127	€ 169.690,17	121
Cuneo	€ 168.440,28	171	€ 149.849,14	112
Fossano	€ 15.694,30	14	€ 51.041,29	37
Mondovì	€ 37.970,40	31	€ 13.078,29	16
Racconigi	€ 11.822,39	8	€ 13.512,24	15
Saluzzo	€ 25.679,33	15	€ 28.439,76	26
Savigliano	€ 64.582,05	78	€ 83.481,23	79

Tabella 3 Dati relativi alla variazione del Fondo sociale regionale tra il 2009 e il 2015 per i comuni in provincia di Cuneo. (Fonte dati: ATC Piemonte sud)

Questi fondi contribuiscono, insieme all'offerta di patrimonio pubblico e agli interventi comunali, al panorama di iniziative pubbliche che vengono dallo Stato italiano e dalla Regione Piemonte rivolte alla popolazione in condizioni di disagio abitativo.

Sul territorio della provincia di Cuneo sono poi state attivate iniziative specifiche.

Le agenzie sociali per la locazione sono state attivate, su iniziativa regionale, nei comuni definiti a "tensione abitativa" che superano i 15000 abitanti (nel caso della provincia di Cuneo si tratta di Alba, Bra, Cuneo e Fossano). L'obiettivo di queste agenzie è intervenire nel settore dell'affitto promuovendo contratti concordati e modalità di intermediazione tra proprietari e inquilini. L'intento è quindi di aumentare la propensione dei proprietari immobiliari fornendo maggiori garanzie e estendendo il settore dell'affitto.

Il progetto *EmergenzaCasa* della Fondazione CRC si colloca in questo scenario: nato nel 2011 per affrontare il tema del disagio abitativo cresciuto con gli effetti della crisi economica ha raggiunto la quinta edizione e 17 comuni coinvolti. Questo progetto affronta il tema del disagio abitativo per le famiglie a rischio sfratto o in condizioni di disagio abitativo a seguito di problemi lavorativi (disoccupazione, cassa integrazione, mobilità). Il progetto fornisce quindi un supporto a una fascia di popolazione a rischio e si pone in sinergia con un altro progetto della Fondazione CRC per l'inserimento lavorativo (*EsperienzaLavoro*).

Box 5. Il progetto *EmergenzaCasa*

Il progetto è stato attivato dalla Fondazione CRC nel 2011, nell'ambito del Piano di contrasto alle conseguenze sociali della crisi, con due finalità:

- 1) prevenire situazioni di emergenza abitativa, grazie a interventi tempestivi per evitare lo sfratto di nuclei familiari in temporanea difficoltà a sostenere costi di locazione sul mercato privato, a causa di problemi economici e occupazionali connessi alla crisi;
- 2) potenziare le possibilità di accoglienza e supporto di nuclei familiari che abbiano già ricevuto ingiunzione di sfratto o si trovino in condizioni di emergenza abitativa.

L'iniziativa si rivolge alle famiglie (di diritto o di fatto, anche monoparentali), con figli/parenti a carico, in affitto sul mercato locatizio privato, con debiti pregressi (di affitto o spese condominiali) o in difficoltà a pagare il canone mensile a seguito del peggioramento della situazione occupazionale a causa della crisi (riduzione orario, lavoro precario, disoccupazione, CIG/mobilità), con ISEE non superiore ai 12.000 euro e alle famiglie che abbiano ricevuto ingiunzioni di sfratto e/o si trovino in situazioni di emergenza abitativa.

In ogni Comune è stata istituita una Commissione locale per l'emergenza abitativa, formata da soggetti pubblici e privati: Comune, Ente gestore dei servizi socio assistenziali, Caritas, altre associazioni caritatevoli locali e Fondazione CRC. La Commissione locale, grazie alle diverse professionalità che la compongono, valuta le richieste di sostegno, non solo su criteri quantitativi ma anche in base alla conoscenza delle singole situazioni familiari, in un'ottica di personalizzazione dell'intervento. L'obiettivo è di offrire, oltre a una risposta temporanea del disagio, l'avvio di percorsi finalizzati all'autonomia dei nuclei familiari.

La Commissione inoltre svolge una mediazione tra proprietari e inquilini per la stipula di un Patto di solidarietà, grazie al quale il proprietario, a fronte di un riconoscimento economico, si impegna a non sfrattare l'inquilino per almeno 6 mesi successivi alla sottoscrizione, a favorire la stipula di contratti a canone concordato, con vantaggi economici sia per l'inquilino, sia per il proprietario.

La Commissione è anche chiamata a individuare gli immobili da destinare alle famiglie già in difficoltà, progettando e promuovendo interventi di ristrutturazione per aumentare le disponibilità di alloggi destinati all'emergenza temporanea o di edilizia sociale.

Nel corso delle 5 edizioni del progetto i Comuni aderenti all'iniziativa sono cresciuti, arrivando a essere 17 nel 2016: Alba, Borgo San Dalmazzo, Boves, Bra, Busca, Caraglio, Cervasca, Ceva, Cuneo, Dronero, Fossano, Mondovì, Racconigi, Saluzzo, Savigliano, Sommariva del Bosco e Verzuolo.

Sempre in questi anni sono stati sottoscritti oltre 2.300 Patti di solidarietà e realizzati una quarantina di interventi infrastrutturali di recupero degli immobili da destinare all'emergenza abitativa.

In via sperimentale, in alcune annualità, sono state promosse iniziative specifiche di accompagnamento per le famiglie in situazioni di disagio o di sostegno all'abitare indipendente a favore di giovani under 30.

Sul tema delle cooperative e delle associazioni attive nel settore della casa, in alcune ricerche promosse dal Centro Studi della Fondazione CRC (Abburrà et al., 2015; Abburrà, Borrione, Cogno, & Marocchi, 2011) sono state citate diverse esperienze interessanti. Si individuano progetti ad Alba, Savigliano e Fossano, ma anche progetti specifici di alcune cooperative, per esempio:

- Cooperativa sociale Alice di Alba: abitare temporaneo per persone che uscendo dalla tossicodipendenza intraprendono un percorso verso l'indipendenza abitativa;
- Cooperativa La Via: cooperativa edilizia a proprietà indivisa, inizialmente concepita come forma di mutua assistenza per famiglie con ragazzi disabili, poi trasformata in un progetto di mix sociale, con l'accoglienza di categorie di popolazione svantaggiate (donne sole con figli, comunità di accoglienza per minori a rischio, ecc.);
- Cooperativa La Tenda: gestione di un centinaio di alloggi nelle aree di Cuneo, Saluzzo, Mondovì, Bra e Fossano, riservati a categorie svantaggiate di popolazione, gli alloggi sono messi a disposizione da privati e parrocchie (Abburrà et al., 2011).

3. Nodi centrali

Nel corso dell'indagine sono state realizzate alcune interviste a testimoni qualificati, attivi nei diversi enti e soggetti che trattano il disagio abitativo sul territorio cuneese e che sono parte del mercato immobiliare. Le interviste permettono di mettere in evidenza i nodi centrali del disagio abitativo in provincia di Cuneo e confermano i dati quantitativi presentati nelle sezioni precedenti del documento.

3.1 Il buono stato del patrimonio immobiliare disponibile

In primis, è lo stesso ente gestore del patrimonio pubblico a confermare il buono stato del patrimonio sociale in provincia di Cuneo. Questa situazione è frutto della gestione attenta degli anni passati, e anche gli altri attori locali riportano in generale questa condizione.

“Il patrimonio abitativo sociale in provincia di Cuneo è un patrimonio ben tenuto, con dei problemi motivati dalla mancanza delle risorse, ma la costante attenzione in passato a conservare e salvaguardare il patrimonio ha permesso di mantenere le buone condizioni odierne. La gestione del patrimonio ATC in provincia di Cuneo è omogenea, se si considerano sia i comuni maggiori, le cosiddette “Sette sorelle”, sia i comuni ad alta tensione abitativa (Alba, Bra, Cuneo, Savigliano e Racconigi). I comuni ad alta tensione abitativa corrispondono a quelle realtà, stabilite dalla Regione, con maggiormente domanda e bisogno sociale. Non vi sono grandi differenze tra i comuni, in quanto la domanda è generalizzata e notevole in tutti i contesti. Nelle altre province c'è una situazione molto più preoccupante, nelle province di Asti e Alessandria in passato il patrimonio è stato fortemente trascurato.” (ATC Piemonte sud)

“Il patrimonio che gestiamo noi come ad esempio quello in *social housing* è ben curato, anche perché vi è un controllo costante, le case popolari invece, specie quando vengono lasciate non versano in buone condizioni.” (Comune di Saluzzo)

“Noi gestiamo 3 alloggi di proprietà del comune, uno per una mamma con un bambino vittima di violenza familiare, per farle un esempio, le condizioni dell'alloggio sono ottime, perché lo controllo io personalmente.” (Caritas Cuneo)

“Noi utilizziamo solo patrimonio residenziale pubblico o di associazioni o fondazioni, anche perché è praticamente impossibile coinvolgere i privati in questo senso, devo dire che il parco residenziale versa in buone condizioni.” (CSAC Cuneo)

“Bra vanta un patrimonio pubblico significativo, abbiamo iniziato un progetto di *social housing* con 5 unità abitative per famiglie che hanno ricevuto lo sfratto, ma non rientrano in graduatoria ATC, pertanto il meccanismo è: sfratto-*social housing*-ATC. Il patrimonio è in discrete condizioni.” (Comune di Bra)

3.2 Il problema degli sfratti e gli impatti della crisi economica

Gli sfratti costituiscono il primo segnale dell'acuirsi del problema abitativo nel mercato privato (locazione o proprietà), questo viene confermato e rimarcato dai diversi soggetti intervistati.

“Sicuramente gli sfratti sono uno dei principali fattori di disagio, legati prevalentemente alla perdita di lavoro, a seguito del quale non vengono più pagati gli affitti. La situazione è in aumento, ma non capisco se sia dovuto ad un peggioramento della condizione economica o al

fatto per cui le misure di sostegno siano meglio conosciute e pertanto più utilizzate.” (Comune di Saluzzo)

“Il mantenimento dell’abitazione legato all’impossibilità di pagare l’affitto, principalmente dovuta alla perdita del lavoro.” (CSAC Cuneo)

“Sono gli sfratti e le difficoltà al pagamento del canone di affitto per la perdita di lavoro e per la maggiore difficoltà nel “fare nero”. Gli sfratti sono non solo legati al mancato pagamento del canone di affitto, ma anche al mancato pagamento della rata del mutuo.” (Comune di Bra)

Gli impatti della crisi economico finanziaria globale hanno, come già detto precedentemente, colpito anche il territorio cuneese e i soggetti locali ne testimoniano gli effetti, sia sulla popolazione che sul settore edilizio.

“Con la crisi sono aumentate le domande di edilizia sociale. L’abbassamento o la perdita del reddito ha un impatto immediato sulla casa. Ed è aumentata anche la morosità. In provincia di Cuneo, il 70% degli inquilini pagano un canone medio molto basso, che è quasi tutto assorbito dalle tasse e si aggira intorno ai 40€. E sono in aumento le famiglie che rientrano in queste quote. Ogni due anni viene fatta un’anagrafe dell’utenza, per verificare lo stato dell’arte, cioè la verifica del numero di componenti, il reddito, ecc. per adeguare il canone (aumentando o diminuendo). Nonostante le difficoltà economiche, riusciamo a dare parziali risposte alla domanda abitativa generale, nell’arco dell’anno 2014-15 nel Piemonte Sud (Cuneo, Asti e Alessandria) sono stati assegnati 1000 alloggi, tra emergenze abitative e graduatorie. 250-300 alloggi nella provincia di Cuneo. È attivo un solo cantiere di nuova costruzione, a Saluzzo, costituito da 20 alloggi, ma costituisce uno dei risultati di passati investimenti regionali.” (ATC Piemonte sud)

“La situazione è sicuramente peggiorata come confermano i dati, la crisi da noi è arrivata dopo, ma probabilmente si prolunga di più.” (Comune di Saluzzo)

“Dal 2010-2011 ad ora la situazione è aumentata in modo esponenziale, sebbene, ma questa è una mia impressione, quest’anno le cose sono un pochino migliorate, probabilmente anche grazie a tutte le iniziative messe in atto dai vari attori per contrastare l’emergenza casa.” (CSAC Cuneo)

“Sfortunatamente la situazione è peggiorata, Bra ha sentito particolarmente la crisi economica, poiché legata all’industria, molte delle quali costrette a chiudere.” (Comune di Bra)

“La situazione è sicuramente peggiorata, la necessità maggiore è quella di reperire fondi da investire in progetti ad ampio spettro, in modo da riuscire a lavorare in equipe.” (Caritas Cuneo).

“Questo è stato il settore più disastroso in assoluto: dal 2009 abbiamo registrato il 50% di aziende in meno, o di aziende che hanno ridotto drasticamente il numero di addetti. A seguito della crisi risulta esserci un buon 60% di invenduto.” (Ance, Cuneo)

Vengono individuate nuove categorie di popolazione in condizioni di crisi, ma anche nuovi strumenti, sviluppati proprio dagli attori locali per intervenire sulla domanda abitativa ed alleviare le forme di disagio dei cittadini.

“Noi siamo 31 comuni consorziati di questi i comuni maggiori e di pianura hanno avuto i maggiori problemi di sfratto, tuttavia quelli minori fanno maggiore difficoltà a risolverli, poiché hanno meno risorse. i comuni consorziati hanno creato un Fondo di Sostegno che finanziano con 1 euro ogni persona residente per un importo di 125.000 euro l’anno circa. Se il denaro non è sufficiente i comuni integrano sempre in modo proporzionale. I primi anni dal

2010, si riusciva a far fronte a tutte le richieste, ora, noi ci occupiamo delle fasce deboli quali famiglie con minori, anziani e disabili, anche perché collaboriamo con altre associazioni che si occupano delle altre fasce.” (CSAC Cuneo)

È cambiata nel senso che non vi è più soltanto la tipologia che rientrava nelle graduatorie ATC, ma vi sono nuove realtà, con nuove problematiche, come ad esempio la fascia grigia. (Comune di Bra)

“Sì, sono cambiate le categorie di ospiti, fino a 4 o 5 anni fa si rivolgevano a noi nuclei con problemi legati alle conflittualità familiari, ora vi è una vera e propria emergenza casa legata agli sfratti, la percentuale però è sbilanciata a favore degli stranieri, perché sono i primi che perdono il lavoro.” (Casa Pina)

3.3 Le difficoltà strutturali dell’edilizia sociale

Le condizioni dell’edilizia sociale, come già visto, sono critiche nell’intero territorio italiano. La domanda è alta e sproporzionata rispetto al ridotto patrimonio pubblico disponibile. Nonostante questa situazione di crisi, la gestione del patrimonio e le condizioni degli alloggi in provincia di Cuneo possono essere considerate buone.

“Il problema principale è rappresentato dalle scarsissime risorse certe destinate all’edilizia sociale. Fino al 1998 l’edilizia sociale beneficiava del finanziamento certo, delle trattenute GESCAL. Eliminando questo strumento, non c’è stato più nessun finanziamento sicuro. La situazione è ovviamente precipitata con la crisi economica. A partire dal 2007, l’emergenza è diventata strutturale, l’impoverimento della popolazione ha fatto sì che il problema della casa, insieme a quello del lavoro, diventasse uno degli elementi più problematici. La popolazione in difficoltà è costituita da una platea che si amplia sempre di più (cassaintegrati, chi ha perso il lavoro, pensionati, giovani, precari...). Tuttavia, siamo fortemente in ritardo nella risposta.

È bene ricordare che le ATC, che sono enti ausiliari non economici della Regione, sono enti che hanno un preciso compito: gestire il patrimonio e costruire nuove abitazioni. Oggi stiamo scontando questa limitatezza, questa scarsità di risorse. Sarebbe necessario un piano straordinario nazionale a sostegno dell’edilizia pubblica. Un’ipotesi potrebbe essere quella di stornare una parte delle accise sulla benzina per 2-4 anni verso l’edilizia sociale, una tassa di scopo con le stesse funzioni che aveva un tempo la GESCAL.

Un ulteriore problema, che va oltre l’edilizia sociale, è il fondo sociale per il sostegno all’affitto che è piuttosto limitato. In provincia di Cuneo però vi sono comuni molto attenti, e quasi tutti sono riusciti a costituire fondi con vari soggetti, per sostenere i canoni anche privati.

Inoltre, come ente pubblico l’ATC è soggetto a numerose imposte, nel 2016 ATC Piemonte sud deve versare indicativamente più di un milione e 800.000€ in tasse. Queste sono risorse sottratte agli interventi di salvaguardia del patrimonio ma anche all’eventuale costruzione o ristrutturazione di nuove abitazioni. Questo rappresenta una grave difficoltà, in quanto al momento le risorse di ATC Piemonte sud vengono esclusivamente dai canoni degli alloggi.

Solo dal 2014 la Regione ha raggruppato le ATC da 7 a 3, unendo gli enti di Cuneo, Asti e Alessandria in “Piemonte sud”. L’ente dispone di 11.500 alloggi distribuiti in 150 comuni, di cui 88 solo nella provincia di Cuneo. La domanda è in crescita, ma per quanto riguarda i piccoli comuni montani (es. Valle Tanaro) spesso la domanda è scarsa, ma non è possibile assegnare gli alloggi a coloro che non vivono nell’area.” (ATC Piemonte sud)

3.4 Progettualità e collaborazioni tra attori locali

Gli interventi e le misure di intervento per contenere e contrastare il disagio abitativo sono diverse a seconda del soggetto intervistato, questa condizione è dovuta ai diversi ruoli di pubblico, privato e terzo settore.

“Vari soggetti contribuiscono ad alleviare il disagio in provincia di Cuneo: enti locali, associazioni, fondazioni, Caritas e San Vincenzo (che sono molto attente e vanno incontro ai morosi incolpevoli). In questo contesto il problema della morosità non è da dimenticare.

In provincia di Cuneo c'è un rapporto costruttivo e attento con i comuni, dimostrato da tutte le convenzioni e gli accordi con i comuni. E poi è molto importante la relazione con gli utenti, la presenza dell'ATC alle assemblee, le visite anche delle sedi periferiche, per sensibilizzare e mettere in campo iniziative anche culturali. Si cerca infatti di trovare momenti di socializzazione e incontro (come a Bra, Fossano, Racconigi), di proporre iniziative di formazione culturale anche per i bambini. Queste azioni non hanno risposte immediate, ma permettono di gestire al meglio il patrimonio.” (ATC Piemonte sud)

“Oltre alle varie misure, abbiamo formato una Commissione nella quale vi è l'assessore, i Servizi sociali, il Consorzio Monviso Solidale e la Caritas con il compito di dare sostegno non solo economico, ma anche psicologico ai soggetti in difficoltà, cerchiamo di seguirli, perché spesso non si sanno gestire e li aiutiamo non solo relativamente al disagio abitativo, ma anche per quanto riguarda gli altri aspetti della vita.” (Comune di Saluzzo)

“Noi forniamo un supporto economico rimborsiamo una parte che però è irrisoria rispetto alle cifre di affitto richieste a Cuneo, lavoriamo in accordo col Comune, con i Servizi sociali ed altre realtà.” (Caritas Cuneo)

“Per statuto non possiamo pagare il canone di affitto a meno che non sia risolutivo, esempio: una persona ha tre mesi di arretrato, ma ha trovato un lavoro, in questo caso possiamo, perché il pagamento implica evitare lo sfratto, mentre se una persona è costantemente morosa, non possiamo intervenire economicamente. Inoltre ciascun assistito viene accompagnato con un progetto di autonomizzazione. Esiste una bella e funzionale rete tra il tessuto associativo e non, noi collaboriamo col Comune, con la Caritas, con la Croce Rossa, San Vincenzo.” (CSAC Cuneo)

“Vi è poca collaborazione con le altre “Sei sorelle”, mentre sarebbe utile lavorare in rete, quanto al nostro territorio lavoriamo in stretto contatto con le agenzie immobiliari braidesi, sono loro che spesso convincono i proprietari a stipulare accordi con noi, veramente si è creata una stretta sinergia, sono loro che fanno da tramite tra noi e il cittadino.” (Comune di Bra)

“Abbiamo 13 alloggi per ospitare nuclei familiari con 2 o 3 bambini. Si cerca sempre di fare in modo che ciascun ospite garantisca un'attiva presenza nel progetto, questo anche grazie alla collaborazione con i Servizi Sociali. Generalmente i servizi invianti pagano una retta che varia a seconda dei servizi richiesti, ad esempio abbiamo 2 alloggi destinati a famiglie che hanno già fatto un percorso riabilitativo in una comunità per tossicodipendenti, ma che non sono ancora completamente autonomi, per loro la retta sarà maggiore, mentre i casi sociali avranno esigenze minori e la retta sarà inferiore.” (Casa Pina)

Dal punto di vista del settore delle costruzioni, vengono individuati dei cambiamenti e delle diverse richieste nelle fasi di progettazione.

“La tipologia di alloggi è oggi quella della piccola residenza. Inoltre è sparita la fascia media, o si vuole un'abitazione che costi pochissimo oppure si passa all'eccellenza. Una cosa è sicuramente cambiata: si punta molto sulla tecnologia, gli edifici tendono velocemente ad

invecchiare nel senso di essere svalutati, cosa che non capitava fino a qualche anno fa. Si è disposti magari a spendere un pochino di più, purché la casa abbia tutti i confort tecnologici. In tal modo aumenta ancora di più l'invenduto. L'ecosostenibile è l'abitazione maggiormente richiesta. La situazione è simile per quanto riguarda le "Sette sorelle", i prezzi sono simili e vi è una maggiore richiesta di affitto, anche per la contrazione dei mutui. Inoltre un tempo la casa era vista come investimento, oggi non è più così." (Ance, Cuneo)

Le principali risposte al peggioramento della condizione abitativa in provincia di Cuneo sono state elaborate dai soggetti locali e dalla loro capacità di mettersi in rete e collaborare ad obiettivi comuni, utilizzando anche risorse diverse. Tuttavia, sono gli stessi testimoni qualificati a indicare anche le principali difficoltà, come: la lentezza dei tempi di risposta, la diminuzione delle risorse finanziarie, i ristretti criteri per accedere alle forme di sostegno e le difficoltà a passare da una condizione di emergenza e disagio alla stabilità.

"Come già detto la situazione è peggiorata, quanto alle misure messe in atto abbiamo diverse collaborazioni: col Monviso Solidale, per esempio, partecipiamo al SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) che prevede l'erogazione di un beneficio economico a famiglie disagiate a patto che, oltre a rispondere a determinati requisiti, la famiglia si impegni ad aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa. Un altro progetto è con la Regione, questo è possibile poiché noi siamo un comune ad alta densità abitativa e attraverso l'ASLO (Agenzia Sociale per la Locazione) sono previsti contributi e incentivi per i proprietari di immobili affinché promuovano contratti a canone concordato, ma questa forma trova sempre un po' di resistenza, infatti ne abbiamo stipulati solamente tre." (Comune di Saluzzo)

"Le principali difficoltà sono i pagamenti delle utenze, degli affitti, per chi ha figli i pagamenti relativi alle rette mensa. Con i progetti ad esempio borse di lavoro vi sono stati dei miglioramenti con inserimenti lavorativi, ma tutto funziona se si lavora in rete, se gli attori coinvolti appartengono a categorie differenti e ad ambiti differenti." (Caritas Cuneo).

"Il problema maggiore è legato al fatto che per ogni persona che seguiamo, formuliamo un progetto di accompagnamento verso l'autonomizzazione, ma i tempi sono molto lunghi, inoltre in realtà si parla di autonomia parziale, perché effettivamente è molto difficile trovare una vera e propria sistemazione lavorativa." (CSAC Cuneo)

"Le potenzialità sono avere la possibilità di accedere a più forme di sussidio ed il fatto che gli attori su questo territorio agiscono in rete. I problemi sono che vi è una diminuzione di risorse ed i requisiti richiesti per accedervi sono molto restrittivi. Altro problema è riuscire a garantire un miglioramento delle condizioni dei soggetti, non solo un galleggiamento." (Comune di Bra)

"Noi lavoriamo principalmente sul braidese e sull'albese, perché sono talmente tante le richieste sul territorio che non si riesce di andare oltre. Con i Sert lavoriamo su casi fuori zona, perché per i loro soggetti non è semplice un reinserimento in luoghi dove erano conosciuti precedentemente, rispetto ai servizi sociali, invece, lavoriamo sul territorio." (Casa Pina)

"Noi collaboriamo con l'amministrazione pubblica, con la Cassa Edile per quanto riguarda tutto il discorso sicurezza e ci piacerebbe collaborare con Legambiente proprio per il discorso del Green applicato alle residenze." (Ance, Cuneo)

Con l'obiettivo di affrontare il disagio abitativo, vi sono però anche forme di intervento che si collocano in sinergia con altre problematiche (es. problemi lavorativi ed economici). In questo modo si cerca di affrontare i problemi delle famiglie in condizioni di crisi attraverso un approccio integrato e multisettoriale, al fine di garantire un percorso di accompagnamento verso l'indipendenza da forme di aiuto e supporto.

“Per quanto riguarda l'ambito lavorativo, in collaborazione con la Regione abbiamo attivato i cantieri lavorativi per disoccupati, che poi nella maggioranza dei casi sono coloro che soffrono di disagio abitativo, e per 35 h a settimana, per 5 giorni lavorativi 3 persone percepiscono 34.25 euro giornalieri. Questo per un massimo di sei mesi. Due persone lavorano presso la Fondazione Amleto Bertoni come operai ed una presso l'ATM.” (Comune di Saluzzo)

“Abbiamo misure più tradizionali legate all'ISEE, abbiamo creati market solidali in collaborazione con la Caritas ed altre associazioni, voucher per l'acquisto di medicinali, quanto all'emergenza abitativa, premesso che non si assegnano ACT ad emergenze, abbiamo un Fondo Solidarietà per gli Sfratti che interviene nei casi in cui il soggetto non rientri nelle altre forme di sostegno e senza distinzione di causa dello sfratto, indistintamente. Interviene in modo complementare alle altre misure, come un lego, ad incastro. Non sosteniamo le utenze, ma le spese condominiali ed alcune volte le mediazioni con le agenzie immobiliari. Le misure servono spesso per tamponare fino a che la famiglia possa accedere all'ATC.” (Comune di Bra)

3.5 Prospettive per il futuro

Il tema della progettualità per il futuro e delle eventuali possibilità di miglioramento dei servizi per il futuro è trattato con prospettive diverse dagli intervistati. Il singolo progetto, come Casa Pina, prevede un'evoluzione e un ampliamento dei destinatari.

“Vi è un'idea di creare un mix non solo legato al disagio. C'è già un servizio di portierato sociale, ovvero una persona non disagiata che vive qui e svolge un servizio. Si vorrebbe ampliare e aprire le porte ai giovani, magari con un affitto calmierato in modo che possano vivere e prendere consapevolezza di una realtà a loro estranea. Noi siamo in un quartiere dove il disagio abbonda, per cui si vorrebbe cercare di coinvolgere maggiormente la popolazione, magari creando spazi usufruibili da tutti come per esempio spazi gioco per bambini.” (Casa Pina)

Gli altri soggetti locali presentano delle esigenze soprattutto sul tema delle risorse finanziarie, in quanto mezzo necessario per aumentare il numero dei beneficiari delle loro azioni e/o intervenire su altri ambiti (es. mercato del lavoro).

“Abbiamo 3 alloggi popolari vuoti che però l'ATC non riesce di ristrutturare per carenze economiche, ecco sarebbe utile investirle in quel senso, perché così sono vuoti e potrebbero invece aiutare altre tre famiglie.” (Comune di Saluzzo)

“Si deve necessariamente puntare sul mercato del lavoro, per creare lavoro. I fondi dovrebbero essere investiti per creare le condizioni che creano lavoro, lavoro quanto impegno, perché spesso le persone non chiedono assistenzialismo, ma chiedono di avere la possibilità di un impegno.” (Caritas Cuneo)

“Ci piacerebbe avere risorse per evitare lo sfratto a tutti i tipi di soggetti e per tutte le esigenze, non solo nel caso in cui il pagamento del canone sia risolutivo.” (CSAC Cuneo)

“Sarebbe bello poter arrivare oltre ai tre anni previsti dalle varie misure, in modo da pianificare un periodo più lungo, inoltre sarebbe bello poter pensare a misure in grado di aiutare gli anziani soli che con la pensione, non arrivano allo sfratto, ma riescono a malapena a sopravvivere, nessuna misura si occupa degli anziani.” (Comune di Bra)

“Le prospettive sono preoccupanti, per le ragioni già dette, soprattutto per problemi di assenza di risorse, ma anche per la mancanza di un piano generale. Di conseguenza, per i progetti si vive un po’ alla giornata, la Legge 80 ci ha permesso di intervenire su immobili e alloggi con problemi manutentivi-strutturali. Per il resto, cerchiamo anche di chiedere l’intervento ad altri soggetti, come alla Fondazione CRC (molto attenta e disponibile sul tema del disagio abitativo) per mettere ulteriori alloggi non assegnabili. È necessaria una politica che metta in condizioni tutti i soggetti ai vari livelli (stato, regioni, comuni) di dare risposte, ci sono 700.000 domande a livello nazionale, 14.000 in graduatoria a Torino, intorno ai 23.000 nel Piemonte sud. Servirebbe una politica di risorse certe, anche solo per pochi anni. E sburocratizzare le procedure, senza venir meno alle forme di controllo di gestione trasparente. Meno procedure burocratiche permetterebbero di utilizzare meglio le risorse.” (ATC Piemonte sud)

“Portare le aziende ad avere una visione aperta di conversione nel senso che si deve capire e puntare sulla riqualificazione dell’esistente, è finito il tempo di costruire nuovi edifici. Anche perché se riparte il mercato immobiliare, riparte tutto poiché ha un moltiplicatore pari a sei, cioè ogni euro investito nell’edilizia frutta sei euro al mercato.” (Ance, Cuneo)

4. Conclusioni

In sintesi, sulla base dell'analisi svolta, la situazione della provincia di Cuneo sul tema del disagio abitativo mostra uno scenario caratterizzato da un basso livello di criticità, probabilmente per le caratteristiche strutturali ed economiche di questo territorio. Ciò nonostante emergono situazioni differenziate tra i diversi comuni, ma anche elementi di innovazione. Il disagio abitativo si legge soprattutto nei comuni maggiori, che registrano un numero più alto di domande di casa pubblica e di famiglie seguite dai consorzi socio-assistenziali.

In sintesi: gli elementi principali emersi nel corso dello studio.

4.1 Popolazione e patrimonio abitativo in provincia di Cuneo

- Moderata crescita della popolazione: +0,74% tra il 2011 e 2015, e aumento delle famiglie +4,2% tra il 2007 e il 2015.
- Differenza tra le "Sette sorelle" e comuni montani e collinari: le prime sono le più popolate, tra i secondi compaiono invece sette comuni tra quelli meno popolosi d'Italia.
- La variazione di popolazione è strettamente legata alla morfologia del territorio: crescita in pianura, calo nell'area montana e collinare.
- Il processo di invecchiamento della popolazione è una dinamica strutturale: aumentano gli ultrasessantacinquenni (soprattutto nei comuni montani e collinari) e cresce l'età media della popolazione.
- Inversione della dinamica di crescita della popolazione straniera, tra il 2014 e il 2015 si registra un calo (-1,18%).
- La popolazione straniera è concentrata nelle "Sette sorelle" e in alcuni comuni collinari.
- Impatto della crisi: tra il 2007 e il 2014 diminuzione delle unità locali (-4,1%). La crisi economica ha colpito meno pesantemente di altri territori regionali la provincia di Cuneo.
- Crescita percentuale delle abitazioni nei comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti tra il 2007 e il 2014, soprattutto nei comuni pianeggianti.
- Generale aumento degli alloggi vuoti, nel 2014 a Cuneo corrispondono al 19% delle abitazioni totali.
- Patrimonio residenziale pubblico ridotto: 3632 alloggi in tutta la provincia di Cuneo, il 50% è localizzato nei comuni di Cuneo, Bra, Savigliano e Alba. Patrimonio disponibile in buono stato, buona gestione derivata dagli anni passati.
- Calo del patrimonio pubblico tra il 2009 e il 2015 (-5,5%), dovuto ai fenomeni di privatizzazione e al numero di alloggi inutilizzati per necessità di manutenzione.
- Forte problema degli sfratti nel mercato immobiliare privato, invece, nelle abitazioni pubbliche costituisce un fenomeno irrisorio, in quanto controllato dall'ATC Piemonte sud.
- In provincia di Cuneo gli sfratti eseguiti crescono tra 2011 e 12 del 11%. Alba, Bra e Cuneo i comuni con il numero più alto di sfratti eseguiti nel 2015.
- Famiglie assistite dai servizi socio-sanitari e forme di sostegno comunali: 1,2% del totale delle famiglie cuneesi nel 2015, (circa 3000 famiglie).
- Aumento delle famiglie in attesa di abitazione sociale tra 2011 e 2015 (22%), non vi sono però risorse certe o prospettive di investimento per incrementare il patrimonio. Enti ATC fortemente provati dalle ristrettezze economiche.

4.2 Strumenti e risorse per contrastare il disagio abitativo in provincia di Cuneo

- Altre forme di sostegno pubblico oltre alle abitazioni sociali: Fondo a sostegno della locazione, Fondo morosità incolpevole, Fondo sociale regionale.
- Creazione di agenzie sociali per la locazione nei comuni ad alta tensione abitativa, (comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti).
- Progetto *EmergenzaCasa* della Fondazione CRC, interviene in particolare sulle famiglie a rischio di perdere l'abitazione.
- Vi sono altri progetti specifici puntuali portati avanti da cooperative e associazioni.
- Generale attenzione dei soggetti locali nel fornire risposte ai problemi abitativi. Gli stessi attori riconoscono la presenza di diverse forme di progettualità e collaborazioni tra loro, in particolare della necessità di sinergie con iniziative sul mondo del lavoro.
- Le prospettive future sono fortemente condizionate dalla mancanza di risorse finanziarie, che appaiono necessarie per aumentare il numero dei beneficiari e dare risposte alle famiglie in condizioni di rischio o di disagio abitativo conclamato.

4.3 Possibili spunti e proposte per il futuro

- Dare continuità ai **progetti di prevenzione** dell'emergenza abitativa, e non solo di contrasto alle situazioni già conclamate.
- Limitare il più possibile interventi di mero sostegno economico alle famiglie, a meno di avere uno scopo chiaro e una destinazione molto definita, tenendo conto che sono misure andate via via scomparendo nel settore, in quanto risultate poco efficaci.
- Trovare nuove forme di finanziamento per supportare gli **enti pubblici** (ATC e comuni) nella **manutenzione e gestione degli alloggi vuoti o sfitti** potrebbe permettere di rendere disponibili ulteriori alloggi sociali. Soprattutto nei comuni minori la manutenzione anche di pochi alloggi permetterebbe di avere un immediato ritorno sulle famiglie in condizione svantaggiata.
- Affrontare il tema degli **alloggi vuoti di natura privata**, per esempio promuovendo un censimento del patrimonio urbano inutilizzato e sperimentando iniziative di ampio respiro per il coinvolgimento dei proprietari privati.
- Sostenere, in questo senso, il **settore dell'affitto** in sinergia con le agenzie locali per la locazione. Per esempio, nel contesto torinese la Compagnia di San Paolo ha promosso un progetto parallelo a quello pubblico che si appoggia alle proprietà di enti privati e religiosi, con una cooperativa che svolge il servizio di intermediazione per assegnare gli appartamenti a famiglie in condizioni di disagio (Progetto *StessoPiano*). Quest'idea potrebbe essere adattata al contesto cuneese, provando a lavorare sulle proprietà immobiliari (anche quelle rurali), che rimangono sfitte.
- Sostenere i progetti, alcuni già attivi sul territorio, per la realizzazione di **residenze temporanee**: possono essere rinnovati degli edifici in disuso per realizzare residenze e servizi commerciali (es. bar, negozi, ristoranti) o assistenziali (es. palestre, centri di ascolto, spazi per associazioni). L'obiettivo è realizzare camere o alloggi (ad esempio localizzati nelle "Sette sorelle") che possono essere abitati temporaneamente con un affitto calmierato o soluzioni più economiche in accordo ad altri progetti di assistenza o altri soggetti del territorio. Le residenze temporanee possono essere indirizzate a categorie di popolazione specifiche (es. migranti con parenti a carico, genitori soli con figli, famiglie con 2 generazioni adulte che coabitano in situazioni di precarietà occupazionali) che vanno verso l'indipendenza abitativa, oppure a una generica fascia grigia (che quindi può fornire maggiori garanzie economiche).

- Potenziare **percorsi integrati finalizzati all'autonomia** e alla stabilità abitativa, occupazionale e sociale dei nuclei familiari: il collegamento e le sinergie con i progetti di inserimento lavorativo costituiscono uno degli aspetti più innovativi e interessanti, in quanto numerose situazioni di disagio abitativo nascono da problemi economico-lavorativi.
- Sviluppare delle forme di **cooperazione di medio-lungo periodo con gli attori locali** attivi nel settore per stabilire una strategia per il territorio, con modalità omogenee e coordinate (ATC, Regione, Comuni, Regione, ATC, Fondazioni, agenzie immobiliari, sindacati inquilini, ecc.)

Elenco dei testimoni qualificati intervistati

Intervistato	Ente
Elena Lovera	ANCE Cuneo
Gino Garzino	ATC Piemonte sud
Ivana Lovera	Caritas Cuneo
Fabio Smareglia	Comune di Bra
Cristina Giletta	Comune di Saluzzo
Alessandro Valmachino	Cooperativa sociale Alice - progetto Casa Pina
Barbara Re	CSAC – Consorzio socio-assistenziale Cuneo
Laura Schutt Scupolito	Regione Piemonte

Riferimenti bibliografici

- Abburrà, L., Borrione, P., Cogno, R., & Marocchi, G. (2011). *L'innovazione sociale in provincia di Cuneo. Servizi, salute, istruzione, casa*. (Quaderni della Fondazione CRC No. 12). Cuneo: Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo.
- Abburrà, L., Cogno, R., Donato, L., Marocchi, G., Migliore, M. C., & Nanni, C. (2015). *Alla prova della crisi. L'innovazione sociale in provincia di Cuneo: secondo rapporto*. (Quaderni della Fondazione CRC No. 24). Cuneo: Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo.
- AeT - Ambiente e Territorio e CRESME. (2007). *Abitare la periferia*. Roma.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe*. Wiley-Blackwell.
- Anci-Cresme. (2005). *Le politiche abitative in Italia - Analisi e valutazioni*.
- André, C. (2010). *A bird's eye view of OECD housing markets* (OECD Economics Department Working Papers No. 746). OECD Publishing. Retrieved from http://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-bird-s-eye-view-of-oecd-housing-markets_5kmlh5qvz1s4-en
- Baldini, M., & Poggio, T. (2014). The Italian housing system and the global financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), 317–334.
- Ball, M., Harloe, M., & Martens, M. (1988). *Housing and Social Change in Europe and the USA*. Routledge London.
- Beretta Anguissola, L. (1963). *I 14 anni del Piano INACASA*. Roma: Staderini Ed.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press, USA.
- Carta, F., Gambacorta, R., Ilardi, G., Neri, A., & Rondinelli, C. (2014). *Supplementi al Bollettino Statistico. Indagini campionarie. I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012* (Nuova serie Anno XXIV No. 5). Banca d'Italia. Retrieved from https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2012/suppl_05_14n.pdf
- Cauo, G., & Sebastianelli, S. (2008). Dalla casa all'abitare. In F. Garofalo (Ed.), *L'Italia cerca casa. Housing Italy*. (pp. 40–47). Milano: Mondadori Electa.
- Censis, & Nomisma. (2015). *Investire sulla casa. Politiche e strumenti per l'affitto in Europa. Proposte per l'Italia*. SIDIEF.
- Centro Studi Fondazione CRC. (2016). *Dossier socioeconomico. Cuneo 2016. La congiuntura e l'andamento di alcuni indicatori nei settori di intervento della Fondazione CRC*. Cuneo: Fondazione CRC.
- Clapham, D. (2006). *Housing Policy and the Discourse of Globalization*. *European Journal of Housing Policy*, 6(1), 55–76.
- Czischke, D. (2007). A Policy Network Perspective on *Social Housing* Provision in the European Union: The Case of CECODHAS. *Housing, Theory and Society*, 24(1), 63–87.
- Di Biagi, P. (2001). *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*. Donzelli Editore.
- Doherty, J. (2004). European housing policies: bringing the state back in? *International Journal of Housing Policy*, 4(3), 253–260.
- FEANTSA Working Group *Housing*. (2002, October). *Housing in EU policy making. Overview of EU policies affecting the social function of housing policies*. Background Paper.
- FederCasa. (2015). *L'edilizia residenziale pubblica. Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale*. Roma.
- Governa, F., & Saccomani, S. (2004). From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 327–348.
- Harloe, M. (1995). *The people's home: social rented housing in Europe & America*. John Wiley and Sons.
- Heijden, H., Dol, K., & Oxley, M. (2011). Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 26, 295–313.
- Malpass, P. (2008). *Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?* *Housing Studies*, 23(1), 1.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380–404.
- Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., & Kiss, I. (2015). *The State of Housing in the EU 2015. A Housing Europe Review*. Brussels: *Housing Europe*, the European Federation for Public, Cooperative and *Social Housing*. Retrieved from <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>
- Priemus, H., & Dieleman, F. (1999). *Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects*. *Urban Studies*, 36(4), 623–632.

Priemus, H., Kleinman, M., MacLennan, D., & Turner, B. (1993). European monetary, economic and political union: consequences for national *housing* policies. *Housing and Urban Policy Studies*.

Saccomani, S. (2013). La questione della casa e il "diritto alla città." In L. Gaeta, U. Janin Rivolin, & L. Mazza (Eds.), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*. Novara: CittàStudi Edizioni.

Tosi, A. (2007). *Case, quartieri, abitanti, politiche*. Milano: Libreria Clup.

Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno. (2014). *Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Aggiornamento 2014*.

Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'Interno. (2016). *Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Anno 2015*. Ministero dell'Interno. Sistema Statistico Nazionale. Retrieved from http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione_sfratti_2015.pdf