



Consiglio Regionale dell'Abruzzo

**NOTA INFORMATIVA SULL'ATTUAZIONE
DELLA L.R. 25/2001**

n. 3 Dicembre 2012

a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio

**L.R. 25/2001
Contributi per acquisto,
recupero e costruzione
della prima casa**



Sommario

- 03 La *ratio* della politica
- 08 L'attuazione della legge
- 14 Riflessioni e suggerimenti
- 17 Appendice

In sintesi

Da diversi anni la maggior parte delle amministrazioni regionali avvia politiche volte a garantire il diritto alla casa, in particolare per le fasce sociali più deboli, attraverso una serie di strumenti finanziari come l'erogazione di contributi a fondo perduto, le agevolazioni per l'abbattimento del tasso di interesse del mutuo o l'offerta di garanzie regionali per l'accensione di mutui. Di recente, accanto a queste tradizionali tipologie di intervento sono stati introdotti particolari strumenti come gli accordi con gli istituti bancari per fronteggiare le crescenti difficoltà delle famiglie nel pagamento delle rate del mutuo per la prima casa. Per le giovani coppie in particolare, l'acquisto di una casa costituisce sempre più un'impresa ardua. Gli elevati livelli di disoccupazione e le difficoltà di accesso al credito, legate anche alla tipologia contrattuale atipica che caratterizza la maggior parte dei lavoratori delle fasce più giovani della popolazione, costringono spesso al ricorso a forme di sostegno familiare (quando possibile) o alla rinuncia all'acquisto.

La legge regionale n. 25 del 6 luglio 2001 "Contributi per acquisto e recupero della prima casa", costituisce la soluzione offerta dalla regione Abruzzo a questi problemi. Vediamo in sintesi le caratteristiche e gli aspetti principali della sua attuazione.

2

1 Cat. 1° e 2°
O.P.C.M.
del 20.3.2003,
n. 3274

La legge ha una duplice finalità: evitare lo spopolamento dei comuni cosiddetti *sismici*¹ e di quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed incentivare l'accesso all'abitazione delle giovani coppie

Otto sono i bandi emanati dal 2001 al 2010

La rosa dei destinatari della politica è molto ampia: giovani coppie, singoli e nuclei familiari, imprese e cooperative, enti pubblici. La legge contempla inoltre, la possibilità di finanziare interventi per immobili non destinati ad abitazione

Dal 2002 (II bando) al 2007 (VII) :

12943 domande di partecipazione

19 mln di Euro circa le risorse stanziare per i bandi

3.700.000 Euro derivanti da economie dei bandi

Le risorse stanziare risultano in costante diminuzione a partire dal V bando (anno 2005)

Le difficoltà riscontrate nell'attuazione della norma hanno richiesto numerosi interventi di modifica del testo normativo e del regolamento di attuazione fino all'anno 2007

La ratio della politica

Con la legge regionale n. 25 del 6 luglio 2001 "Contributi per acquisto e recupero della prima casa", la regione Abruzzo si propone di raggiungere un duplice obiettivo: evitare lo spopolamento dei comuni così detti *sismici* e di quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e fare fronte alla difficoltà di accesso all'abitazione delle giovani coppie fornendo loro un contributo per l'acquisto della prima casa.

L'Abruzzo conta 250 piccoli comuni pari all' 82% dei 305 comuni abruzzesi. I residenti nei piccoli comuni sono 363.546, pari al 27,2% della popolazione regionale e rappresentano l' 82,3% del territorio regionale. Negli ultimi anni, in Abruzzo i centri minori hanno subito uno progressivo spopolamento, in particolare nelle aree montane come si evince dalla tabella 1 che riguarda, per la quasi totalità dei casi, Comuni con popolazione < a 5000 ab.

L'agevolazione

L'accesso al credito avviene attraverso la Fi.R.A. S.p.A. (Finanziaria Regionale Abruzzese) la quale stipula apposita convenzione con Istituti di Credito per la concessione a favore dei richiedenti di mutui decennali a tasso fisso.

Il contributo (calcolato sull'importo massimo dell'intervento di € 77.468,53) consiste nell'abbattimento di quattro punti sul tasso d'interesse per tutta la durata del periodo di ammortamento (10 anni), con possibilità di

conversione a seguito delle richieste del proponente, in contributo in conto capitale (cosa che avviene nella quasi totalità dei casi).

L'importo del finanziamento in conto capitale, è nella misura fissa di euro 14.726,78, come stabilito dal Regolamento² calcolato sull'importo massimo dell'intervento di euro 77.468,53 scontando al valore attuale il beneficio derivante dalla quota interesse.

Il finanziamento può concorrere a coprire il 90% del valore dell'intero intervento.

2 Art. 2 comma 1
Reg. 3/2006

Indice di spopolamento anni 2001 - 2005 regione Abruzzo			
Montani	pop.2001	pop. 2005	indice di spopolamento
Amiternina	19.735	19.002	0.0371
Campo Imperatore	8.993	8.052	0.1046
Sirentina	10.877	9.945	0.0857
Valle del Giovenco	20.637	19.887	0.0363
Marsica 1	90.317	90.593	-0.0031
Peligna	26.057	24.899	0.0444
Valle Roveto	19.246	18.782	0.0241
Alto Sangro	17.191	16.645	0.0318
Vestina	26.973	26.276	0.0258
Maiella e Morrone	30.539	30.341	0.0065
Laga	18.357	18.356	0.0001
Del Vomano	44.465	44.064	0.0090
Gran Sasso	21.540	20.876	0.0308
Maielletta	18.170	17.339	0.0457
Aventino	16.831	15.823	0.0599
Medio Sangro	5.534	4.777	0.1368
Val Sangro	20.032	19.325	0.0353
Medio Vastese	25.929	24.624	0.0503
Alto Vastese	8.292	7.322	0.1170

Tab. 1 Fonte: ISTAT

DESTINATARI DELLA POLITICA

Privati cittadini, nuclei familiari, giovani coppie, imprese, cooperative, enti pubblici.

Per giovani coppie si intendono coloro che hanno contratto matrimonio nel corso dell'anno di riferimento del bando.

Nel caso in cui l'intervento sia proposto da un Ente Pubblico (ipotesi che fino ad ora non si è verificata) ed è realizzato in comuni con popolazione inferiore a 1.500 abitanti, la legge regionale prevede che il finanziamento possa arrivare a coprire il 100% dell'intervento.

In realtà questa possibilità non è stata recepita dal Regolamento di attuazione e quindi non indicata nei bandi.

I vantaggi per i beneficiari sono:

- accedere al credito;
- fruire di un'agevolazione legata all'abbattimento degli interessi passivi.

I FINANZIAMENTI SONO ACCORDATI PER:

- Acquisto prima casa
 - Costruzione prima casa
 - Recupero prima casa
 - Interventi su edifici destinati a fini non abitativi
-

I criteri per l'assegnazione dei finanziamenti

La disponibilità finanziaria, detratte le riserve stabilite per le *giovani coppie* (prima del 25% poi dal 7° bando del 20%) e per le imprese e le cooperative (5% dal 7° bando), è così ripartita:

- 45% ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- 35% ai comuni ad alto rischio sismico (superiori a 5.000 ab.);
- 20% ai rimanenti comuni.

Le somme corrispondenti alle riserve del 20% per le *giovani coppie* e del 5% per le *imprese/cooperative*, sono anch'esse ripartite in base alle percentuali sopra indicate.

La quasi totalità delle richieste riguarda il contributo in conto capitale e non in conto interessi anche perché per partecipare al bando i privati devono aver già acquistato l'immobile e pertanto già provveduto al finanziamento in autonomia.

La formazione delle graduatorie

I destinatari e i criteri individuati consentono la formazione di nove distinte graduatorie così articolate:

<p>Giovani Coppie</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni con pop. inferiore a 5000 ab. 	<p>Giovani Coppie</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni a rischio sismico 	<p>Giovani Coppie</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni non appartenenti alle categorie precedenti (cd. "Altri Comuni")
<p>Singoli /nuclei familiari</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni con pop. inferiore a 5000 ab. 	<p>Singoli /nuclei familiari</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni a rischio sismico 	<p>Singoli /nuclei familiari</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni non appartenenti alle categorie precedenti (cd. "Altri Comuni")
<p>Imprese/cooperative</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni con pop. inferiore a 5000 ab. 	<p>Imprese/cooperative</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni a rischio sismico 	<p>Imprese/cooperative</p> <ul style="list-style-type: none"> • immobili situati in Comuni non appartenenti alle categorie precedenti (cd. "Altri Comuni")

Tab. 2
Fonte: BURA

mento della sicurezza sismica e/o almeno due interventi tesi al risparmio energetico e/o interventi per il superamento delle barriere architettoniche; ovviamente i soggetti che posseggono entrambi i requisiti (portatori di handicap e almeno un altro intervento ex art. 8 Reg.) precedono tutti gli altri. Nel caso in cui si verificano situazioni in condizioni di parità si considera il reddito pro-capite e, in caso di ulteriore parità, la maggiore età del richiedente.

La formazione delle graduatorie è affidata a Fi.R.A. S.p.A. che si avvale del supporto tecnico-conoscitivo di una Commissione composta da dipendenti Fi.R.A. e della Direzione Opere Pubbliche della Regione.

L'art. 8 del Regolamento di attuazione della L.R. 25/2001 prevede una serie di criteri e priorità per la formazione delle graduatorie.

I richiedenti nel cui nucleo familiare vi è un portatore di handicap riconosciuto ai sensi della legge n. 104/92 e con un grado di invalidità non inferiore al 74% precedono tutti gli altri in graduatoria. Seguono coloro che realizzano interventi in cui sono previste o realizzate opere atte all'incre-

Nella categoria singoli/nuclei familiari sono compresi anche coloro che chiedono il contributo per immobili non destinati ad abitazione.

Un'apposita graduatoria per le imprese/cooperative viene istituita a partire dal VI bando.

Fino al 2004/5 le domande a parità di condizione e spedite lo stesso giorno, venivano collocate in graduatoria tramite un sorteggio dei protocolli in presenza di un notaio – in questo modo potevano beneficiare dell'agevolazione anche soggetti abbienti in grado di sostenere un mutuo in quanto non era previsto alcun limite di reddito.

La previsione di diverse tipologie di beneficiari, di vari criteri di ripartizione dei finanziamenti e di priorità per determinare la posizione delle domande, ha reso molto complessa la formazione delle graduatorie con conseguente aumento della possibilità di incorrere in errori di valutazione.

L'iter di approvazione della legge

14.12.2000

Presentazione progetto di legge ad iniziativa di Giunta



27.12.2000

Assegnazione alla I e alla II Commissione (quest'ultima per competenza)



18.04.2001

licenziamento progetto dalla II Commissione con parere finanziario favorevole della I Commissione



29.05.2001

Approvazione Consiglio regionale



1..08.2001

Pubblicazione sul BURA n. 15/2001 ed entrata in vigore il giorno successivo

4 Già il Servizio Legislativo aveva rilevato nella scheda sul progetto di legge, una ambigua formulazione del testo che rendeva oscura la reale intenzione del proponente e tale da impedire addirittura la revisione formale del provvedimento normativo.

Fonte: fascicolo di Documentazione del 28.03.2001 – progetto di legge n. 104/2000 del 21.12.2000.

L'evoluzione normativa e gli interventi attuativi

Il testo non troppo chiaro della norma⁴ ha determinato la necessità di interventi di modifica soprattutto allo scopo di chiarire alcuni passaggi in merito ai criteri per l'inserimento delle domande in graduatoria.

In alcuni casi inoltre, è stato necessario inserire dei correttivi per tutelare le categorie eccessivamente penalizzate o per eliminare rigidità e limitazioni della normativa e dello stesso regolamento.

In particolare, per quanto concerne il Regolamento di attuazione che costituisce il vero strumento operativo della legge, si sono resi necessari diversi interventi come evidenziato dal prospetto seguente:



Le modifiche hanno inciso soprattutto sui criteri per la formazione delle graduatorie:

- dal 2001 al 2003 erano previsti solo gli interventi per il superamento delle barriere architettoniche, per il risparmio energetico e per la salvaguardia sismica (non era prevista la precedenza in graduatoria dei portatori di handicap)
- con l'art. 145 della L.R. 15/2004, viene introdotto anche il criterio "portatori di handicap"⁵
- infine, nel 2007⁶, al criterio "portatori di handicap" viene attribuito il diritto di precedenza assoluto rispetto agli altri (interventi per il superamento delle barriere architettoniche, per il risparmio energetico e per la salvaguardia sismica) e indipendentemente dal reddito del nucleo familiare.

5 L'articolo 145 della L.R. n. 15 del 26.04.2004 *Modifica ed integrazioni alla L.R.25/01* ha apportato le seguenti modifiche:

1. il contributo è concesso ai soggetti che stipulano contratto di acquisto e di mutuo nel corso dell'anno a cui il bando fa riferimento;
2. per gli anni successivi al 2001 il matrimonio deve essere contratto nel corso dell'anno a cui il bando fa riferimento;
3. per le agevolazioni a favore dei Comuni sismici: si privilegiano quelli inseriti nelle categorie 1 e 2 nell'allegato a O.P.C.M. del 20.03.2003 n. 3274;
4. la priorità per le famiglie al cui interno vi è un portatore di handicap grave.

Inoltre, nel settembre 2001 (con L.R. 49/2001) è stata data un'interpretazione autentica dell'art. 2 comma 3 che prevede la possibilità per il beneficiario, di convertire il contributo in conto interesse in contributo in conto capitale con l'obiettivo di precisare che i soggetti interessati al contributo in conto capitale non sono obbligati a contrarre mutuo.

6 Modifica apportata al Regolamento dal Decreto 31.07.2007 n. 1/Reg. pubblicato sul BURA n. 46 ordinario del 17.08.2007 e recepita con deliberazione di Giunta Regionale n. 1131 del 19/11/2007.

Il vigente Regolamento (3/2006 con le modifiche introdotte dal Reg. 1/2007) ha introdotto anche criteri specifici per la formazione delle graduatorie relativi a imprese e cooperative operanti nel settore dell'edilizia residenziale, i quali fanno riferimento alle dimensioni dell'intervento, alle tipologie di alloggi e alle opere di urbanizzazione.

Infatti secondo la L.R. 25/01 e il suo Regolamento di attuazione, per la collocazione in graduatoria delle domande di questa categoria di beneficiari, occorre fare riferimento agli stessi criteri e priorità individuate per la categoria *singoli/nuclei familiari* con tutte le difficoltà che si possono immaginare sia a livello di partecipazione al bando sia, dal punto di vista degli operatori, in relazione alla formazione della graduatoria.

Tab. 3

<p>Regolamenti 3/2001 e 4/2002</p> <p>dal I al V bando</p>	<p>Realizzazione di opere volte all'incremento della sicurezza sismica oppure di almeno due interventi finalizzati al risparmio energetico oppure di interventi volti all'abbattimento delle barriere architettoniche.</p> <p>Le altre domande vengono inserite in graduatoria secondo l'ordine di spedizione.</p> <p>In caso siano presenti più domande con la stessa data di spedizione, si procede ad un'estrazione a sorte, pubblica, presso la sede della Fi.R.A. S.p.A., per l'attribuzione dei numeri di protocollo progressivi.</p>
<p>Regolamento 3/2006</p> <p>VI bando</p>	<p>Realizzazione di opere volte all'incremento della sicurezza sismica oppure di almeno due interventi finalizzati al risparmio energetico oppure di interventi volti all'abbattimento delle barriere architettoniche oppure presenza nel nucleo familiare del richiedente di portatore di handicap con invalidità riconosciuta almeno del 74%.</p>
<p>Regolamento 1/2007 (modifica art. 8 Reg. 3/2006)</p> <p>dal VII bando</p>	<p>Precedenza in graduatoria per il richiedente nel cui nucleo familiare sia presente un portatore di handicap con invalidità riconosciuta almeno del 74% e con certificazione ai sensi della L.104/1992.</p> <p>Seguono le domande che presentano gli altri requisiti (realizzazione di opere volte al risparmio energetico o all'incremento della sicurezza sismica o all'abbattimento delle barriere architettoniche).</p> <p>Le domande che non presentano nessuna delle suddette priorità vengono collocate in graduatoria in base al reddito del nucleo familiare.</p>

Il ruolo della Commissione Tecnica Regionale

La Commissione ha avuto ed ha tuttora, un ruolo rilevante, non solo per i compiti ad essa attribuiti dal Regolamento ma perché costituisce un attore fondamentale nel processo di implementazione della politica. Attraverso un costante lavoro, negli anni è riuscita a colmare le diverse lacune della legge e del regolamento.

Essa infatti:

- stabilisce procedure e tempistiche
- definisce con precisione i criteri per la formazione delle graduatorie
- interpreta casistiche nuove o dubbie relative ai requisiti dei richiedenti.

Le decisioni della Commissione costituiscono un riferimento per l'interpretazione autentica delle problematiche che successivamente si vengono a creare. In alcuni casi di difficile interpretazione è stato necessario acquisire un parere legale.

La Commissione controlla, in generale, il lavoro di istruttoria della Fi.R.A. S.p.A. esprimendo parere favorevole all'approvazione delle graduatorie da parte del C.d.A. Fi.R.A.

Dopo quest'ultimo passaggio si provvede alla pubblicazione delle graduatorie sul BURA.

L'attuazione della legge

I bandi e le graduatorie

Come si può vedere dalla tabella seguente, le graduatorie vengono pubblicate piuttosto in ritardo (più di un anno dopo la pubblicazione del bando) la spiegazione risiede principalmente nell'estrema complessità dell'istruttoria delle domande (per la varietà di casistiche che presentano) e nell'elevata partecipazione ai bandi.

Tab. 4
Fonte: BURA

Bando	Data pubblicazione bando	Data pubblicazione graduatorie definitive
I bando	7 novembre 2001	BURA speciale del 31.01.2003
II bando	29 novembre 2002	BURA speciale del 17.03.2004
III bando	3 dicembre 2003	BURA speciale del 23.03.2005
IV bando	1° dicembre 2004	BURA speciale del 9.12.2005
V bando	30 dicembre 2005	BURA speciale del 23.02.2007
VI bando	4 dicembre 2006	BURA speciale del 5.12.2008
VII bando	30 novembre 2007	BURA speciale del 8.06.2011

Nell'anno 2008 non è stato emanato alcun bando, l'VIII bando infatti, pubblicato in data 11.02.2011, si riferisce alle annualità 2009-2010.

La mancanza di chiarezza della normativa inoltre, ha fatto sì che ad ogni bando fosse molto alto il numero delle osservazioni presentate dai partecipanti avverso la graduatoria provvisoria. Ciò ha allungato notevolmente i tempi per la formazione della graduatoria definitiva.

L'analisi dell'attuazione

Gli interventi di modifica della legge e del regolamento di attuazione, che hanno inciso soprattutto sui criteri per la formazione delle graduatorie, obbliga a trattare l'analisi dell'attuazione della legge in due parti distinte: la prima relativa ai bandi II, III, IV e V e la seconda relativa ai bandi successivi, il VI e il VII.⁷

Fino al 2004/5 (V bando) infatti, le domande spedite il primo giorno utile per la partecipazione al bando e aventi i requisiti per l'ammissione, vengono collocate in graduatoria tramite un sorteggio dei protocolli in presenza di un notaio. Sono escluse quindi, tutte quelle spedite nei giorni successivi, oltre a quelle non aventi i requisiti indicati nel bando.

La posizione in graduatoria viene poi stabilita sulla base dei criteri previsti dall'art. 8 del Regolamento.

7 L'analisi esclude il I° bando, in quanto i dati non sono disponibili e l'VIII perchè la graduatoria definitiva non è stata ancora pubblicata al momento della stesura definitiva della presente nota.

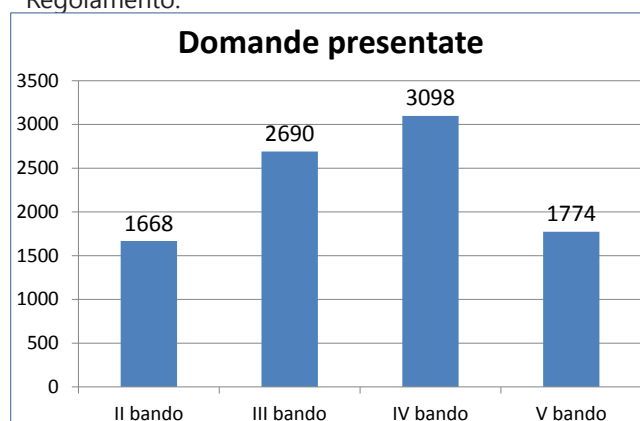


Fig. 1
Fonte: elaborazione dati BURA

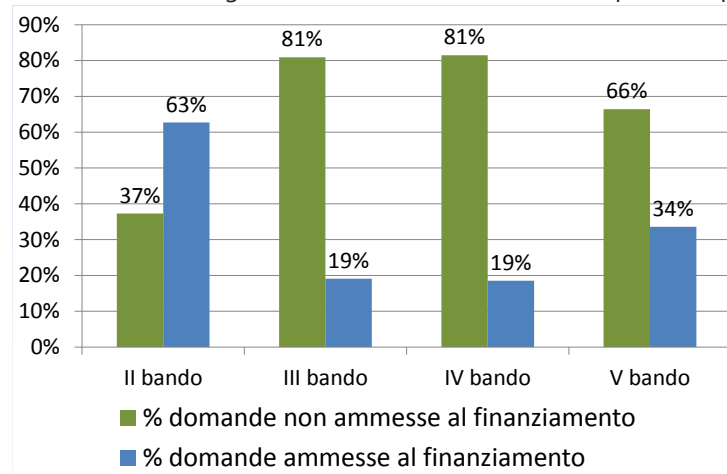
Dal VI bando in poi, tutte le domande pervenute vengono esaminate e quelle aventi i requisiti collocate in graduatoria. Inoltre, viene istituita un'apposita graduatoria per le imprese/cooperative.

Il grafico a lato mostra il numero delle domande presentate dagli interessati per la partecipazione ai bandi dal II al V.

8 Aver già ricevuto il finanziamento con bando precedente, oppure la presentazione di due domande per lo stesso immobile, oppure si tratta di interventi sull'immobile di natura diversa da quella ammessa, ad es ampliamento e non ristrutturazione).

Fig. 2
Fonte: elaborazione dati BURA

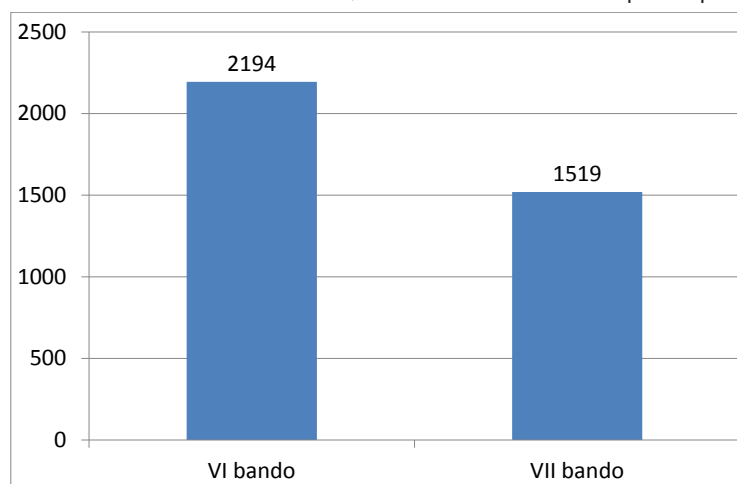
La collocazione in graduatoria delle sole domande spedite il primo giorno fa sì che sia



molto ampio il distacco tra domande ammesse al finanziamento e domande non ammesse, che ricomprendono quelle spedite nei giorni successivi o pervenute fuori termine, non finanziabili per mancanza di fondi o ritenute non ammissibili.⁸

Relativamente al VI e VII bando, il numero di domande di partecipazione rispecchia l'andamento

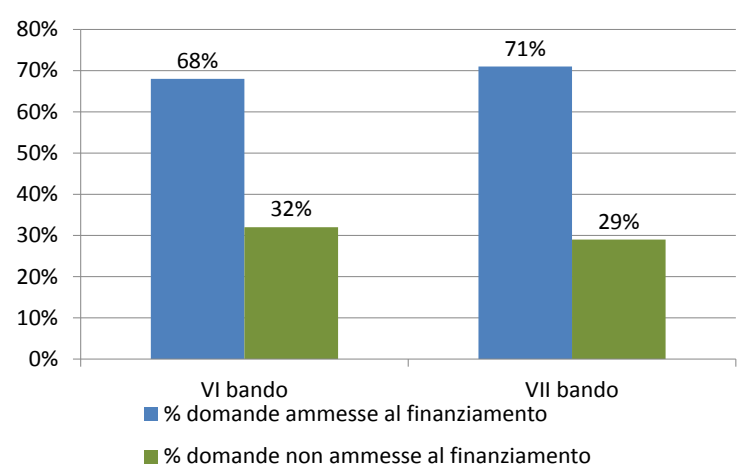
Fig. 3
Fonte: elaborazione dati BURA



altalenante dei bandi precedenti.

Per quanto riguarda il rapporto tra domande ammesse al finanziamento e domande non ammesse, precisiamo che in quest'ultima categoria, a differenza dei bandi precedenti, rientrano solo le domande non aventi i requisiti previsti.

Fig. 4
Fonte: elaborazione dati BURA



Come evidenzia il grafico a lato la percentuale di domande non aventi i requisiti per la partecipazione è piuttosto elevata.

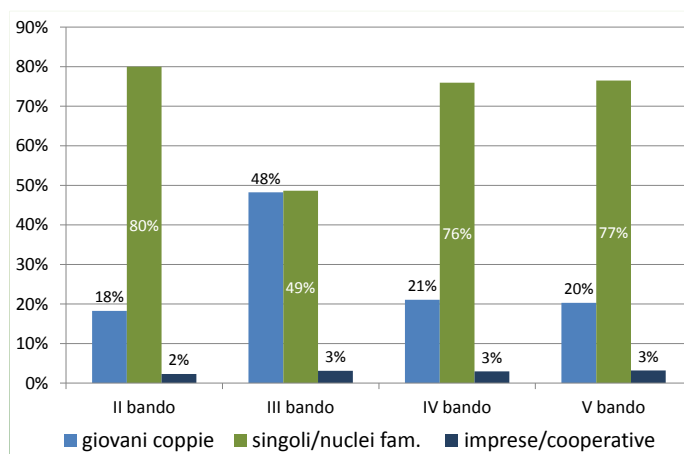
Da informazioni raccolte presso gli operatori della Fi.R.A. è emersa una difficoltà da parte degli interessati alla comprensione del bando e alla compilazione dei modelli di domanda, in particolare per quanto riguarda la documentazione da allegare. Per ovviare al problema, Fi.R.A. S.p.A. ha organizzato una serie di incontri pubblici su tutto il territorio regionale e ha fornito assistenza costante agli interessati tramite uno sportello informativo aperto presso la propria sede.

L'impatto della politica

Come abbiamo già detto, la legge persegue una finalità di riequilibrio della distribuzione della popolazione nel territorio regionale attraverso una politica di incentivazione all'acquisto/costruzione di nuclei abitativi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 ab. e nei Comuni a rischio sismico, ponendosi anche l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa delle giovani coppie.

Un'analisi delle domande di partecipazione collocate in graduatoria e dei contributi erogati con i vari bandi, è utile per verificare se gli obiettivi della legge sono stati raggiunti.

Fig. 5
Fonte: elaborazione dati BURA



Per quanto riguarda l'incentivazione all'acquisto e/o costruzione della prima casa per le *giovani coppie*, ci accorgiamo che la partecipazione ai bandi di questa categoria è piuttosto scarsa in particolare nelle graduatorie relative ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 ab. ed ai Comuni sismici.

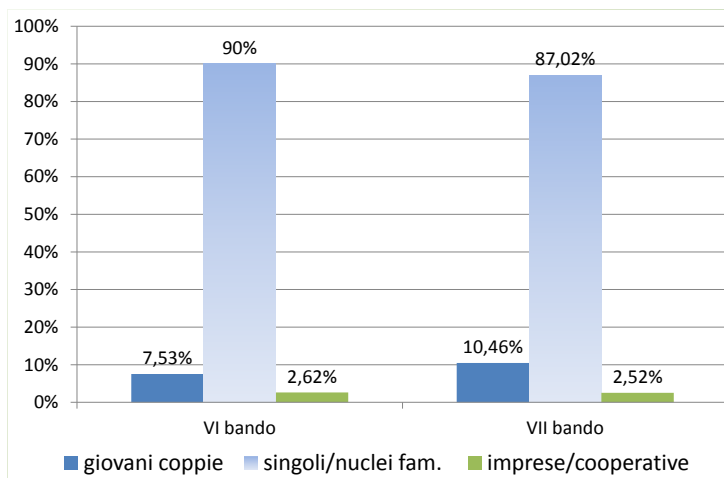
Infatti, per tutti i bandi dal

II al V, tutte le domande pervenute (senza sorteggio e ovviamente, ammissibili) sono state collocate in graduatoria. Sarebbe interessante conoscere la causa di questa scarsa partecipazione, se dipenda da difficoltà legate al bando come ad esempio, l'onerosità degli adempimenti burocratici per la presentazione della domanda o dall'entità delle risorse finanziarie a disposizione oppure da cause esterne come ad esempio le difficoltà economiche e lavorative che colpiscono maggiormente i giovani e quindi le nuove unioni. Da segnalare anche la presenza marginale delle *imprese/cooperative* che raggiungono percentuali decisamente modeste.

L'analisi del VI e VII bando mostra un allargamento della forbice che separa la categoria *giovani coppie* da quella *singoli/nuclei familiari* (sempre con riferimento alle domande col-

locate in graduatoria) mentre la percentuale di partecipazione delle *imprese/cooperative* è sostanzialmente invariata, nonostante nel VI bando siano state istituite per esse apposite graduatorie distinte per tipologia di Comune, con criteri per l'attribuzione dei punteggi appositamente individuati.

Fig. 6
Fonte: elaborazione dati BURA



Per quanto riguarda l'incentivazione al ripopolamento dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei Comuni cd. *sismici*, ricordiamo che su una popolazione totale dell'Abruzzo di 1.342.366 (dati ISTAT 2010), circa il 27% (363.271 ab.) vive nei 250 Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti mentre il 35% (464.589 ab.) in Comuni con grado 1 e 2 di sismicità con popolazione superiore a 5.000 abitanti (tra essi è compreso anche il Comune di L'Aquila).

I rimanenti Comuni (ossia superiori a 5.000 ab. e con grado di sismicità 3) costituiscono il rimanente 38% (514.506 ab.).

Per i bandi dal II al V, non avendo la disponibilità di dati relativi alle domande escluse, possiamo solo dire che dalle graduatorie si evince una maggiore partecipazione per la tipologia *Altro Comune*, sia per quanto concerne la categoria *singoli/nuclei familiari*, sia per le *giovani coppie*.

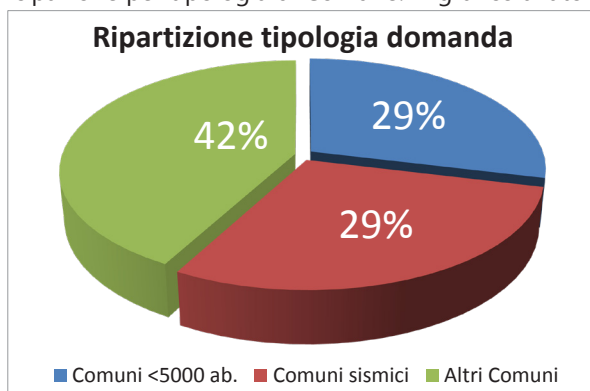
I dati disponibili per il VI e VII bando consentono invece una quantificazione della partecipazione per tipologia di Comune. Il grafico a lato mostra come la tipologia *Altri Comuni*

raggiunga la percentuale più elevata (il 42%) mentre le altre due tipologie presentano le stesse percentuali sensibilmente inferiori.

Come evidenziano i grafici seguenti, la categoria *singoli/nuclei familiari* è quella percentualmente più rilevante in tutte le tipologie di Comuni.

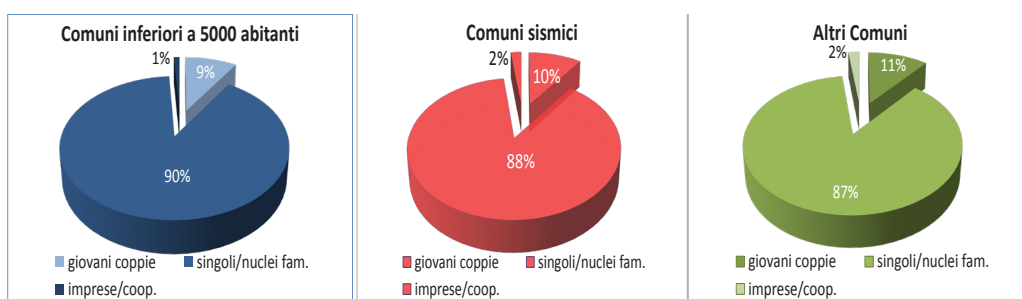
Percentuali di partecipazione complessiva relative al VI e VII bando

Fig. 7
Fonte: elaborazione dati BURA



Percentuali di partecipazione complessiva relativa al VI e VII bando

Fig. 8, 9 e 10
Fonte: elaborazione dati BURA



Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la tabella seguente riassume anno per anno l'importo dei fondi con cui sono stati finanziati i bandi. L'importo del II bando è particolarmente elevato in quanto con determina del Dirigente del Servizio Edilizia Residenziale ed Aree Urbane (n. DC-7/348 del 3/06/2004) è stata trasferita la somma di 1 milione di Euro per l'ulteriore finanziamento delle giovani coppie, che si aggiunge allo stanziamento iniziale di € 4.050.000.

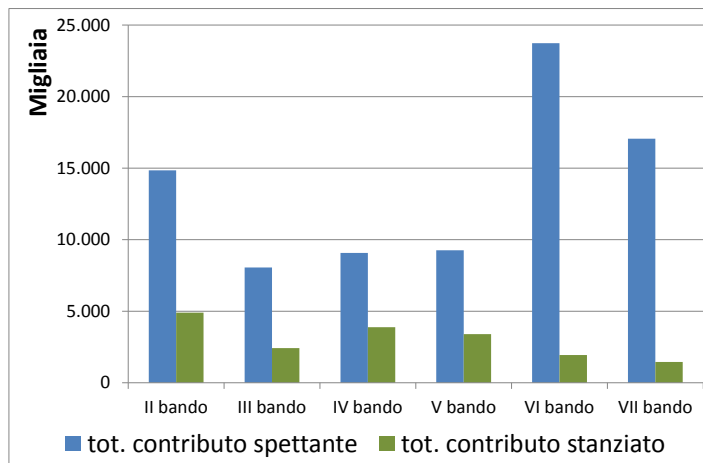
Tab. 5
Fonte: BURA

Bando	Fondi trasferiti da regione Abruzzo a Fi.R.A.	Dotazione finanziaria dei bandi (incluse economie)
II bando - 2002	€ 5.050.000	€ 5.050.000
III bando - 2003	€ 2.500.000	€ 2.500.000
IV bando - 2004	€ 4.000.000	€ 4.000.000
V bando - 2005	€ 3.500.000	€ 3.500.000
VI bando - 2006	€ 1.000.000	€ 2.000.000
VII bando - 2007	-	€ 1.500.000

Si segnala che relativamente ai bandi I, II e III si sono determinate delle economie che hanno consentito di

finanziare il VI e il VII bando.

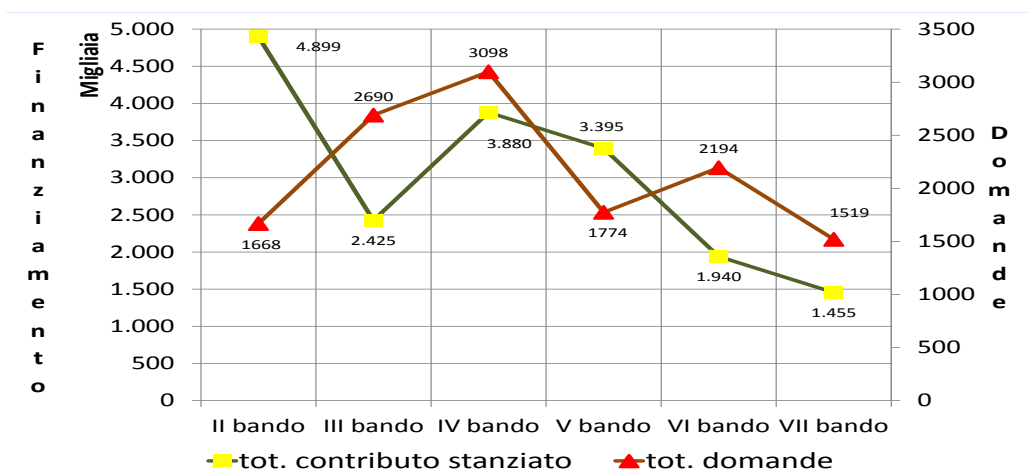
Fig. 11
Fonte: elaborazione dati BURA



La diminuzione, bando per bando, dell'importo del finanziamento, determina il notevole distacco, evidenziato dalla figura sottostante, tra contributo spettante ai beneficiari, secondo i criteri stabiliti dalla legge e dal regolamento e contributo effettivamente disponibile.

Il confronto tra l'entità del finanziamento stanziato e il numero totale di domande di partecipazione ai bandi (fig. 12) mostra un andamento altalenante e, in molti casi, di segno opposto (vedi II, III e VI bando).

Fig. 12
Fonte: elaborazione dati BURA



Esaminiamo ora l'impatto dei criteri previsti dall'art.8 del Regolamento di attuazione della L.R. 25/2001 sulla formazione delle graduatorie.

Come abbiamo già visto, i criteri di formazione delle graduatorie hanno subito una evoluzione nel corso dei bandi ed è quindi necessario distinguere fasi diverse nell'analisi:

- 1^a fase II - III bando (anni 2002 e 2003) i criteri sono: "opere per il superamento delle barriere architettoniche", "interventi per il risparmio energetico" e, infine "interventi per la salvaguardia sismica" (non è previsto il criterio portatori di handicap);
- 2^a fase IV - VI bando (anni 2004, 2005 e 2006) con la L.R. 15/2004 art. 145 viene introdotto accanto ai criteri esistenti anche il criterio "portatori di handicap";
- 3^a fase VII bando (anno 2007), con la modifica al Regolamento⁹, al criterio relativo ai portatori di handicap viene attribuito il diritto di precedenza assoluto rispetto agli altri e indipendentemente dal reddito del nucleo familiare.

9 Modifica apportata al Regolamento dal Decreto 31.07.2007 n. 1/Reg. pubblicato sul BURA n. 46 ordinario del 17.08.2007 e recepita con deliberazione di Giunta Regionale n. 1131 del 19/11/2007.

Come si evince dalle tabelle seguenti l'impatto dei criteri ex art. 8 è stato piuttosto importante, in particolare per la categoria singoli/nuclei familiari.

Dal VI bando si nota una diminuzione dell'impatto, ma ricordiamo che l'elaborazione delle graduatorie del VI e VII bando comprende tutte le domande inviate in possesso dei requisiti previsti, non solo quelle spedite il primo giorno utile.

Impatto criteri ex art. 8 sul totale delle domande nelle rispettive graduatorie

	Giovani coppie	Singoli/nuclei familiari
II bando	28%	44%
III bando	35%	100%

	Giovani coppie	Singoli/nuclei familiari
IV bando	40%	82%
V bando	57%	79%
VI bando	43%	45%

VII bando	Giovani coppie	Singoli/nuclei familiari
portatore handicap	0	3%
altri criteri ex. art. 8	46%	42%
port. H e altri criteri ex art. 8	1%	2%

Tabb. 6, 7, 8
Fonte: elaborazione dati BURA

Riflessioni e suggerimenti

Come abbiamo visto, la legge 25/2001, si prefigge il raggiungimento di due diversi obiettivi: agevolare l'acquisto della prima casa delle giovani coppie e incentivare il ripopolamento dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei Comuni a rischio sismico.

Aldilà delle intenzioni, l'analisi ha mostrato come l'incentivo per l'accesso alla prima casa delle giovani coppie si sia rivelato molto debole anche per l'esigua percentuale dei fondi loro riservata (25% e in seguito decurtata anche del 5% destinato alle imprese e alla cooperative).

Pur essendo nelle intenzioni, come indicato nella relazione di presentazione del progetto di legge alla Commissione, una legge destinata a facilitare l'accesso alla prima casa alla categoria "giovani coppie", sembra tuttavia favorire maggiormente i singoli/nuclei familiari. La tabella seguente evidenzia il distacco esistente tra le due categorie, tranne nel caso del II bando, in cui il finanziamento aggiuntivo ha permesso di finanziare tutte le domande delle graduatorie *Giovani coppie - Comuni <5.000 ab.* e *Giovani coppie - Comuni sismici*, oltre che una parte di *Giovani coppie - Altri Comuni* determinando anche scorrimenti delle graduatorie definitive.

Contributo stanziato per categoria		
	Giovani coppie	Singoli/nuclei fam. e imprese/cooperative
II bando	1.952.125	2.946.375
III bando	606.251	1.818.751
IV bando	970.000	2.909.980
V bando	848.750	2.546.250
VI bando	388.000	1.552.000
VII bando	291.000	1.164.000
Totale	5.056.126	12.937.356

Tab. 6
Fonte: elaborazione dati BURA

Degna di nota è la scarsa partecipazione delle giovani coppie. La media delle domande presentate per i bandi considerati, è, infatti, di 32 domande per la graduatoria nei Comuni con pop. <5.000 ab, 42 per i Comuni sismici e 77 per gli altri Comuni.

Naturalmente il dato va letto in rapporto al numero di matrimoni celebrati nella Regione

matrimoni celebrati nella regione Abruzzo	
anno	n. matrimoni
2001	5388
2002	5667
2003	5590
2004	5127
2005	5335
2006	5276

Tab. 7
Fonte: ISTAT

Abruzzo che vediamo riportato nella tabella sottostante, anche se, ovviamente, non tutte le coppie unitesi in matrimonio nell'anno di riferimento dei vari bandi, erano in possesso dei requisiti per partecipare al bando o nella possibilità e/o disponibilità ad acquistare la prima casa.

Tuttavia la differenza è troppo grande per poterla ignorare.

Per quanto riguarda i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed i Comuni a rischio sismico, non è facile verificare se questo secondo obiettivo della legge sia stato raggiunto. Come abbiamo più volte ribadito, la tipologia *Altri Comuni* è quella che ha registrato la più alta partecipazione, tuttavia occorre considerare che la percentuale di domande presentate per i Comuni di maggiori dimensioni potrebbe spiegarsi con la numerosità della popolazione residente.

Inoltre possiamo presumere che la popolazione residente in Comuni di piccole dimensioni sia prevalentemente anziana, a differenza dei Comuni di maggiori dimensioni e quindi meno interessata ad una politica volta a favorire l'acquisto della prima casa di proprietà. Ancora, si può ipotizzare che le giovani coppie residenti in questi Comuni siano interessate comunque allo spostamento in Comuni di medie o grandi dimensioni, per ragioni che si possono facilmente comprendere (lavorative, di maggiore vicinanza ai servizi, ecc.). In conclusione, in assenza di un parametro oggettivo che consenta il confronto tra i richiedenti il contributo nei bandi considerati e i potenziali interessati alla politica non è possibile fare alcuna valutazione.

Limitandoci ad una riflessione generale sulla politica, possiamo dire che l'ampiezza dei destinatari individuati (enti pubblici, giovani coppie, singoli e nuclei familiari, imprese e cooperative, privati anche per immobili diversi da abitazione), descrive una politica di "aiuti a pioggia" che non impatta significativamente anche in ragione del *budget* piuttosto esiguo ridottosi progressivamente di anno in anno.

Nonostante nella relazione al progetto di legge si facesse riferimento oltre che alle giovani coppie anche a non meglio precisate categorie "deboli", di fatto la legge non ha operato una scelta di campo che privilegiasse categorie con difficoltà di accesso al mercato creditizio o con difficoltà economiche come ad es. lavoratori atipici, *single* con figli, anziani, famiglie numerose.

Un rapido confronto con normative analoghe di altre regioni permette di cogliere la quasi unicità della legge regionale 25/2001 nel panorama legislativo regionale in materia.

Come si può vedere nell'appendice a questa nota, quasi tutte le Regioni hanno optato per una scelta a favore di specifiche categorie come le giovani coppie o nuclei familiari in difficoltà (perché molto numerosi o al contrario, monoparentali).

La sensazione è che la legge 25/2001 abbia voluto fornire una risposta a troppi problemi: spopolamento di alcuni territori, difficoltà di formazione di nuove famiglie, difficoltà delle imprese e delle cooperative edilizie, il tutto con finanziamenti sempre più ridotti non riuscendo così a dare benefici effettivi a nessuna delle categorie individuate.

Il raggiungimento di obiettivi così ambiziosi probabilmente richiederebbe la messa in campo di maggiori strumenti, anche finanziari, di diverse politiche di intervento e di una gestione in collaborazione tra più attori. Sarebbe opportuno quindi, valutare il restringimento del numero delle categorie dei beneficiari (si tratta di decidere se si vogliono aiutare davvero le giovani coppie oppure no) incrementandone di conseguenza il fondo a disposizione e progettare un diverso sistema di incentivi e di finanziamento che possa davvero favorire la permanenza nei Comuni soggetti a spopolamento, sottraendoli alla "concorrenza" dei Comuni più grandi. A questo proposito è importante segnalare che i regolamenti precedenti a quello vigente contenevano una disposizione che prevedeva la possibilità, per la Giunta regionale, di modificare le percentuali di ripartizione dei fondi (non solo la riserva di finanziamento prevista all'art. 3 della legge) in relazione al monitoraggio degli interventi dell'anno precedente.

Tale previsione regolamentare poteva costituire, se mantenuta, un mezzo per migliorare l'efficacia del provvedimento normativo verificando, di bando in bando, le tipologie più richieste e di conseguenza dirottare le risorse finanziarie su di esse. Molto è stato fatto negli anni, come abbiamo già evidenziato in precedenza a proposito del lavoro svolto dalla Commissione Tecnica, per migliorare gli strumenti e i meccanismi di questa legge, tuttavia altri "aggiustamenti" sarebbero necessari, al di là delle indicazioni generali sopra esposte. Ad esempio ridefinire alcuni criteri ex art. 8 che risultano ormai superati dall'evoluzione delle tecniche di costruzione e dalla normativa e quindi non costituiscono più una discriminante per l'accesso in graduatoria, e ancora, lo studio di soluzioni che possano scoraggiare eventuali "furberie" (durata minima di permanenza nel nucleo familiare del soggetto portatore di handicap, limite d'età anagrafica per le giovani coppie, richiesta di documentazione relativa all'immobile soggetta a registrazione e quindi in luogo del preliminare d'acquisto).

Appendice

Il quadro della normativa vigente in materia nelle Regioni italiane evidenzia le diverse scelte operate in relazione alle categorie dei destinatari ed ai criteri di assegnazione dei fondi.

Legge regionale	Categorie di beneficiari
LOMBARDIA L.R. 6 dicembre 1999, N. 23 Politiche regionali per la famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • gestanti sole • genitore solo con uno o più figli minori a carico • nuclei familiari con almeno tre figli • (L'importo del contributo può essere differenziato in caso di famiglie con componenti portatori di handicap grave ed invalidità assimilabile all'handicap grave)
EMILIA ROMAGNA L.R. n. 14 del 28-07-2008 Norme in materia di politiche per le giovani generazioni	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie • nuclei monoparentali • nuclei sottoposti a procedure di rilascio dell'alloggio per ragioni diverse dalla morosità • nuclei assegnatari di un alloggio di edilizia residenziale pubblica per i quali sia stata dichiarata la decadenza • famiglie numerose
LIGURIA L.R. N. 38 DEL 03-12-2007 Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo	soggetti con situazione economica disagiata ma compatibile con una rata di rimborso del mutuo moderato rispetto a quello di mercato
FRIULI V.G. L.R. N. 6 DEL 07-03-2003 Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica	Soggetti in condizioni di debolezza sociale o economica tra cui <ul style="list-style-type: none"> • anziani • giovani coppie, con o senza prole, e soggetti singoli con minori a carico • disabili • famiglie in stato di bisogno o monoreddito o numerose o con anziani o disabili a carico • soggetti destinatari di provvedimenti esecutivi di sfratto, di provvedimenti di rilascio emessi da autorità pubbliche e da organizzazioni assistenziali, nonché proprietari di immobili oggetto di procedure esecutive qualora l'esecuzione immobiliare derivi dalla precarietà della situazione reddituale • emigrati
TRENTO L.P. 27-12-2011 n. 18 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2012). Art. 43, Misure per fronteggiare la crisi del settore edilizio, per il miglioramento energetico del patrimonio edilizio e per interventi su immobili adibiti ad abitazione principale	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie e nubendi • singoli o nuclei familiari
BOLZANO L.P. n. 13 del 17 dicembre 1998 Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata	Tutti, con i seguenti criteri di preferenza: <ul style="list-style-type: none"> • le condizioni economiche e la consistenza numerica della famiglia • l'anzianità di residenza in uno o più comuni della provincia • lo sfratto • la revoca di alloggi di servizio alloggio dichiarato inabitabile, sovraffollato • la costituzione di una nuova famiglia • il possesso da parte del richiedente o di un familiare convivente a carico della qualità di mutilato, invalido del lavoro o civile
UMBRIA L.R. n. 23 del 28 novembre 2003. Contributi a favore di giovani coppie per l'acquisto della prima casa	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie (coniugate o conviventi)
LAZIO L.R. N. 32 DEL 07-12-2001 Interventi a sostegno della famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie che intendono contrarre matrimonio
MARCHE L.R. N. 22 DEL 02-06-1992 Norme per la promozione e il sostegno della famiglia e della persona.	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie • nuclei monoparentali
VENETO L.R. 24/02/2008 , n. 1 , art. 85 commi 2-3 Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie • nuclei familiari con figli minori
SARDEGNA LEGGE REGIONALE N. 3 DEL 05-03-2008 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008).	<ul style="list-style-type: none"> • giovani coppie • nuclei monoparentali (la stessa priorità prevista per le coppie di nuova formazione è riconosciuta ai nuclei familiari in cui uno o più componenti si trovino in situazione di disabilità grave ai sensi dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992)
MOLISE L.R. 11 Maggio 1990, n° 22 Interventi per l'edilizia abitativa	<ul style="list-style-type: none"> • cooperative edilizie • singoli/nuclei familiari (È previsto un punteggio ulteriore a particolari categorie come sfrattati, collocati in alloggi provvisori a cura della P.A., coppie di nuova formazione, anziani con un ulteriore punteggio per portatori di handicap, infine residenti da più di due anni nel centro storico)

Le informazioni sono tratte da atti formali pubblicati sul BURA, dai testi di legge e dai regolamenti di attuazione della L.R. 25/2001, dai documenti forniti dalla Direzione *Lavori Pubblici, Ciclo Idrico Integrato e Difesa del Suolo e della Costa, Protezione Civile* della Giunta Regionale e dalla società Fi.R.A. S.p.A., da pubblicazioni dell'ISTAT.

La Nota è stata redatta dal Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio, Sergio Iovenitti (Dirigente), Luciana Bruno (Responsabile), Silvia Macciocchi, Fabrizio Sevi.

**Servizio Analisi Economica,
Statistica e Monitoraggio**

tel. 0862 644478
0862 644739
0862 644746
0862 644524

e-mail servizio.monitoraggio@crabruzzo.it