



“Avviso pubblico per il finanziamento di modelli di servizi territoriali integrati per l’attivazione sociale e il potenziamento servizi di accompagnamento all’abitare di persone in condizioni di vulnerabilità”

D.d.u.o. 27 settembre 2024 n. 14325 - D.G. Casa e Housing Sociale Regione Lombardia

DESCRIZIONE DELL’AMBITO TERRITORIALE DI PROGETTO E AMBITI DI INTERVENTO:

Il progetto insiste su di un contesto urbano diffuso coincidente con il territorio cittadino all’interno del quale il patrimonio abitativo pubblico di proprietà comunale attualmente assegnato conta 558 alloggi. La distribuzione di tali alloggi interessa dodici dei sedici quartieri nei quali il territorio comunale è suddiviso, con una maggiore concentrazione nelle aree urbane del centro storico e della prima periferia e una presenza solo residuale nelle frazioni: infatti il patrimonio abitativo comunale attualmente in uso è solo per l’8% collocato in quartieri separati dalla città da aree non abitate, mentre per il restante 92% è collocato all’interno di un’area senza soluzioni di continuità nel tessuto urbano, vasta circa 25 km².

In considerazione della consistenza del patrimonio e del relativo inquinato, così come dell’uniformità della distribuzione dello stesso nel territorio cittadino, nell’ambito della presente progettazione per l’implementazione e l’integrazione dei servizi di accompagnamento all’abitare si è privilegiato un approccio uniforme all’intero territorio cittadino, basandosi su letture aggregate dei dati relativi ai diversi contesti condominiali, senza per questo voler negare le peculiarità riscontrabili anche a livello di quartiere, ma rimandando la valorizzazione di tali aspetti all’adozione di un modello organizzativo in grado di operare imprescindibilmente in ottica micro-locale.

Un altro fattore che ha concorso alla scelta del contesto urbano diffuso è costituito dall’impossibilità di individuare un quartiere cittadino – o una porzione di città costituita da più quartieri attigui – all’interno del quale fosse presente un sufficiente numero di alloggi il cui inquinato potesse costituire potenziale beneficiario degli interventi a contrasto della povertà energetica previsti dalla *Linea 2 – Azione 1.1*: l’offerta di servizi abitativi pubblici del Comune di Cremona è dotata infatti prevalentemente di impianti di riscaldamento autonomi le cui relative utenze sono attivate sulla base di contratti intestati ai singoli nuclei assegnatari. I contesti condominiali dove l’impianto di riscaldamento è centralizzato e i cui costi

Staff per l’accesso al Servizio Sociale (Po.I.S.) e all’Abitare
Settore Politiche Sociali del Comune di Cremona
Referente: ass. soc. Paolo Ungari

Responsabile:
Direttore del Settore Politiche Sociali
Eugenia dott.ssa Grossi



sono sostenuti dall'ente comunale e ricaricati successivamente sui nuclei assegnatari sono quasi esclusivamente quelli serviti dal teleriscaldamento, per un numero di 62 alloggi nel quartiere del centro storico e ulteriori 110 alloggi nel quartiere Borgo Loreto, quartiere della prima periferia e non attiguo al precedente. L'opportunità di estendere il territorio di riferimento della progettualità consente quindi di non trascurare possibili beneficiari della linea di intervento a contrasto delle povertà energetiche – scegliendo un quartiere a discapito di un altro – e allo stesso tempo di strutturare un sistema di servizi che possa avere ricadute positive sul più ampio bacino di utenza costituito dall'intero inquilinato cittadino.

Morosità

Un oggetto di particolare attenzione all'interno del sistema dei servizi abitativi è costituito dal fenomeno della morosità nell'inquilinato, per le sue ricadute sulla sostenibilità di tali servizi e sulla conseguente implementazione delle situazioni di fragilità abitativa collegata all'avvio dei procedimenti di decadenza. Tra gli assegnatari di servizi abitativi in capo al Comune di Cremona circa un nucleo assegnatario su tre (34,2%) ha una morosità superiore a 500,00 euro ed è questo un dato che si mantiene sostanzialmente uniforme nei diversi quartieri cittadini. Attorno a questo tema è già attiva una stretta collaborazione tra i servizi interni all'amministrazione, in particolare il Servizio Sociale e il Servizio Alloggi, impegnati da alcuni anni in un progressivo processo di integrazione, e si condivide la necessità di adottare approcci che mettano in primo piano il monitoraggio già dalle fase iniziali della morosità così come una attenta lettura dei dati inerenti questo fenomeno, al fine di riuscire a impostare strumenti di intervento efficaci. Una prima lettura dei dati consente di impostare una sperimentazione all'interno del biennio progettuale che interessi le posizioni di morosità iniziale (riferite ad importi fino a 2.000,00 euro) nelle quali ricadono il 25% dell'inquilinato, con finalità prevalentemente preventiva e di riduzione del rischio di aumento delle posizioni di fragilità.

Connessioni con i territori

Nonostante la distribuzione sul territorio cittadino del patrimonio di edilizia abitativa pubblica comunale non abbia dato luogo a quartieri esclusivamente connotati come “quartieri popolari”, quello dell'isolamento sociale è un rischio sempre presente nei contesti abitativi con maggiore concentrazione di situazioni di fragilità. È un fenomeno che si declina a diversi livelli: dalla povertà relazionale all'interno



della stessa micro-comunità condominiale, alla stigmatizzazione di alcuni condomini all'interno di un quartiere che vengono letti come "luoghi del disagio", fino all'isolamento di carattere istituzionale, con la formazione di zone d'ombra, aree dove l'accesso ai servizi pubblici è garantito in misura minore rispetto ad altre aree della città, quando non del tutto bloccato. Il contrasto a queste forme di isolamento passa senza dubbio da una attenta programmazione dei servizi pubblici, ma anche dalla promozione di forme di capacitazione delle persone che vivono determinati contesti abitativi e quartieri: accompagnare queste persone ad agire forme di protagonismo, ad assumere collettivamente responsabilità, ad avanzare richieste alle istituzioni, a riconoscere reciproci bisogni e reciproche risorse è un percorso non scontato, che si rende possibile a fronte di professionalità specifiche ma anche di una presenza riconoscibile e riconosciuta all'interno della comunità. I presidi condominiali da anni attivati dal comune di Cremona, con il loro bagaglio di relazioni con i residenti e i servizi del territorio, possono costituire un contenitore adeguato per avviare una sperimentazione di lavoro di comunità che sappia far convergere nei quartieri l'inquinato dei servizi abitativi pubblici da una parte e la rete dei servizi pubblici e del terzo settore dall'altra. A tal proposito le zone che meglio possono candidarsi a una sperimentazione di questo tipo sono costituite dal quartiere di Borgo Loreto e dal complesso condominiale di Largo Pagliari 13-via Altobello Melone 22, che insieme compongono il 45% degli alloggi attualmente assegnati e che consentono di misurare le metodologie del lavoro di comunità con la dimensione del quartiere, nel primo caso, e del centro storico, nel secondo.

Qualificazione della risposta per gli interventi nei contesti

Attraverso quanto rilevato dai servizi impegnati nella gestione dei servizi abitativi pubblici, si riscontra una reciproca influenza tra la cura del contesto abitativo comune da parte delle famiglie residenti e il senso di sicurezza e di benessere legato all'abitare. Al di là degli aspetti meramente manutentivi, una grande porzione delle segnalazioni da parte dell'inquilinato – e talvolta anche dei residenti delle aree limitrofe – è inerente problematiche di incuria degli spazi comuni condominiali, con predominanza delle situazioni di accumulo di rifiuti abbandonati o non correttamente conferiti, ma anche di più generale degrado delle condizioni igieniche degli stabili. Se da una lato è stato dimostrato come sia importante responsabilizzare l'inquilinato verso i propri doveri nella gestione e nella cura degli ambienti condominiali anche attraverso l'attivazione di interventi di tipo educativo, dall'altro si è rilevata spesso la



necessità di poter disporre, al fianco dei primi, anche di interventi incisivi per il ripristino di condizioni di adeguata vivibilità degli spazi condominiali. Naturalmente per questa tipologia di interventi (che vanno dallo sgombero, alla derattizzazione, allo smaltimento di materiale biologico, ...) l'Amministrazione Comunale ha attivato appositi contratti di servizio con ditte specializzate, ma si è registrata la mancanza di una specifica competenza tecnica che assuma un ruolo di mappatura del bisogno, pianificazione degli interventi e facilitazione dell'esecuzione degli interventi (anche in relazione all'inquinato). Tale competenza esula dall'attuale tripartizione delle funzioni connesse ai servizi per l'abitare, quella amministrativa, quella manutentiva e quella socio-educativa, in quanto non rientra pienamente in nessuna di esse pur situandosi in una loro intersezione, e si presta pertanto ad una sperimentazione all'interno della presente progettazione.

ESPERIENZE PREGRESSE:

Dall'anno 2015 il Comune di Cremona, prima in via sperimentale e poi in maniera strutturale, realizza tramite affidamento ad enti del Terzo Settore un servizio di presidio sociale dei contesti ERP denominato "Servizio di Tutor Condominiali". Nell'esperienza quasi decennale di questo servizio è stato possibile sviluppare un modello di servizio improntato ad una forte prossimità, mediante l'attivazione di sedi fisiche dislocate nei territori e una serrata programmazione di interventi domiciliari di carattere educativo. Il servizio è collocato in capo al Servizio Sociale, in virtù della prominente funzione di antenna sociale e orientamento ai servizi del territorio, ma ha negli anni sviluppato connessioni con gli altri servizi deputati ai diversi aspetti della gestione dei servizi abitativi, attestando il valore di un servizio di accompagnamento dell'inquinato. Durante il periodo della pandemia di Covid-19 il servizio Tutor Condominiali è stato uno dei pochi servizi a mantenere l'attività in presenza ed ha esteso la sua area di azione anche ai contesti condominiali di proprietà di ALER presenti nel territorio cittadino. La proposta progettuale intende porsi come opportunità per implementare questa esperienza sia qualificando la struttura dei servizi comunali connessi a questi servizi sia aggiungendo risorse, per quanto compatibile con l'utilizzo della quota forfettaria riconosciuta, utili ad ampliare il servizio con ulteriori figure e ridurre il rapporto operatrici-nuclei assegnatari.

Staff per l'accesso al Servizio Sociale (Po.I.S.) e all'Abitare
Settore Politiche Sociali del Comune di Cremona
Referente: ass. soc. Paolo Ungari

Responsabile:
Direttore del Settore Politiche Sociali
Eugenia dott.ssa Grossi



Sul tema del contrasto alle povertà energetiche il comune di Cremona ha adottato, tra la fine dell'anno 2023 e l'inizio del 2024, misure straordinarie rivolte in via esclusiva ai nuclei assegnatari di servizi abitativi pubblici: riscontrando un importante aumento dei costi collegati alla fornitura di riscaldamento per i condomini serviti dal teleriscaldamento e verificando la sostanziale non sopportabilità della spesa per la maggioranza delle famiglie interessate, l'Amministrazione Comunale ha disposto un contributo straordinario per calmarne l'impatto, così da garantire una spesa coincidente con i valori fatturati il precedente anno. Tale intervento trova giustificazione anche nella rilevazione che il target individuato rimane escluso dall'accesso ad altre forme di contributo attivate tramite la costituzione di appositi fondi da parte di aziende e fondazioni del territorio. L'erogazione, all'interno della presente proposta progettuale, di specifici interventi economici collegati alle spese per il riscaldamento costituisce sia una fattiva risposta alle situazioni di maggiore fragilità sia l'opportunità di sviluppare azioni di raccolta di dati relative ai consumi energetici delle famiglie assegnatarie utili a sviluppare interventi ulteriori.

In riferimento all'attività connessa alle comunità dei quartieri cittadini, l'Amministrazione Comunale ha da molti anni voluto l'istituzione di un apposito servizio, Quartieri e Beni Comuni, con il compito di coordinare e facilitare il lavoro dei Comitati di Quartiere, organismi di partecipazione all'amministrazione della città e di rappresentanza delle istanze dei quartieri, istituiti dall'Ente Locale nel 2010. Anche in collaborazione con il servizio Quartieri e Beni Comuni, sono state avviate negli anni molteplici sperimentazioni ad incrocio tra il lavoro di comunità e l'abitare, principalmente su due linee di intervento:

- l'attivazione della comunità locale a partire dalla valorizzazione di alcuni contesti condominiali di edilizia residenziale pubblica, anche mediante azioni che mirassero a rendere più permeabili tra loro la componente dei residenti di edilizia privata e di quelli di edilizia pubblica (l'esperienza dei Contratti di Quartiere, coincidente con l'avvio del servizio di Tutor Condominiali, l'esperienza del progetto per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie realizzato tra il 2019 e il 2023 nella frazione di San Felice e San Savino e più di recente, tra il 2022 e il 2023, il percorso di promozione di un gruppo di parola, costituito da donne residenti negli alloggi popolari del quartiere Borgo Loreto, che ha portato alla sottoscrizione di un Accordo di collaborazione per la cura dei beni comuni, divenendo generativo per l'intera comunità);



- l'apertura di spazi fisici all'interno di contesti condominiali pubblici per l'attivazione di servizi rivolti alla cittadinanza in collaborazione tra pubblico e privato (il progetto FEI *Il Cielo in una stanza*, il progetto *Abitare la comunità* a valere sul POR-FSE 2014-2020).

STRATEGIA DELL'INTERVENTO E DESCRIZIONE DEI DISPOSITIVI ORGANIZZATIVI:

All'interno della presente progettualità si intende incidere sui fenomeni della morosità, dell'isolamento sociale, della povertà energetica e della cura degli ambienti di vita che interessano i contesti condominiali di edilizia residenziale pubblica agendo:

- sui servizi di accompagnamento all'abitare rivolti alla totalità dell'inquilinato
 - implementando il personale in forza presso tali servizi
 - arricchendo le equipe intersettoriali di nuove professionalità
 - definendo dispositivi di raccordo tra le diverse attività
- su due contesti abitativi dove concentrare la sperimentazione di nuovi servizi integrati

Le azioni attraverso le quali la strategia verrà messa in atto saranno le seguenti:

- costituzione di un'equipe integrata per la programmazione e la realizzazione di interventi per il monitoraggio e il contrasto del fenomeno della morosità tra i nuclei familiari assegnatari di servizi abitativi comunali, anche con carattere di prossimità alla dimensione territoriale. L'equipe sarà composta:
 - da una figura amministrativa assunta tramite procedura di selezione pubblica
 - dalla responsabile del Servizio Alloggi
 - dal referente del Servizio per l'Accesso al Servizio Sociale (Po.I.S.) e all'Abitare
 - da un tutor finanziario assunto tramite procedura di selezione pubblica per il profilo di "operatore sociale"
 - dalla coordinatrice del Servizio Tutor Condominiali
- in capo alla medesima equipe sarà attivata l'erogazione di contributi economici a valere sulla linea di intervento 2 dell'Avviso pubblico, per il contrasto alla povertà energetica



- incremento (a valere sulla quota di finanziamento riconosciuta in via forfettaria) del servizio di lettura dei consumi a cura di ente terzo in regime di affidamento per il calcolo del contributo concedibile ai nuclei familiari potenzialmente beneficiari
- istituzione di un osservatorio interno all'Ente e con la collaborazione di consulenti esterni (a valere sulla quota di finanziamento riconosciuta in via forfettaria) con focus sull'acquisizione e l'analisi dei dati per il contrasto alla povertà energetica, come struttura di supporto alla programmazione degli interventi complessivamente messi in atto dall'Ente Locale
- istituzione in capo al Servizio Alloggi di una figura professionale assunta tramite procedura di selezione pubblica per il profilo di "operatore sociale" e dedicata:
 - alla raccolta e alla mappatura delle segnalazioni relativi a situazioni di incuria delle parti comuni
 - alla verifica delle segnalazioni e alla programmazione degli interventi, in raccordo con il Servizio Tutor Condominiale
 - alla attività a corredo degli interventi programmati
- istituzione di un dispositivo per la governance degli interventi di accompagnamento all'abitare, per il monitoraggio e la verifica delle azioni messe in atto e il coordinamento con quanto predisposto da parte di ALER Brescia-Cremona-Mantova – U.O.G. di Cremona a favore del proprio inquilinato. A tale attività, in capo al referente del Servizio per l'Accesso al Servizio Sociale (Po.I.S.) e all'Abitare, concorre la funzione di espletamento degli adempimenti amministrativi e di rendicontazione in assegnata ad una figura amministrativa assunta tramite procedura di selezione pubblica.
- implementazione del Servizio di Tutor Condominiale, mediante l'utilizzo di una quota forfettaria di contributo, mediante l'aggiunta di una figura educative dedicata al presidio sociale dei contesti abitativi e di una figura educativa dedicata alla realizzazione di interventi educativi individualizzati rivolti alle persone in particolare condizione di fragilità afferenti ai contesti abitativi individuati in via sperimentale.
- sperimentazione di percorsi attivazione della comunità all'interno dei due contesti abitativi e di quartiere individuati, a cura di una figura di community manager assunta tramite procedura di



Cremona

COMUNE DI CREMONA
Settore Politiche Sociali

selezione pubblica per il profilo di “psicologo” in collaborazione con il Servizio Tutor Condominiali e previo coordinamento con le attività del Servizio Quartieri e Beni Comuni

DURATA DEL PROGETTO:

Il progetto avrà durata biennale e potrà fare riferimento, per l'erogazione dei relativi contributi economici, alle stagioni termiche 15 ottobre 2024-15 aprile 2025 e 15 ottobre 2025-15 aprile 2026.

Staff per l'accesso al Servizio Sociale (Po.I.S.) e all'Abitare
Settore Politiche Sociali del Comune di Cremona
Referente: ass. soc. Paolo Ungari

Responsabile:
Direttore del Settore Politiche Sociali
Eugenia dott.ssa Grossi