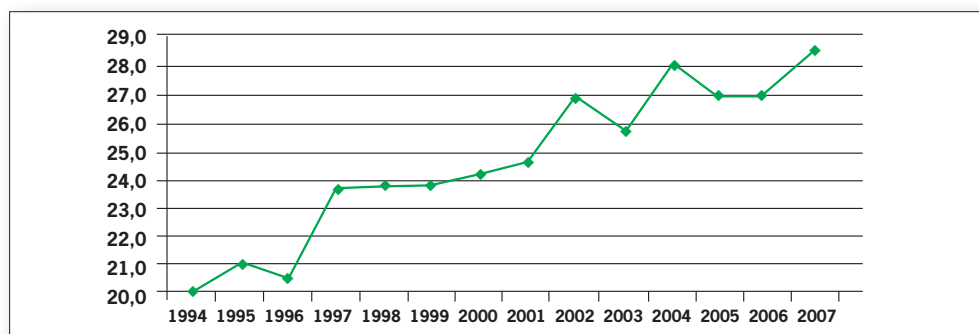


## 7. CASA

### 7.1. La domanda abitativa

La domanda abitativa negli anni è cresciuta e si è diversificata; l'aumento della popolazione (cfr. par. 1.1. Area Sociale) conferma i trend già individuati nel Rapporto IReR 2005 (Cerea, 2005). All'aumento della domanda è corrisposto, nel lungo periodo, un aumento della spesa per l'abitazione, che in Lombardia – seppure con andamenti altalenanti – ha assunto dimensioni maggiori rispetto al resto del Paese. Nel 1994 essa rappresentava il 20% del totale dei consumi e nel 2007 ha raggiunto il 28,4% (fig. 7.1). In Italia, nel 2007, questo dato era pari al 26,7% (ASR, 2009).

Figura 7.1 Spesa per l'abitazione sul totale dei consumi - Lombardia - Anni 1994-2007 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione IReR su dati ASR (2009)

Paradossalmente la crisi economica sta avendo effetti positivi di breve periodo: la riduzione dei tassi sui mutui, dell'inflazione e dei costi delle bollette. Si tratta, tuttavia, di fenomeni contingenti, destinati peraltro a modificarsi in senso inverso in concomitanza con la ripresa del ciclo economico. Si tratta di un aspetto rilevante in una regione con andamento crescente dei mutui immobiliari a partire dal 2000 (Banca d'Italia, 2008b), dove quasi un quarto delle famiglie è ricorsa a questa forma di investimento per l'acquisto dell'abitazione (Chiappero Martinetti e Vega Pansini, 2009).

#### 7.1.1. I dati di fruizione

Non si dispone di una ricostruzione sistematica della domanda abitativa in Lombardia. Si possono, tuttavia, utilmente analizzare i dati dell'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa relativi all'offerta abitativa pubblica regionale.

La domanda complessiva di sostegno all'abitazione interessa circa 270.000 nuclei familiari, pari a circa il 7% di quelli residenti, secondo un'articolazione sintetizzata nella tabella 7.1. Al 2007 risultavano circa 120.000 famiglie che avevano richiesto accesso al Fondo sostegno affitti (FSA) e/o per gli alloggi di Edilizia residenziale pubblica (ERP) (domanda rilevata). A queste famiglie si aggiungevano i 148.487 nuclei che già occupavano un alloggio ERP (domanda soddisfatta).

Tabella 7.1 | La domanda di sostegno all'abitazione: tipologie e consistenza - Lombardia - Anno 2007

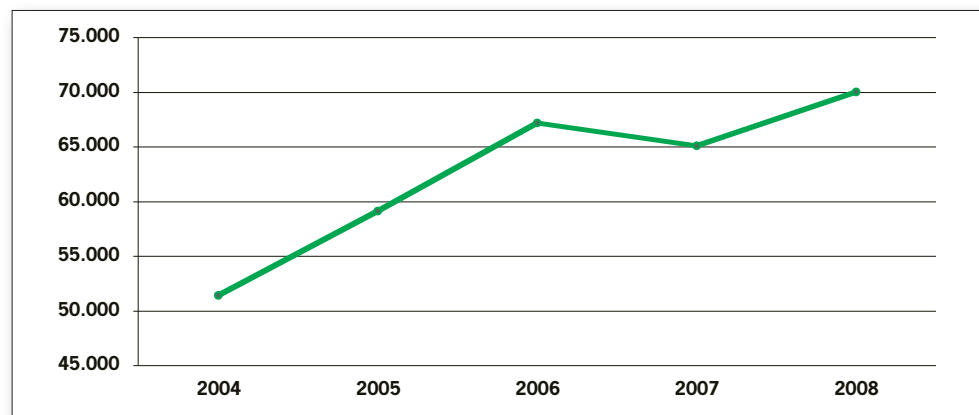
Domanda	Nuclei famigliari
Rilevata	121.450
- di cui, Contributo FSA	67.181
- di cui Alloggio ERP	75.342
Domande provenienti dallo stesso nucleo familiare	21.073
Soddisfatta (nuclei ERP)	148.487
Complessiva	269.937

Fonte: elaborazione IReR su dati Osservatorio regionale sulla condizione abitativa (2007)

Gli alloggi del patrimonio ERP gestito dalle ALER (Aziende lombarde di edilizia residenziale) ospitano circa 105.000 famiglie, pari a quasi 230.000 inquilini, con una media di 2,2 inquilini per alloggio (Osservatorio regionale sulla condizione abitativa, 2007) (tab. 7.1). La media è teorica, perché in realtà la fruizione ERP si sta polarizzando tra due utenze: quella anziana e quella della popolazione immigrata. Il 26% degli inquilini dell'ERP ha un'età superiore ai 65 anni e la popolazione straniera in alcune aree periferiche o semi-periferiche già rappresenta il 25% degli inquilini. Più in generale, il 38% delle domande regionali di sostegno abitativo è espresso da questa popolazione. I due aspetti combinati (anziani e immigrati) producono, di fatto, una distribuzione ineguale della densità abitativa degli alloggi e un loro sovra e sottoutilizzo.

Le domande presentate per il FSA rappresentano un'altra importante fonte di conoscenza per quantificare, seppur in via indiretta, il numero di famiglie in difficoltà. In particolare, si nota un incremento significativo negli ultimi 4 anni (fig. 7.2).

Figura 7.2 Domande ammesse per il FSA - Lombardia - Anni 2004-2008



Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia - D.G. Casa e opere pubbliche

Se si considerano le domande per il FSA come proxy dei profili in difficoltà, emerge che le prime tre categorie sono immigrati (48,3%), over 65 (17,8%) e famiglie numerose (11,1%); le prime due categorie sono in crescita, la terza è stazionaria.

### 7.1.2. La trasformazione della domanda

Anche sulla base di alcune delle considerazioni espresse nei capitoli precedenti, emergono dei profili di domanda abitativa che rappresentano la tendenziale trasformazione e che meritano di essere schematicamente indicati, cominciando con le tre categorie appena citate a proposito del FSA.

*Gli immigrati.* Si tratta di una realtà composita e differenziata (☞ cfr. focus ORIM, *Stranieri in Lombardia*). Alla crescita costante e alle modificazioni della composizione della presenza di stranieri si accompagna una diversificazione dei profili alloggiativi. Vi è una significativa porzione di popolazione immigrata che dispone della casa in proprietà (ormai il 22%); cresce il numero di immigrati in affitto con membri del proprio nucleo familiare e diminuisce la percentuale di coloro che convivono con altri componenti in situazioni temporanee. Il rischio è, invece, la ghettizzazione rispetto all'attuale situazione dell'ERP. È inevitabile insistere su criteri di responsabilizzazione premiando progettualità familiari e lavorative agendo su una riforma del sistema di gestione delle assegnazioni e del patrimonio.

*Gli anziani.* Il disagio abitativo degli anziani, in Lombardia come nelle altre Regioni, solo in parte attiene alla sfera economica. Ai fattori economici si aggiungono anche altri fattori di disagio: le dimensioni dell'alloggio, la qualità dei servizi interni ed esterni all'abitazione, le infrastrutture di quartiere/vicinato. L'insieme di questi aspetti rende necessario elaborare soluzioni residenziali alternative, come avviene in numerosi Paesi soprattutto del Nord-Europa, in grado di promuovere un modo di abitare più consono alle necessità e ai bisogni di natura sociale, oltre che economica, degli anziani. Questa opzione diventa quanto mai opportuna in presenza di anziani non autosufficienti.

*Le giovani coppie.* La casa è dichiarata fattore decisivo per la costituzione di nuove famiglie, anche se i percorsi di costruzione di autonomia si caratterizzano per valutazioni contraddittorie (☞ cfr. par. 5.1. Area Sociale). È certo, tuttavia, che la flessibilità riguarda anche la concezione delle relazioni affettive e, quindi, che gli interventi pubblici di sostegno all'abitazione come incentivo al formarsi della famiglia debbano adottare soluzioni premianti una progettualità tentativamente, ma realmente finalizzata della coppia. Potrebbero essere interessanti in proposito sia la sperimentazione di forme di sostegno subordinate al risparmio effettivamente praticato dagli interessati (modello tedesco), sia forme di abbattimento degli interessi sul mutuo.

*Le nuove forme contrattuali di lavoro.* Introducendo la flessibilità si creano situazioni nuove e diverse (☞ cfr. par. 3.1. Area Sociale). Per le persone più mature (over 40), l'introduzione della flessibilità comporta una diversa organizzazione del carico familiare: gli interventi possono essere temporanei e di emergenza, specie in un momento di crisi. Diverso il caso dei più giovani. Essi si trovano a costruire percorsi di vita e autonomia che esigono flessibilità anche sul versante abitativo. Appare comunque evidente il fatto che non si possa continuare a concepire un welfare, anche abitativo, indipendentemente dalle trasformazioni del mercato del lavoro. In un tempo in cui mobilità geografica e sociale si incrociano fortemente, occorre incentivare l'investimento nella casa non solo come proprietà in senso tradizionale, per evitare alle giovani generazioni un'inutile tensione tra stabilità (presunta) della casa e mobilità del lavoro. Non significa necessariamente sostenere l'affitto a discapito dell'acquisto, ma prevedere incentivi che agevolino e non riducano la mobilità, anche per i giovani che acquistano o intendono acquistare la prima casa.

*Gli studenti universitari e l'attrattività di capitale umano qualificato.* Si è visto (☞ cfr. par. 2.1. Area Sociale) come il sistema universitario lombardo stia aumentando la sua capacità di attrazione degli studenti da altre regioni e dall'estero. Attraverso le misure per il diritto allo studio universitario, la Regione e gli atenei hanno significativamente incrementato il numero dei posti letto nelle strutture residenziali dedicate agli studenti. Tuttavia, il grado di copertura è di poco superiore al 10% del totale dei fuori sede; il resto è ancora coperto dal mercato privato degli affitti.

## 7.2. Le azioni normative

### 7.2.1. Il contesto per un ripensamento delle politiche

A fronte delle dinamiche sopra descritte, negli ultimi anni le politiche abitative regionali sono state oggetto di un deciso ripensamento che in questa sede viene per comodità sintetizzato richiamando prima la produzione normativa e, quindi, gli interventi e le azioni di policy.

Prima una premessa. Le cause del riorientamento delle politiche non sono rintracciabili interamente all'interno delle vicende della struttura politico-amministrativa di Regione Lombardia o nel tipo di domanda abitativa che in questi anni è emersa in regione. Ci sono anche motivi esogeni. La terminazione del canale di finanziamento su cui si sono sostanziate le politiche abitative del nostro Paese per oltre 40 anni, insieme con il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni sono sicuramente due aspetti che hanno reso necessario un profondo ripensamento dell'azione pubblica in questo campo (Plebani, 2008).

È possibile scorgere tale attività di ricalibratura dell'azione pubblica sia nell'analisi della normativa approvata che nella formulazione e implementazione di politiche pubbliche dai tratti innovativi.

I provvedimenti legislativi sono andati nella direzione di riposizionare il ruolo dell'attore regionale all'interno del network delle politiche abitative (☞ cfr. focus Bardelli, *L'accreditamento come strumento di governo. La prospettiva delle politiche abitative*). Un simile percorso di riforma è descrivibile utilizzando alcuni riferimenti della letteratura scientifica, soprattutto quella di stampo comparato, che suddivide le varie esperienze europee tra sistemi di policy diversi. Secondo queste categorie, il percorso di riforma lombardo è identificabile come il passaggio da un sistema duale ad un sistema unitario (Kemeny, 1995). Il primo tipo di sistema, simile a quello sviluppato in Italia dalla legge Luzzatti fino ad oggi, è un sistema che vede un doppio canale per gli alloggi in affitto: uno protetto, pubblico, destinato alle fasce più deboli della popolazione, e l'altro di mercato popolato da operatori for profit. Il secondo tipo di sistema, quello unitario, vede invece un unico canale all'interno del quale convivono e competono operatori profit e operatori non profit. Rispetto al ruolo dell'attore pubblico, il passaggio dal sistema duale a quello unitario implica che il pubblico cessi di essere l'unico attore di un canale protetto e cominci a comportarsi da soggetto chiamato a coordinare, regolare e incentivare l'intervento di altri attori.

Per concretizzare questo cambiamento sono stati individuati a livello teorico due tipi di percorso (Kemeny *et al.*, 2005). Il primo, denominato *suppression*, consiste nello smantellamento del canale pubblico di offerta di alloggi in affitto al fine di creare un sistema unico (unitario) popolato da attori profit e non profit in competizione tra di loro. In questo caso prima viene la soppressione dell'esistente e successivamente ci si preoccupa della nascita di un sistema unico popolato da attori diversi. Il secondo, denominato *encouragement*, consiste nella costruzione di un sistema unitario sganciato dalle logiche pubbliche attraverso l'evoluzione degli attori già presenti (pubblici

e non profit) nel canale protetto del sistema duale. Regione Lombardia, in questi anni, ha sviluppato la propria azione in forma più vicina a questo secondo tipo di percorso. Di seguito ne vengono illustrati i passi iniziali, normativi e di policy.

## 7.2.2. Le norme

I provvedimenti e le norme più recenti o più significativi sono elencabili come segue:

- l.r. 7/2005, che consente ai Comuni con più forte tensione abitativa di derogare allo strumento urbanistico per utilizzare le aree standard per l'ERP, tramite Accordi quadro con la Regione;
- introduzione di modifiche al r.r. 1/2004 tra cui: maggiore flessibilità per i Comuni nell'assegnazione degli alloggi, maggiore coinvolgimento delle ALER nell'assegnazione degli alloggi, possibilità per gli assegnatari di provvedere direttamente alla realizzazione di piccoli interventi;
- formulazione e implementazione del secondo Piano regionale per l'edilizia residenziale pubblica (PRERP 2007-2009) che introduce nuovi strumenti di intervento grazie all'esperienza del primo PRERP;
- l.r. 14/2007, riguardante i Servizi abitativi a canone convenzionato (SACC), tesa a introdurre nuovi attori nel nascente settore dell'housing sociale;
- l.r. 27/2007, tesa ad introdurre criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica, volta a garantire un migliore equilibrio economico dell'intero sistema ERP ed eliminare alcune evidenti disparità prodottesi nel tempo;
- l.r. 36/2008, con la quale viene data una delle prime attuazioni dell'art. 48 dello Statuto regionale attribuendo alle ALER la competenza per la conclusione dei procedimenti per la determinazione del finanziamento definitivo degli interventi di ERP. Inoltre vengono introdotti diversi aggiornamenti alle leggi sull'edilizia residenziale pubblica in vigore tra cui: alcune modifiche nella governance delle ALER, un maggiore raccordo tra Regione e ALER, l'introduzione di meccanismi per favorire interventi caratterizzati dal mix sociale e una modifica al concetto di Servizio abitativo a canone convenzionato;
- approvazione del Testo unico (ad oggi solo DGR in Giunta) in materia di edilizia residenziale pubblica, redatto ai sensi della l.r. 7/2006; si tratta di un testo compilativo con cui sono state coordinate le norme vigenti in materia, aggiornando i riferimenti, eliminando le contraddizioni o le parti non più applicabili (vengono complessivamente abrogate 27 leggi regionali e 20 norme poste all'interno di leggi regionali a contenuto generale).

Per un quadro completo, va sempre tenuta presente l'ormai datata, ma fondamentale trasformazione degli *ex* IACP (Istituti autonomi case popolari) in ALER. Tale trasformazione, compiuta con la l.r. 13/1996, ha sancito un passaggio, non solo formale, da «istituti» ad «aziende» dei soggetti gestori.

## 7.3. Le iniziative di risposta

### 7.3.1. Gli interventi e le azioni

Dal punto di vista degli interventi, nel corso dell'ultima legislatura il patrimonio ERP si è incrementato di circa 9.230 alloggi e le abitazioni a disposizione per il canone so-

ziale, moderato e convenzionato, sono aumentate dal 2005 di 3.090 unità (Regione Lombardia – D.G. Casa e opere pubbliche).

Il *Fondo sostegno affitti*, istituito in attuazione della l. 431/1998 e della l.r. 2/2000, consiste in un contributo economico per ammortizzare i costi sostenuti dai cittadini per il pagamento del canone di locazione sul mercato privato, nei casi in cui questo risulti troppo oneroso rispetto alla situazione economica della famiglia. L'entità del contributo è determinata in funzione del canone di locazione, della situazione socio-economica, dell'entità delle domande presentate e delle risorse finanziarie disponibili. Nel corso della VIII legislatura sono state sostenute 261.000 famiglie, con un investimento complessivo di circa 267 Meuro.

Merita di essere menzionata l'iniziativa promossa dalla Regione, nel settembre 2009, di integrazione al FSA, relativamente al bando approvato con DGR VIII/10130 del 7 agosto 2009, destinata a quanti hanno perso il lavoro o sono stati messi in mobilità nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2009. Il contributo è calcolato sulla base della differenza tra quanto assegnato dal fondo e la cifra di 1.500 euro.

Il *Contributo mutuo prima casa* è stato istituito dalla l.r. 23/1999 per agevolare la formazione di famiglie mediante l'acquisto della prima casa. Si tratta di un contributo economico a fondo perduto offerto ad alcune tipologie di nuclei familiari particolarmente deboli dal punto di vista economico, che non possono affrontare l'acquisto della prima casa: giovani coppie, genitori con figli a carico, donne sole in gravidanza, nuclei familiari con almeno tre figli. Nel corso della VIII legislatura sono stati erogati 89,3 Meuro a 17.700 nuovi nuclei familiari (Regione Lombardia – D.G. Casa e opere pubbliche); dal 2002 ad oggi ne hanno usufruito 36.550 famiglie per uno stanziamento complessivo di circa 189 Meuro.

I *Contratti di quartiere* (CDQ) sono uno strumento finalizzato a promuovere e governare lo sviluppo locale in modo integrato, attraverso il coinvolgimento delle comunità territoriali e l'attivazione di un insieme coordinato di risorse e di interventi. Lo scopo del programma è la riqualificazione dei quartieri urbani caratterizzati da degrado delle costruzioni e dell'ambiente, problematiche di sicurezza e forte disagio sociale. È in corso la seconda edizione del Programma regionale CDQ, che innova disegno e contenuto di policy. Rispetto al disegno di policy, infatti, si è tentato di superare alcune rigidità insite nella strumentazione amministrativa utilizzata per il primo programma; il secondo programma è stato quindi suddiviso in 4 fasi: manifestazione di interesse, concorsuale, negoziale e attuativa.

Rispetto ai contenuti si è cercato di concretizzare un approccio integrato per sviluppare interventi in grado di affrontare il degrado di alcuni quartieri di edilizia residenziale pubblica. Tale approccio integrato ha fatto sì che al programma partecipassero, oltre alla Direzione generale Casa e opere pubbliche di Regione Lombardia, anche altre cinque direzioni generali. Le risorse destinate a questo programma sono complessivamente pari a 67 Meuro (60 della D.G. Casa e opere pubbliche di Regione Lombardia e il resto delle altre direzioni coinvolte). Alla prima manifestazione di interesse hanno risposto 49 partenariati. Alla fase concorsuale sono arrivate 19 proposte di Contratto di quartiere, mentre quelle selezionate per la fase negoziale sono state 7.

Gli *Accordi quadro di sviluppo territoriale* (AQST) ex l.r. 2/2003, sono lo strumento deputato a programmare e gestire lo sviluppo di housing sociale in Regione Lombar-

dia, sulla base delle proposte di intervento che Comuni e ALER fanno pervenire alla Regione. Gli interventi intendono realizzare nuove unità abitative da assegnare a canone sociale, canone moderato e in locazione temporanea a studenti e lavoratori. Gli AQST rappresentano la naturale evoluzione di alcune politiche presenti nel primo PRERP e che avevano manifestato alcune criticità. Come per i CDQ, gli aspetti innovativi riguardano il tentativo di superare le rigidità e alcune distorsioni insite nell'utilizzo esclusivo del mero strumento concorsuale (bando), favorendo invece un rapporto maggiormente negoziale tra la Regione Lombardia e i soggetti attuatori. Tale rapporto ha permesso di agevolare sia le necessità di controllo, sia una maggiore libertà di azione. La distribuzione degli interventi finanziati è presentata nella tabella 7.2.

**Tabella 7.2** | Distribuzione degli alloggi finanziati dagli AQST - Lombardia e province lombarde - Anni 2006-2007 (valori assoluti e percentuali)

AQST	Canone sociale	Canone moderato	Locazione temporanea - Posti letto	Totale	%
BG	86	199	11	296	8%
BS	324	283	0	607	16%
CO	144	30	0	174	5%
CR	228	37	0	265	7%
LC	137	0	0	137	4%
LO	83	15	0	98	3%
MN	154	4	0	158	4%
MI+MB	1.131	375	0	1.506	39%
PV	215	0	0	215	6%
SO	42	0	0	42	1%
VA	163	118	73	354	9%
Totale	2.707	1.061	84	3.852	100%

Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia – d.g. Casa e opere pubbliche

I *Servizi abitativi a canone convenzionato* (SACC) sono il canale attraverso cui è passato il tentativo di coinvolgere operatori nuovi in interventi di housing sociale. Previsti nella già richiamata l.r. 14/2007, oltre a ridefinire il concetto di servizio abitativo, individuano i benefici e gli incentivi per gli operatori disposti a collaborare. I benefici riguardano aspetti urbanistici (la possibilità di ospitare questo tipo di interventi su aree a standard) e aspetti economici (finanziamenti per l'abbattimento del costo del denaro sui mutui aperti dai soggetti attuatori). Le manifestazioni di interesse hanno evidenziato la difficoltà di coinvolgere operatori privati per la realizzazione di alloggi in affitto; per tale ragione, nella modifica legislativa approvata nel dicembre 2008, la definizione dei SACC è stata allargata al fine di ricomprendere alloggi in patto di futura vendita.

La gestione del patrimonio è un nodo decisivo all'interno del processo di riforma intrapreso. Il patrimonio esistente, principalmente concentrato nelle aree urbane della regione, ha una consistenza tale per cui la sua gestione rappresenta un tassello importante del disegno complessivo di risposta al problema abitativo. Dai dati riportati (riferiti al solo patrimonio ALER) nella tabella 7.3 è possibile percepire alcuni output della gestione del patrimonio.

Tabella 7.3 | Quadro di sintesi sull'ERP - Lombardia - Anno 2007

Alloggi	117.673
- di cui occupati	111.564
- di cui vuoti	6.109
Inquilini	230.499
Famiglie	104.462
Numero medio di inquilini per alloggio	2,20
Alloggi sotto-utilizzati	26.382
Percentuale di sottoutilizzo (sottoutilizzati/occupati)	26,2

Fonte: elaborazione IReR su dati Osservatorio regionale sulla condizione abitativa (2007)

In particolare, occorre rilevare che esso potrebbe espandersi se fossero immessi nel mercato anche gli alloggi vuoti (6.109 unità) e quelli sottoutilizzati (26.382 unità).

### 7.3.2. Prime linee per un consolidamento

In termini generali, pare rilevante una ridefinizione chiara e univoca del concetto stesso di housing sociale sul territorio lombardo, con riferimento alla sua natura di servizio (non solo «mattone») necessariamente integrato con altre dimensioni del vivere. A titolo indicativo, prioritaria sembra essere una sempre più stretta integrazione con le politiche sociali, a cominciare dall'analisi della domanda, dall'unificazione della computazione dei benefici sugli stessi soggetti (oggi le medesime persone ricevono interventi sociali plurimi, non computabili) per proseguire verso lo sviluppo di progettualità locali innovative, utilizzando spunti di metodo e contenuto presenti in alcune esperienze come i CDQ.

*Le ALER.* È fondamentale un loro ripensamento in termini di ruolo, funzioni e governance interna, proseguendo nella linea di un'aziendalizzazione non solo nominale. Ovvero: non semplici amministratori di patrimoni abitativi, ma soggetti di programmazione strategica e controllo, analogamente a quanto avvenuto con le ASL nella riforma sanitaria del 1997.

*Il mercato e l'accreditamento.* Costruire un sistema di norme e incentivi che favoriscano la crescita e il consolidamento di un mercato regolato; significa cominciare dalla costruzione di un adeguato sistema di accreditamento per gli operatori di housing sociale, facendo tesoro delle sperimentazioni in atto.

*I sostegni economici.* Il FSA e il contributo per l'acquisto prima casa possono essere rivisitati aumentando la loro efficacia e introducendo criteri non meramente distributivi, integrando gli interventi con le altre provvidenze che insistono sugli stessi nuclei, spingendo ulteriormente nella logica della responsabilizzazione, secondo il metodo della dote.

*Il patrimonio.* La valorizzazione dell'ingente patrimonio abitativo implica una modalità di gestione più legata alle funzioni vitali della casa, che non alla mera amministrazione di immobili. Il riuso e la riqualificazione del patrimonio vanno inoltre considerati rispetto a una situazione di volumetrie sovrabbondanti e di indiscriminato consumo di suolo. Il risparmio energetico negli edifici, i cui consumi costituiscono oltre il 40% dei costi d'acquisto di energia, può essere una leva importante, così come lo sviluppo di nuove tipologie abitative più rispondenti alle modificate esigenze dei cittadini.