

Welfare abitativo: le misure regionali e le sfide per i Piani di Zona

Di Francesco Di Ciò e Marcello Balestrieri, ricercatori IRS

L'articolo, che nasce da una ricerca che ha coinvolto soggetti territoriali sia pubblici che del privato sociale, propone un'analisi delle principali misure regionali di welfare abitativo, esaminandone la coerenza con i bisogni territoriali, i principali esiti e difficoltà applicative e le questioni aperte per il loro sviluppo futuro in una logica di integrazione con le politiche di welfare.

a cura di Cecilia Guidetti - domenica, novembre 05, 2017

<http://www.lombardiasociale.it/2017/11/05/welfare-abitativo-lombardia-le-misure-regionali-le-sfide-gli-ambiti-territoriali/>

Premessa

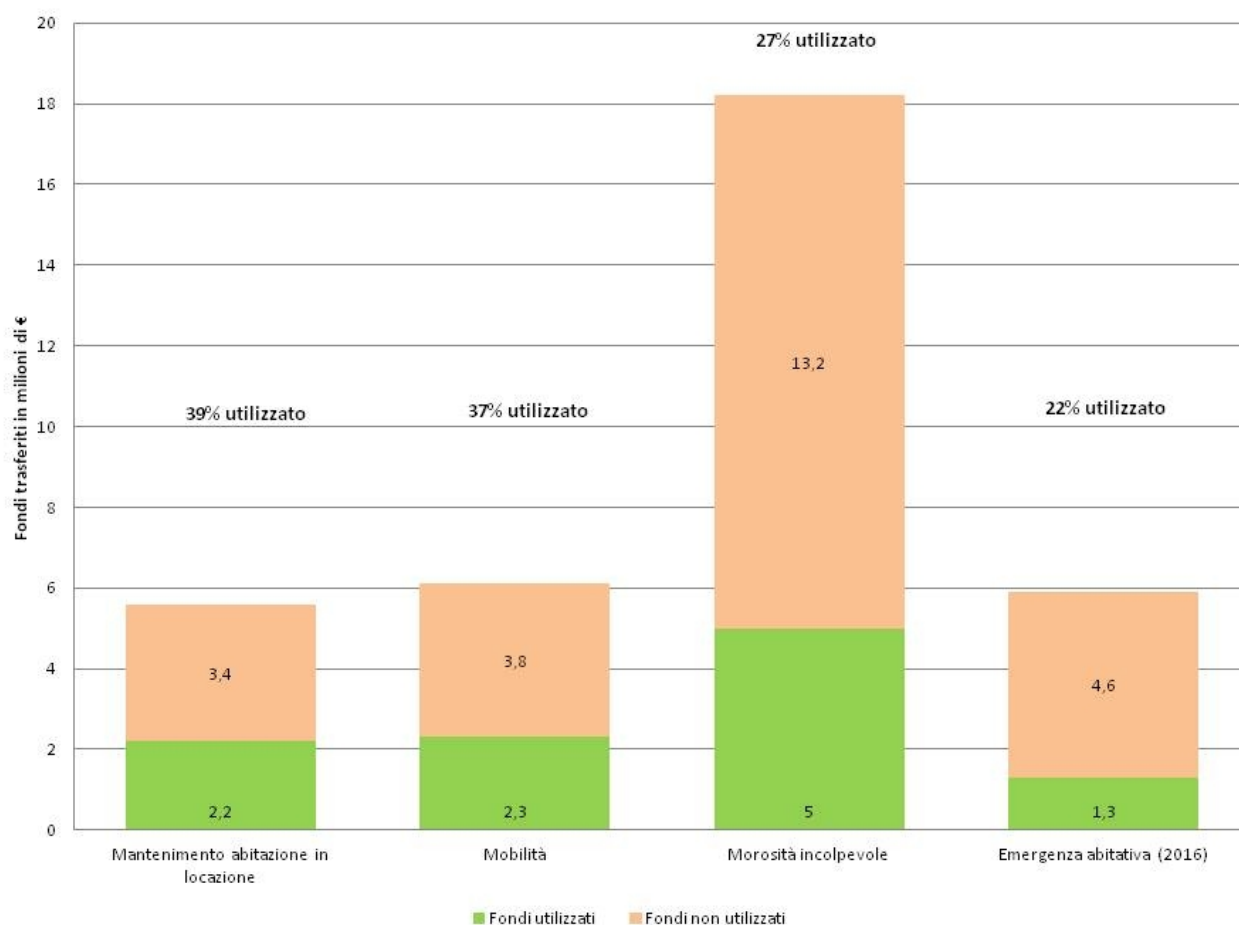
Con la nuova [Legge Regionale 16/2016](#) di disciplina dei servizi abitativi, si configura un nuovo campo d'azione per il cosiddetto "welfare abitativo" all'interno del quale si chiede alle amministrazioni locali di valorizzare le risorse integrando competenze tradizionalmente afferenti a dimensioni distinte, a cominciare da quelle sociali e urbane. In questo articolo vorremmo proporre alcune considerazioni in merito a quanto realizzato da Regione Lombardia in questi ultimi anni e alle prossime sfide che interessano la programmazione e la gestione delle politiche abitative in un'ottica di integrazione tra politiche abitative e politiche sociali. Le considerazioni che proponiamo sono il frutto di un lavoro di ricerca ancora in corso, realizzato da un gruppo di lavoro composto da ricercatori di Eupolis, Irs e Kcity

[1]

Le opportunità e i limiti delle misure regionali di welfare abitativo

Nel corso degli ultimi quattro anni Regione Lombardia, attraverso diverse misure regionali^[2], ha messo in campo un significativo quantitativo di risorse per favorire l'accesso e il mantenimento dell'alloggio per persone in condizioni di disagio abitativo. Da un'analisi delle risorse stanziare e delle risorse utilizzate emerge un evidente sottoutilizzo di queste risorse. Come si evince dal grafico, la percentuale di risorse utilizzate va dal 22% al 39% a seconda della specifica misura.

Figura 1 – Risorse stanziare e risorse utilizzate. Fonte: Regione Lombardia



Aggregando le risorse messe in campo nel corso di questi anni emerge che complessivamente sono stati stanziati 35,8 milioni di € e sono stati utilizzati dai Comuni 10,8 milioni di €, circa il 30% del totale.

Alla luce dei dati descritti, abbiamo ritenuto importante provare a raccogliere alcune informazioni qualitative che ci consentissero di comprendere meglio la coerenza delle misure proposte con i bisogni territoriali e le motivazioni legate al loro sottoutilizzo. Abbiamo dunque realizzato 2 momenti di focus group ai quali hanno partecipato 18 persone: 1 rappresentante del terzo settore, 11 rappresentanti di comuni lombardi, 3 rappresentanti di aziende consortili, 3 rappresentanti di due ambiti sociali.

Analizzando finalità, obiettivi e attività finanziabili dalle misure di welfare abitativo, è possibile ricostruire un quadro dei principali temi che sono stati promossi:

- Fondi rotativi per il mantenimento dell'abitazione in locazione
- Sostegno alla mobilità nel settore della locazione
- Interventi sulla morosità incolpevole
- Reperimento riutilizzo di alloggi

Nel corso dei focus group, per ciascuna di queste aree tematiche abbiamo esplorato:

- La coerenza con i bisogni territoriali
- Gli esiti dell'applicazione delle misure

- Gli ostacoli incontrati nell'applicazione delle misure
- I suggerimenti per migliorare le misure

L'analisi trasversale dei contenuti emersi dai focus group permette di trarre alcune utili indicazioni valutative sull'efficacia delle politiche attivate e sui potenziali miglioramenti attuabili per rendere le misure maggiormente applicabili nei territori e coerenti con il fabbisogno rilevato.

Dal punto di vista della coerenza tra gli orientamenti adottati e i bisogni espressi e rilevati nei territori si evidenzia una valutazione positiva da parte dei rappresentanti territoriali coinvolti nei focus group. **Le misure, dal punto di vista delle tematiche affrontate e delle politiche proposte, vengono generalmente considerate utili e coerenti con i bisogni del territorio, tuttavia gli esiti della loro applicazione sono estremamente diversificati tra i comuni in cui sono state sperimentate**, in alcuni casi gli esiti sono soddisfacenti, in altri sono scarsi o molto contenuti e vengono riscontrati alcuni problemi di applicabilità.

In particolare, è piuttosto diffuso tra i territori coinvolti un forte **problema a intercettare la domanda della cosiddetta "fascia grigia" e a reperire e coinvolgere i proprietari di alloggi sfitti sul mercato privato**. Le misure regionali, infatti, si rivolgono prevalentemente a una fascia della popolazione che difficilmente entra in contatto con i servizi territoriali e che tradizionalmente non trova risposte alle proprie esigenze nelle politiche pubbliche. Si tratta di una fascia di popolazione che non ha i requisiti per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica ma che fa fatica a sostenere i costi del mercato privato, una fascia grigia, appunto, a cui prioritariamente sono destinate le politiche di edilizia sociale. Ai servizi territoriali arriva una domanda di grave disagio abitativo a cui le politiche di welfare inserite in queste misure non riescono a rispondere. Per ragioni che potremmo definire speculari, anche i proprietari di appartamenti non vengono efficacemente intercettati dal sistema di welfare abitativo. Il sistema di welfare, infatti, sconta un sentimento di sfiducia da parte dei proprietari di alloggi e le garanzie offerte dalle misure regionali non sono considerate sufficienti per superare queste resistenze. In queste difficoltà emerge un problema di natura culturale rappresentato dalla convinzione diffusa che le politiche pubbliche si possano rivolgere in modo esclusivo alle condizioni di grave marginalità. Le esperienze di successo che abbiamo analizzato vedono, in primo luogo, un tentativo di allontanare, sia dal punto di vista organizzativo sia dal punto di vista spaziale, i luoghi in cui si implementano le politiche abitative, dando vita a nuovi soggetti, quali agenzia per la casa o enti per la gestione delle politiche abitative, in grado di mettere in relazione diversi settori delle amministrazioni comunali, di interloquire con soggetti nuovi, anche tradizionalmente orientati all'offerta abitativa del mercato privato, e di comunicare e promuovere il proprio lavoro in modo efficace.

Sempre sul fronte dei proprietari, va aggiunto che in alcune aree della regione, quelle più appetibili dal punto di vista immobiliare, primo fra tutti il Comune di Milano, per i proprietari di case ci sono alternative più redditizie al canone concordato, quali affitti per studenti, turisti, affitti brevi per frequentatori di fiere, saloni, eventi, etc.

Considerando le citate difficoltà di natura culturale, i rappresentanti dei territori evidenziano anche una mancanza di tempo per l'utilizzo delle risorse regionali messe a disposizione. Anche per il loro carattere innovativo e sperimentale, alcune delle misure proposte necessitano di un tempo di promozione e costruzione delle condizioni per una loro diffusione. Alcuni territori ritengono che questo tempo non sia concesso dai requisiti stringenti delle delibere regionali e che alcune iniziative avrebbero avuto un maggiore successo se ci fosse stato più tempo a disposizione. Oltre a una durata maggiore delle

sperimentazioni, un ulteriore suggerimento di miglioramento proveniente dai territori riguarda la flessibilità di alcuni requisiti necessari per la concessione dei contributi. In particolare **si ritiene che sarebbe più efficace se i Comuni avessero una maggiore libertà nella definizione dei criteri di accesso, in modo da renderli più coerenti con il contesto territoriale, e se venissero semplificate le modalità di erogazione dei contributi.**

Nuove vulnerabilità e nuovi bisogni

Se gli elementi sopra riportati descrivono come negli ultimi anni le politiche di welfare abitativo faticano a trovare risposte efficaci, oggi i significativi cambiamenti socio-economici e demografici che interessano la nostra società, fanno emergere nuovi bisogni che non sempre trovano risposta; il forte e incrementale invecchiamento della popolazione, il costante aumento dei flussi migratori, il pericoloso aumento della povertà generano infatti sempre più situazioni di vulnerabilità che producono ricadute nella capacità delle persone a garantirsi l'accesso e il mantenimento dell'alloggio. I dati relativi ai contesti abitativi privati sono preoccupanti: nei maggiori centri d'Italia, l'incremento percentuale delle morosità condominiali registrato nel 2016 è mediamente del 20-25% [3] e le amministrazioni pubbliche e i contesti privati, a fronte di un incremento di situazioni critiche quali sfratti, e morosità crescenti, si trovano dunque di fronte alla necessità di individuare risposte diversificate. Lo scenario descritto rende evidente la necessità di costruire strategie integrate capaci di dare risposte efficaci, in particolare per quelle persone che spesso non accedono ai servizi se non quando ormai è troppo tardi per trovare soluzioni sostenibili.

Ma quali sono le caratteristiche di questa fascia grigia che difficilmente esprime una domanda d'aiuto e che le politiche abitative non riescono a intercettare? Quali sono i bisogni che esprime e quali sono le difficoltà degli enti deputati a trovare delle risposte? Prendendo spunto da una riflessione proposta da Gino Mazzoli, [4] le nuove vulnerabilità non sono portatrici solo di problemi di natura economica o derivanti dalla perdita del lavoro: oggi la vulnerabilità si esprime anche attraverso la mancanza di reti primarie e secondarie che possano contenere e dare risposte a situazioni e ai sentimenti di solitudine e insicurezza dei cittadini, alla loro percezione di distanza e abbandono da parte delle amministrazioni pubbliche al loro senso di disorientamento. **Oggi la vulnerabilità parla di sempre più anziani soli, di donne sole con bambini, di fallimenti, improvvise malattie, di fallimenti, di situazioni in cui sembra necessario sperimentare politiche e progetti che mettano insieme diversi settori di intervento e che interpretino le politiche abitative come parte di un sistema di welfare integrato.** L'obiettivo è individuare strategie che consentano di contenere le nuove vulnerabilità e impedire che queste si trasformino in nuove situazioni di marginalità, in un'ottica di prevenzione e sostenibilità dello stesso sistema di welfare.

Qualcosa sta cambiando

La legge regionale 16/2016 introduce, dal punto di vista programmatico, importanti novità che spingono verso una logica di programmazione e gestione dei servizi abitativi a livello sovracomunale. A tal proposito, un dato significativo è rappresentato dalle nuove modalità con le quali viene trattato il problema delle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica. Come si evince dal [nuovo regolamento](#) presentato dalla DG Casa lo scorso luglio, si delinea un passaggio da un sistema polverizzato, basato su bandi comunali, a un sistema sovracomunale integrato con la rete dei servizi alla persona; **per la prima volta le politiche abitative sono concepite come politiche "collegate" alla programmazione sociale dei Piani di zona.**

Dalla nostra breve indagine, emerge che oggi i Comuni e gli ambiti si stanno muovendo in questa direzione, dimostrandosi però a uno stadio più avanzato a livello gestionale che a livello programmatico: se da un lato, infatti, sorgono nuovi soggetti deputati a implementare misure e interventi (prime tra tutte le Agenzie per la Casa), dall'altro si rileva che in molti territori non è ancora stata realizzata un'adeguata analisi dei bisogni e delle risorse esistenti in grado di orientare strategie e azioni.

Gli Ambiti di zona e gli attori delle politiche di welfare abitativo sono oggi chiamati a definire Piani Triennali dell'Offerta Abitativa che consentano di ricostruire un quadro conoscitivo del territorio: un quadro ricognitivo e programmatico dell'offerta abitativa, il fabbisogno abitativo primario, il patrimonio immobiliare destinato a servizi abitativi pubblici e sociali, le strategie e obiettivi di sviluppo dell'offerta abitativa, le linee d'azione per il contrasto del disagio abitativo e dell'emergenza abitativa e per l'accesso e il mantenimento dell'abitazione principale.

Verso una programmazione zonale delle politiche abitative

Ma quali sono oggi le difficoltà dei comuni e degli ambiti in tema di programmazione zonale? I risultati della nostra analisi evidenziano innanzitutto le **difficoltà degli attori locali nel programmare politiche di welfare abitativo a fronte di una progettualità regionale che viene giudicata da molti come «complessa e frammentata»**. In particolare gli ambiti vivono come ostacolo le diversità di trattamento e di opportunità riservate a comuni ATA rispetto a quelli che non rientrano in questa categoria, oltre a vivere con difficoltà la possibilità di gestire fondi che attualmente possono essere ancora trasferiti direttamente ai comuni e non all'ambito stesso. Ma le difficoltà degli ambiti o delle aziende consortili non sono attribuibili ovviamente solo a "responsabilità" regionali: i territori soffrono ancora delle resistenze di alcuni comuni che concepiscono le politiche per la casa ancora come politiche esclusivamente locali, tant'è che **ciò che, ad oggi, sembra facilitare i processi di programmazione in tema di welfare abitativo, riguarda la presenza di soggetti terzi capaci di promuovere logiche sovra comunali, sintetizzare i bisogni e recuperare risorse**. La presenza delle Aziende Consortili consente, infatti, di accedere ad altri finanziamenti, garantisce lo start up di iniziative innovative e l'implementazione di strumenti gestionali sovracomunali che in alcuni casi riescono a svolgere anche un ruolo di facilitazione tra i diversi settori delle amministrazioni locali (settore patrimonio, urbanistica, servizi sociali, ...)

Complessivamente i rappresentanti dei territori che abbiamo consultato **valutano positivamente l'approccio della legge 16/2016 e il ruolo assegnato a Comuni e Ambiti di Zona**. In merito a questo ultimo tema ritengono che ci sia la necessità di definire con maggior decisione il ruolo dei Piani di Zona, anche attraverso la predisposizione di indicazioni e strumenti di governance che consentano di esercitare meglio un ruolo di regia. Si rileva inoltre l'esigenza di garantire la possibilità di declinare maggiormente gli interventi in relazione a specifici bisogni territoriali, di uscire dalla classificazione di comuni ATA e non e di sostenere la nascita di nuove agenzie per la casa anche attraverso la predisposizione di un regolamento che ne definisca le funzioni.

Rimangono dunque **alcune questioni aperte: le politiche abitative si trovano oggi di fronte a un'incoerenza tra il bisogno potenziale e la domanda espressa e sono ancora troppo spesso strutturate a partire dal sistema d'offerta e delle risorse disponibili e non da un'attenta analisi dei bisogni territoriali**. Da qui la difficoltà a intercettare i bisogni e a incrociarli con l'offerta di servizi innovativi, la difficoltà da parte di comuni e ambiti a intercettare l'area della vulnerabilità, ma anche la difficoltà a intercettare e coinvolgere i proprietari di casa quali soggetti indispensabili per l'implementazione di nuove misure.

Le questioni aperte sono ancora molte e le sfide da raccogliere per i territori sono complesse e ambiziose. Siamo solo all'inizio, ma l'introduzione della legge 16/2016 traccia un terreno di sviluppo importante che impone a Comuni e Ambiti di Zona di ripensare la programmazione delle politiche abitative in una prospettiva innovativa, sostenibile e più coerente con i nuovi bisogni del territorio.

[1] Si ringraziano per il contributo offerto nella costruzione dei contenuti di questo articolo: Alice Boni, Luigi Bernardi, Paolo Cottino, Nicola Contarin, Lorenzo Penatti

[2] [DGR 1032/2013](#), [DGR 2207/2014](#), [DGR 3789/2015](#), [DGR 2648/2014](#), [DGR 5644/2016](#), [DGR 5450/2016](#), [DGR 6465/2017](#)

[3] Tra le maggiori città Italiane in testa alla classifica troviamo: Bologna con un + 33,8 %, Roma con + 33% seguita da Napoli con + 32,7%, Torino +31,8 %, Milano + 30%, Catania + 29,6%, Firenze +28%, Genova +26,5%.

Fonte: Confabitare (associazione di proprietari di casa) e Confamministrare (amministratori condominiali)

[4] Studio Praxis, Reggio Emilia