

## 2. DIRITTO ALLA CASA

### Bisogno abitativo e nuove fragilità sociali

La domanda di abitazioni oggi, e in particolare nel contesto lombardo, ha assunto caratteristiche nuove e differenti rispetto al passato. L'esigenza di un'abitazione si declina in modi molto diversi e riguarda sempre di più nuove porzioni di popolazione che incontrano delle difficoltà a comprare o ad affittare una casa. La domanda di case a prezzi d'affitto compatibili con i propri livelli di reddito non viene più solo dalle fasce sociali più deboli, ma anche da altre categorie di cittadini: le famiglie che pur non avendo i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a canone sociale non possono sostenere – specialmente nelle realtà più urbanizzate della regione – i canoni del mercato; gli studenti che si trasferiscono nelle città lombarde per gli studi universitari; i lavoratori che trovano nella nostra Regione opportunità per la propria crescita professionale e la propria realizzazione sociale, ma non una casa alla portata delle loro tasche.

Sono mutate anche le caratteristiche di coloro che vivono in condizioni economiche molto critiche; oggi infatti i nuovi soggetti «deboli» sono gli anziani con pensioni minime, i nuclei familiari con un solo genitore, le famiglie numerose o con anziani, disabili o malati cronici.

### Un costo in crescita

La questione abitativa non è ancora del tutto risolta nel nostro Paese. A fronte di un tasso di proprietà dell'abitazione tra i più elevati in Europa, sussiste e aumenta una quota di nuclei familiari che si trova in difficoltà nel far fronte alla spesa di un'abitazione, tanto più a fronte di un mercato immobiliare che ha visto un aumento consistente dei prezzi sia delle locazioni che dell'acquisto e di un'offerta di case in affitto carente soprattutto nelle grandi città.

Il costo dell'abitare (soprattutto mutuo mensile o canone di locazione) sta aumentando in tutto il Paese e in Lombardia in particolare, sia se considerato in valore assoluto, sia in termini di incidenza sulla spesa per consumi delle famiglie.

I dati ISTAT (anno 2008) indicano che la famiglia media lombarda spende per l'abitazione circa 817 euro al mese (mentre quella italiana 668 euro al mese), corrispondente a oltre un terzo della spesa media familiare pari a circa 2.930 euro al mese (contro una media italiana di 2.485 euro).

## La politica regionale per la casa

### Un nuovo quadro normativo

Con la l.r. 7/2005 (c.d. Legge Borghini) è stato avviato un percorso innovativo consentendo ai Comuni con più forte tensione abitativa di utilizzare, in deroga allo strumento urbanistico, le aree *standard* per l'edilizia residenziale pubblica nel quadro di Accordi Quadro con la Regione.

La modifica della legge urbanistica regionale (l.r. 4/2008), ha permesso di mettere queste aree a disposizione degli interventi di edilizia residenziale al minor costo possibile, per incentivare gli investimenti e accrescere la velocità e la capacità di realizzazione e, nel contempo, per neutralizzare alcuni meccanismi speculativi dell'attuale mercato edilizio.

Con la l.r. 14/2007 è stato introdotto un modello innovativo di edilizia residenziale pubblica fondata sul presupposto secondo cui gli operatori, per poter praticare canoni significativamente inferiori al mercato, ma comunque remunerativi dell'investimento, debbano avere a disposizione agevolazioni per l'accesso al credito e aree a prezzi molto contenuti. A tal fine la legge **prevede un Fondo per sostenere gli operatori nella fase più delicata dell'intervento** che è quella del reperimento delle risorse che avrà l'obiettivo di abbattere la percentuale dei tassi di interesse praticati dagli istituti di credito.

Inoltre, con la l.r. 5/2004 Regione Lombardia è stata la prima Regione in Italia a introdurre nuovi strumenti finanziari per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo. In particolare d'intesa con ANCI e Fondazione CARIPLO, è stata costituita la Fondazione Housing Sociale, che a sua volta ha promosso la costituzione di un Fondo immobiliare etico (Fondo Abitare Sociale 1).

È poi da segnalare la modifica della l.r. 1/2000; nella parte di assegnazione degli alloggi è stata prevista la possibilità del soggetto attuatore di assegnare direttamente gli alloggi a canone moderato, previa convenzione col Comune e la Regione.

Mentre con la l.r. 6/2007 e la l.r. 27/2007 sono state **innovate le norme sulla valorizzazione e la razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**, prevedendo la possibilità di vendere quota parte del patrimonio relativo sia agli alloggi liberi sia occupati, per assicurare una maggiore efficienza nella gestione complessiva. In particolare potranno essere venduti quegli immobili in cui ALER e Comuni sono in condominio con inquilini privati e non riescono quindi a governare in modo efficiente i processi di gestione dell'immobile (per esempio i costi di manutenzione straordinaria).

Nel marzo 2008 la Giunta Regionale ha stabilito i **criteri e le modalità per la vendita del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**, e in attuazione della l.r. 27/2007, nell'aprile 2008 Regione Lombardia, Comune, Provincia, ALER, Prefettura e Questura di Milano hanno sottoscritto uno specifico **accordo per la riqualificazione e la sicurezza nei quartieri ERP**.

Infine la l.r. 36/2008 «Modifiche a leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica» è intervenuto modificando più leggi in vigore, nello specifico ha consentito di:

- rafforzare lo stretto raccordo tra le ALER e la Regione dando attuazione alle previsioni dello Statuto regionale e della l.r. 30/2007 in base ai quali le ALER fanno parte del sistema regionale;
- attenuare gli impatti della recente normativa regionale in materia di canoni sulle famiglie più deboli, sugli anziani e sui portatori di handicap, attraverso: l'introduzione di misure quali l'aggiornamento delle classi ISEE/ERP o la possibilità per le famiglie già inserite nell'area della decadenza – nell'ipotesi di mancato rinnovo del contratto – di trasformare il contratto in una delle tipologie di edilizia pubblica quali il canone moderato o il canone convenzionato; l'aggiornamento del canone secondo il 75% dell'indice ISTAT per gli inquilini in area di protezione a decorrere dal 1° gennaio 2011 e per quelli in area di accesso dal 1° gennaio 2010;
- la legge ha poi inserito strumenti che consentono di finalizzare razionalizzare, e valorizzare il patrimonio e favoriscono il «*mix abitativo*», in particolare introducendo la possibilità di utilizzare, sia strumenti già previsti dal Regolamento accessi, sia strumenti come la diversificazione della destinazione del patrimonio esistente anche alle altre tipologie di ERP, rispondendo in modo più adeguato all'esigenza di ERP che viene da tutti gli strati della popolazione lombarda.

### Accordi, contratti e programmi

#### Il PRERP

La Regione Lombardia si è dotata di un Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP), uno strumento di programmazione regionale per rispondere al fabbisogno abitativo in Lombardia.

Il PRERP per il triennio 2007-2009, ha stanziato oltre 512 milioni euro, diventati nel 2008 561 e 645 nel 2009 per:

- progetti di riqualificazione urbanistica e sociale;
- realizzazione di abitazioni a canone sociale e moderato;
- realizzazione di nuove abitazioni per particolari fasce di utenza presenti in Lombardia per periodi più o meno brevi (studio, assistenza, cura, lavoro, ricerca);
- contributi per famiglie che sostengono un canone di locazione troppo oneroso;
- realizzazione di abitazioni per studenti fuori sede;
- contributi per l'acquisto della prima casa alle giovani coppie.

Tabella 5 | Destinazione delle risorse

Misure	Risorse assegnate 2009	Variazioni da gestione al 15/9/09	Riduzione risorse	Incremento risorse	Risorse assegnate finali
FSA anni 2007-2008-2009	176.611.716,88			5.000.000,00	181.611.716,88
Acquisto prima casa	80.126.636,81	-10.000.000,00			70.126.636,81
AQST	180.261.358,05	-16.094.979,32			164.166.378,73
Nuovo CDQ regionale	70.087.129,69		-2.000.000,00	100.000,00	68.187.129,69
Fondo acquisto aree	790.769,55				790.769,55
Barriere architettoniche	697.152,10				697.152,10
Espropri ALER Lombardia	3.711.412,26				3.711.412,26
Osservatorio	2.418.186,27				2.418.186,27
Interventi a rilevanza sociale	35.427.652,78	26.094.979,32		3.000.000,00	64.522.632,10
Fondo sostegno operatori SACC	14.434.900,00				14.434.900,00
Programmi riqualificazione urbana	52.864.942,12				52.864.942,12
Accantonamento per studi, ricerche e sperimentazioni				1.000.000,00	1.000.000,00
Allorggi famiglie regione Abruzzo				30.000,00	30.000,00
<b>TOTALI</b>	<b>617.431.856,51</b>	<b>0,00</b>	<b>-2.000.000,00</b>	<b>9.130.000,00</b>	<b>624.561.856,51</b>

### Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale

È uno strumento innovativo con il quale i soggetti attuatori sono chiamati, sulla base del fabbisogno abitativo, a presentare proposte concrete e realizzabili entro la legislatura, e a perfezionarli nel corso della negoziazione. Sono stati sottoscritti 21 Accordi, attivando oltre 180 milioni di euro per la realizzazione di 2.498 alloggi (di cui 1.681 a canone sociale e 817 a canone moderato) e 86 posti letto per locazione temporanea.

### Contratti di quartiere

Mirano alla riqualificazione sociale ed edilizia dei quartieri di edilizia residenziale pubblica e rappresentano quindi un'opportunità nuova di rivitalizzazione del contesto urbano, con la ristrutturazione del patrimonio esistente, urbanizzazioni e azioni sociali, culturali e con la promozione di nuove attività. Con la prima edizione dei Contratti di Quartiere sono stati attivati 22 contratti in 16 Comuni (cinque a Milano), che hanno costituito lo strumento più innovativo per gli interventi di riqualificazione nei quartieri di ERP non solo per la mole di risorse attivata ma anche per la modalità della progettazione partecipata e dei laboratori di quartiere mediante cui sono stati coinvolti gli inquilini.

### *Accordo di Programma quadro*

Nel 2005 è stata avviata l'integrazione all'Accordo di Programma approvato nel maggio 2003 per la realizzazione dell'intervento di riqualificazione dell'area ex-ENPAM di Via dei Tulipani, Comune di Pieve Emanuele, approvato il 13 giugno 2007.

Nel 2008, il Collegio di Vigilanza (decisione del 4 giugno 2008) ha ritenuto di integrare l'azione di ALER Milano, quale soggetto attuatore di politiche regionali nel settore della casa, attraverso un'azione diretta di Infrastrutture Lombarde SPA che assume il ruolo di «Stazione appaltante» di tutte le opere previste nell'ambito dell'Accordo di Programma.

È inoltre in fase di definizione una ulteriore modifica dell'Accordo di Programma al fine di realizzare una migliore integrazione sociale e una maggiore diversificazione dell'offerta abitativa, prevedendo una differenziazione delle tipologie di canoni da applicare agli alloggi realizzati. Tale diversificazione dell'offerta abitativa ha rideterminato il cofinanziamento regionale che da 41,4 milioni di euro è confermato in 36,4 milioni di euro.

### *Il piano casa*

Nella Regione sono state quattro le tipologie d'intervento disciplinate dal provvedimento:

1. Recupero e riutilizzo di volumetrie abbandonate o sottoutilizzate. Secondo le stime della Regione si prevedono interventi tra 1.624.000 e 1.760.000 m<sup>3</sup>, per un investimento tra 487 e 527 milioni di euro.
2. Ampliamento fino al 20% (e comunque per non più di 300 m<sup>3</sup>) del volume complessivo di edifici mono e bifamiliari, ovvero di edifici almeno trifamiliari con volumetria non superiore a 1.000 m<sup>3</sup>.
3. Demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e produttivi, con bonus volumetrico sino al 30% del volume preesistente, aumentabile al 35% in presenza di adeguate dotazioni di verde, cioè una dotazione arborea che copra almeno il 25% del lotto.
4. Riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica per circa 3.000 nuovi alloggi con un investimento di 420 milioni di euro.

### *Azioni*

#### *Interventi per la riqualificazione e l'incremento del patrimonio di Edilizia residenziali Pubblica (ERP)*

Nell'ambito dei programmi PRERP 2002-2004 (incluso l'anno di transizione 2006): sono stati finanziati 622 interventi (di cui 308 per contratti di quartieri)

per un finanziamento complessivo di 759.885.713,44 euro (di cui 326.063.344,00 euro per i contratti di quartiere) per un totale di alloggi oggetto di intervento pari a 18.180 (con un incremento di alloggi pari a 9.233) per 3.799 posti letto previsti.

Nell'ambito delle realizzazioni con le risorse del PRERP 2007-2009: sono previsti 3.843 alloggi e 216 posti letto.

Nel periodo 2005-2009 l'offerta di alloggi (ultimati) si articola in 4.500 a canone sociale, 834 a canone moderato, 1.257 a canone convenzionato, 137 in locazione temporanea.

#### *Interventi per alloggi destinati a studenti universitari*

Regione Lombardia cofinanzia l'edilizia residenziale universitaria per fornire una risposta adeguata alla mobilità universitaria e incidere così positivamente sull'attrattività delle università lombarde. Nel periodo 2005-2009 gli investimenti in edilizia universitaria sono stati pari a 25 milioni di euro.

Si segnala il sostegno alla **Residenza Universitaria di L'Aquila** e per altri interventi di edilizia scolastica post-terremoto realizzati entro il 2009 con risorse della Regione e del sistema Lombardia per una cifra superiore ai 7 milioni di euro.

#### *Assegnazione di alloggi a canone sociale e moderato*

In Lombardia esiste una distinzione all'interno dell'ERP tra canone sociale e canone moderato. Il primo è un canone riservato ai meno abbienti, mentre il secondo è un canone destinato a quella porzione di ceto medio in difficoltà con i propri bisogni abitativi.

Le domande per l'edilizia residenziale pubblica sono presentate soprattutto da famiglie mononucleari, in particolare da anziani soli e molto meno da giovani coppie. Buona parte di queste domande è presentata da cittadini stranieri di ceto medio in difficoltà con i propri bisogni abitativi.

#### *Il sostegno per la prima casa*

La giunta lombarda ha varato, lo scorso anno, un progetto di legge per aiutare le famiglie a gestire al meglio il proprio mutuo. Obiettivo, ridurre le difficoltà attraverso l'erogazione di contributi individuali pari al 50% della somma annua da corrispondere all'istituto bancario, riferito solo alla quota interessi. Il contributo è destinato a chi risiede in Lombardia da almeno cinque anni e con un reddito non superiore a 35mila euro.

Per agevolare l'acquisto e la ristrutturazione della prima casa Regione Lombardia, in attuazione della l.r. 23/1999, eroga un contributo a fondo perduto ai cittadini che desiderano acquistarla. L'iniziativa regionale, attiva dall'anno 2000, ha consentito di sostenere oltre 38.000 famiglie con uno stanziamento di circa 219 milioni di euro. Con il bando 2008 si prevede l'assegnazione di un

contributo di 6.000 euro *una tantum* ai nuclei familiari che hanno un reddito ISEE non superiore a 35.000 euro.

L'importante novità del bando è che il contributo è rivolto non più solo alle giovani coppie, ma anche a gestanti sole, genitori soli con uno o più figli minori a carico e nuclei famigliari con almeno tre figli.

Tabella 6 | Finanziamento mutui acquisto prima casa

	2005		2006		2007		2008	
	Domande	Contributo erogato	Domande	Contributo erogato	Domande	Contributo erogato	Domande	Contributo erogato
Varese	852	4.260.000	474	2.370.000	169	845.000	74	444.000
Como	566	2.830.000	350	1.750.000	110	550.000	53	318.000
Sondrio	74	370.000	40	200.000	17	85.000	10	60.000
Milano	3.150	15.750.000	1.959	9.795.000	586	2.930.000	255	1.530.000
Bergamo	1.566	7.830.000	779	3.895.000	309	1.545.000	153	918.000
Brescia	1.561	7.805.000	725	3.625.000	258	1.290.000	133	798.000
Pavia	332	1.660.000	204	1.020.000	101	505.000	49	294.000
Cremona	368	1.840.000	276	1.380.000	113	565.000	41	246.000
Mantova	352	1.760.000	188	940.000	66	330.000	40	240.000
Lecco	424	2.120.000	244	1.220.000	67	335.000	23	138.000
Lodi	300	1.500.000	177	885.000	74	370.000	21	126.000
<b>Totale</b>	<b>9.545</b>	<b>47.725.000</b>	<b>5.416</b>	<b>27.080.000</b>	<b>1.870</b>	<b>9.350.000</b>	<b>852</b>	<b>5.112.000</b>
- di cui immigrati	1.074 (11%)		243 (4%)		72 (4%)		76 (9%)	

### Il sostegno all'affitto

Sono **363.000 le famiglie** sostenute con il **Fondo Sostegno Affitti** a partire dal 2001 con un investimento complessivo di circa 500 milioni di euro.

Tre le categorie principali che lo richiedono: persone anziane, famiglie numerose e gli stranieri. Buona parte delle domande per il Fondo Sostegno Affitti è presentata dai cittadini stranieri che si trovano in difficoltà sul mercato dell'affitto. Non va sottovalutata anche la consistenza degli over 65 che presentano domanda per questo beneficio. Sovrarappresentate, rispetto al loro peso nella popolazione, anche le famiglie numerose che dunque si configurano come uno dei destinatari privilegiati di questo strumento di policy.

Con il bando 2008 sono stati messi a disposizione circa 52 milioni di euro (14,5 dei quali di diretta provenienza regionale), nonostante la Finanziaria del 2007 abbia destinato alla Regione Lombardia 15 milioni in meno rispetto all'anno precedente. Quest'anno, al normale contributo se n'è aggiunto uno straordinario di 1.500 euro riservato a chi ha perso il lavoro o è stato messo in

mobilità nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2009. Il provvedimento si inserisce nel quadro delle diverse misure regionali emanate a favore dei lavoratori colpiti dalla crisi (cassa integrazione in deroga, quoziente familiare, sostegno al reddito per precari della scuola, buono famiglia) e incrementa il Fondo Sostegno Affitti di 5 milioni di euro. Ai 56 milioni del 2009 sono destinati ad aggiungersi i fondi che annualmente i Comuni stanziavano dopo la chiusura degli sportelli.

Tabella 7 | Fondo sostegno affitti 2004-2008

	2005	2006	2007	2008
Varese	5.443.285	5.995.281	5.730.900	4.878.567
Como	3.150.132	3.280.949	3.276.981	2.900.838
Sondrio	340.805	408.405	398.757	337.024
Milano	27.012.654	29.711.670	28.273.402	25.416.680
Bergamo	5.478.142	6.025.097	5.986.839	5.046.353
Brescia	11.421.278	12.121.870	11.321.234	8.933.941
Pavia	3.584.697	4.043.765	3.973.688	3.690.498
Cremona	2.904.781	2.972.670	2.921.884	2.447.320
Mantova	3.861.795	4.036.716	3.979.922	3.487.271
Lecco	1.573.761	1.568.820	1.572.707	1.304.386
Lodi	1.476.030	1.581.065	1.603.150	1.333.842
<b>Totale</b>	<b>66.247.360</b>	<b>71.746.308</b>	<b>69.039.464</b>	<b>59.776.720</b>

Tabella 8 | Fondo sostegno affitti 2004-2008 - Domande presentate da over 65

	Totale domande presentate	Domande idonee Anziano solo	(%)
2004	51.435	8.530	17
2005	59.107	9.086	15
2006	67.180	9.666	14
2007	65.077	9.304	14
2008	70.043	9.220	13

Tabella 9 | Fondo sostegno affitti 2004-2008 - Domande presentate da famiglie numerose

	2004	2005	2006	2007	2008
Totale domande presentate	51.435	59.107	67.180	65.077	70.043
Domande idonee	5.704	6.513	7.461	7.225	8.230
(%)	11	11	11	11	12

Tabella 10 | Fondo sostegno affitti 2004-2008 - Domande presentate da immigrati (nati all'estero)

	Totale domande presentate	Domande idonee	(%)
2004	51.435	19.897	39
2005	59.107	24.979	42
2006	67.180	30.911	46
2007	65.077	31.428	48
2008	70.043	36.380	52

### Canone sociale e alloggi temporanei

L'edilizia residenziale pubblica è uno strumento teso a rispondere ai bisogni abitativi delle famiglie. In Lombardia esiste una distinzione tra canone sociale e canone moderato: il primo è riservato ai meno abbienti, mentre il secondo è un canone destinato a quella porzione di ceto medio in difficoltà. Inoltre, per rispondere ai bisogni di coloro che hanno necessità di spostarsi in Lombardia per motivi di studio e di lavoro, o per problemi di cura e assistenza, esiste la disponibilità di accedere in «locazione temporanea» a posti alloggio a canoni concordati, in strutture realizzate con il finanziamento di Regione Lombardia.

A Milano, nell'ambito della prima iniziativa «Locazione Temporanea» nata nel 2002 dall'Accordo tra Regione Lombardia, Comune di Milano e ALER, sono stati ristrutturati da ALER Milano 482 alloggi (tra mono e bilocali) che sono stati assegnati a un «canone concordato» per periodi che variano da tre mesi a tre anni. Il Piano di Locazione Temporanea ha potuto essere realizzato grazie a oltre 9 milioni di euro messi a disposizione da Regione Lombardia e dal Comune di Milano per politiche in grado di favorire la mobilità territoriale.