



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

LE RISPOSTE LOCALI AI BISOGNI ABITATIVI



**Missione valutativa promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Territorio e infrastrutture**

Giugno 2023

LE RISPOSTE LOCALI AI BISOGNI ABITATIVI

Missione valutativa n. 31/2022

promossa dal

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Territorio e infrastrutture della XI Legislatura

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, d'intesa con la Commissione Territorio e infrastrutture della XI Legislatura, ha promosso una missione valutativa con l'obiettivo di conoscere come sono state attuate alcune politiche di Regione Lombardia e quali i risultati ottenuti sul fronte delle risposte ai bisogni abitativi a livello locale. Le missioni valutative sono *iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi* (art. 111, Regolamento generale del Consiglio). Le missioni valutative rientrano nell'ambito delle funzioni istituzionali del Consiglio e di quanto prevede la l.r. 20/2017.

Questa missione valutativa è prevista dal Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2021-2023 del Consiglio regionale, che è stato aggiornato individuando le politiche da valutare nell'ultima fase della XI legislatura, per garantire la continuità delle attività di valutazione ai nuovi Consiglieri.

I risultati di questa missione valutativa sono frutto di un accordo di collaborazione fra il Consiglio regionale e il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano. Il gruppo di lavoro che ha realizzato lo studio è composto per il Politecnico dal Prof. Massimo Bricocoli, dalla Prof.ssa Stefania Sabatinelli, dalla Prof.ssa Paola Savoldi, dai Dottori Emanuele Belotti, Suania Acampa, Martina Bovo, Gaia Castellucci, Shifu Zhang; per il Consiglio regionale dalla Dott.ssa Michela Rocca (Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali).

La missione è stata realizzata anche grazie alla collaborazione della Direzione Generale Casa e Housing sociale di Regione Lombardia.

Un sentito ringraziamento agli interlocutori di Ambiti, amministrazioni comunali, ALER e associazioni locali che hanno partecipato attivamente alla realizzazione di questo studio.

I contenuti del rapporto sono di esclusiva responsabilità degli autori.

Il rapporto è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo www.consiglio.regione.lombardia.it e sul portale OpenLeggi Lombardia.

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte (Le risposte locali ai bisogni abitativi, Missione valutativa a cura del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, Consiglio regionale della Lombardia, 2023).

Milano, 9 giugno 2023

Per citare il presente rapporto:

Belotti E., Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (2023) “Le risposte locali ai bisogni abitativi. Report della missione valutativa per il Consiglio Regionale Lombardo”, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano.

Questo report, pur rimanendo invariato nella sostanza, presenta due correzioni nei valori delle tabelle pubblicate alle pagine 71 e 107.

Indice

6 Abstract

9 Introduzione

12 Capitolo 1. Metodologia di ricerca

- 13 1.1 La Missione valutativa
- 14 1.2 Il contesto e le domande
- 16 1.3 Metodologia, strumenti, fasi
- 19 1.4 Selezione dei cinque ambiti di riferimento
- 22 1.5 Criticità nell'accesso ai dati dell'anagrafe dei beneficiari
- 22 1.6 Interviste

24 Capitolo 2. La Legge Regionale 16/2016 e il Regolamento Regionale

- 25 2.1 La nuova disciplina in materia di politiche abitative
- 26 2.2 Il sistema regionale dei servizi abitativi
- 27 2.3 Le azioni per alleviare la deprivazione abitativa
- 29 2.4 L'integrazione tra politiche abitative e politiche sociali

32 Capitolo 3. Il quadro delle condizioni abitative

- 33 3.1 La condizione abitativa in Italia nel quadro europeo
- 37 3.2 La condizione abitativa in Lombardia nel quadro italiano
- 43 3.3 L'offerta pubblica di affitto sociale e la sua utenza
- 46 3.4 La deprivazione abitativa e socioeconomica in Lombardia: un indice sintetico

50 Capitolo 4. Programmazione e governance delle politiche abitative locali

- 51 4.1 La programmazione dei servizi abitativi di Ambito
- 52 4.2 Assetti di governance emergenti e ostacoli all'integrazione delle politiche
- 55 4.3 Caso studio: la figura del Community Manager e il progetto C.A.S.A. di ALER Milano

62 **Capitolo 5. I servizi abitativi pubblici e sociali**

- 63 5.1 La mappatura dell'offerta dei SAP e dei SAS in Lombardia e nei cinque ambiti
- 66 5.2 I requisiti di accesso ai SAP (e ai SAT)
- 67 5.3 La procedura per la formazione delle graduatorie
- 68 5.4 La digitalizzazione della procedura per accedere alla graduatoria
- 69 5.5 I criteri che concorrono alla formazione delle graduatorie
- 71 5.6 L'accesso ai SAS, lo sviluppo dell'offerta e la declinazione di diversi canoni di locazione
- 79 5.7 Un approfondimento sulle condizioni di morosità nei SAP

88 **Capitolo 6. L'attuazione delle misure e i loro esiti**

- 89 6.1 L'attuazione delle misure nei cinque Ambiti
- 90 6.2 Il Contributo di Solidarietà
- 96 6.2.1 Il Contributo di Solidarietà: un commento sulla ripartizione delle risorse
- 99 6.3 La Misura Unica
- 101 6.3.1 L'implementazione della Misura Unica e il profilo di richiedenti e beneficiari:
 il caso di Milano
- 107 6.3.2 La misura unica: un commento sulla ripartizione delle risorse
- 110 6.4 Il Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli
- 113 6.4.1 Il Fondo Inquilini Morosità Incolpevole: un commento sulla ripartizione della spesa
- 116 6.5 Il Canone Concordato

122 **Capitolo 7. Le proposte migliorative**

- 123 7.1 Temi
- 125 7.2 Misure

128 Nota metodologica

132 Bibliografia

Abstract

Le politiche abitative di Regione Lombardia agiscono su diversi fronti: per facilitare l'accesso e il mantenimento dell'abitazione sul libero mercato, per dare supporto nelle situazioni di emergenza abitativa, per aumentare la disponibilità di alloggi pubblici e sociali oltre che per valorizzare o riqualificare il patrimonio abitativo pubblico e migliorare le condizioni di chi vi abita. Gran parte di queste azioni sono volte a mitigare il problema dell'accessibilità della casa.

La legge Regionale 16 del 2016 ha definito le principali linee di intervento e introdotto rilevanti innovazioni riconoscendo ruoli e spazi di azione ai diversi attori: i Comuni, le ALER, il terzo settore. I 91 Ambiti Territoriali dei Piani di Zona sono individuati quale principale riferimento per coordinare le soluzioni abitative a scala locale, nella prospettiva di una integrazione con le iniziative programmate in ambito sociale. La missione valutativa ha preso in esame modalità di attuazione ed esiti di alcune delle misure disposte da Regione Lombardia con riferimento a Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e Servizi Abitativi Sociali (SAS), Canone Concordato, Contributo di Solidarietà, Misura Unica, Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, Misura Complementare. In particolare, si sono analizzati in profondità gli esiti di Contributo di Solidarietà, Misura Unica e Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, assumendo come campo di osservazione ravvicinata cinque Ambiti territoriali, selezionati sulla base di criteri di significatività, varietà e rappresentatività dei contesti: Cinisello Balsamo, Como, Garda e Salò, Milano Città, Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve. La raccolta e l'analisi dei dati disponibili e una serie di interviste ai soggetti coinvolti nell'implementazione locale delle politiche hanno consentito di elaborare una prima valutazione delle politiche regionali in attuazione della Legge 16, che consente di individuare criticità e ambiti di miglioramento dell'azione regionale.

In Lombardy Region, housing policies act on several fronts: to facilitate access to and maintenance of housing on the open market, to provide support in emergency housing situations, to increase the availability of public and social housing as well as to enhance or redevelop the public housing stock and improve the conditions of those living there. Most of these actions are aimed at mitigating the problem of housing affordability. Regional Law 16/2016 defined the main lines of intervention and introduced relevant innovations by recognising roles and spaces for action to the different actors: Municipalities, ALERs, the third sector. The 91 intercommunal districts (“Ambiti”, on which local welfare policies are based), are identified as the main reference for coordinating housing solutions on a local scale, with the aim of integrating housing and local welfare policies. The evaluation mission examined the implementation and the outcomes of some of the measures introduced by the Lombardy Region with reference to Public Housing Services (SAP) and Social Housing Services (SAS), Canone Concordato, Contributo di Solidarietà, Misura Unica, Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, Misura Complementare. The report is particularly focused on Contributo di Solidarietà (Solidarity Contribution), Misura Unica (Comprehensive Measure) and Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli (Fund for tenants in arrears), whose outcomes are analysed in depth, taking as a close field of observation 5 of the 91 Ambiti, selected on the basis of criteria of significance, variety and representativeness of the contexts: Cinisello Balsamo, Como, Garda e Salò, Milano Città, Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve. The collection and analysis of the available data and a series of interviews with the subjects involved in the local implementation of the policies have made it possible to draw up a first assessment of the regional policies after Law 16/2016, which allows to identify critical points and areas for improvement in the regional action.

Introduzione

Le politiche abitative di Regione Lombardia agiscono su diversi fronti: per facilitare l'accesso e il mantenimento dell'abitazione sul libero mercato, per dare supporto nelle situazioni di emergenza abitativa, per aumentare la disponibilità di alloggi pubblici e sociali oltre che per valorizzare o riqualificare il patrimonio abitativo pubblico e migliorare le condizioni di chi vi abita. Gran parte di queste azioni sono volte a **mitigare il problema dell'accessibilità della casa**.

La legge Regionale 16 del 2016 "Disciplina regionale dei servizi abitativi" definisce le principali linee di intervento in materia di politiche della casa riconoscendo ruoli e spazi di azione agli attori locali. I Comuni, le ALER, il terzo settore (in base alle previsioni di legge in futuro anche operatori accreditati gestiranno servizi abitativi), gli Ambiti Territoriali dei Piani di Zona. Questi ultimi costituiscono il principale riferimento per coordinare le soluzioni abitative a scala locale; si tratta di 91 ambiti entro i quali sono organizzati e distinti tutti i comuni del territorio lombardo. Entro questi ambiti l'offerta di servizi abitativi e le strategie per mitigare i disagi dovrebbero coordinarsi con le iniziative programmate in ambito sociale dai Piani di Zona.

In prospettiva, l'obiettivo è una delle principali sfide nell'attuazione della Legge 16 riguardano proprio l'**integrazione tra soluzioni abitative ed altri interventi di welfare locale**, con le politiche del lavoro e dell'istruzione, per offrire risposte più efficaci a bisogni complessi ed incidere contestualmente su più dimensioni: la qualità dell'abitare, la socialità, l'inclusione e le diverse forme di fragilità legate al disagio abitativo.

La missione valutativa rende disponibile un'analisi sull'attuazione di alcune delle misure disposte da Regione Lombardia per mezzo della Legge 16 e del Regolamento Regionale 4/2017, coerentemente con le condizioni di disponibilità e accesso ai dati utili. Sono forniti elementi informativi e elementi di valutazione aggregata su tutto il territorio lombardo per le misure nel loro insieme, con riferimento a Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e Servizi Abitativi Sociali (SAS), Canone Concordato, Contributo di Solidarietà, Misura unica, Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, Misura complementare.

Contributo di Solidarietà, Misura unica e Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli sono le misure i cui esiti sono stati analizzati in profondità, assumendo come campo di osservazione ravvicinata cinque Ambiti territoriali di Piano di Zona, selezionati sulla base di criteri di significatività, varietà e rappresentatività dei contesti.

Il documento è organizzato in sette capitoli seguiti da una nota metodologica e dai riferimenti bibliografici.

Il **capitolo 1** descrive le condizioni e contesto entro cui la missione valutativa si colloca ed illustra i caratteri fondamentali della ricerca condotta: metodologia adottata, fasi ed operazioni principali, ambiti territoriali selezionati.

Il **capitolo 2** presenta impianto, contenuti e funzionamento del sistema regionale dei servizi abitativi così come è definito dalla legge regionale 16 del 2016 e dal regolamento regionale 4 del 2017.

Il **capitolo 3** prospetta il quadro attuale delle condizioni abitative nel contesto italiano

e lombardo, approfondendone le dimensioni più significative prima rispetto all'intero territorio regionale, alla luce degli esiti dei bandi emanati tra 2019 e 2020, poi con particolare riguardo ai cinque ambiti territoriali selezionati.

Il **capitolo 4** ricostruisce il modo in cui ciascun ambito provvede ad organizzare e governare la programmazione, il monitoraggio, la valutazione e la gestione dei fondi destinati ai servizi abitativi, integrando in alcuni casi, politiche abitative e politiche sociali.

Il **capitolo 5** è dedicato ai Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e ai Servizi Abitativi Sociali (SAS) e ne illustra la presenza sul territorio regionale e i meccanismi di organizzazione: requisiti di accesso, formazione delle graduatorie, quantificazione dei canoni di locazione.

Il **capitolo 6** raccoglie per i 5 ambiti territoriali selezionati gli esiti dell'analisi e delle valutazioni relative all'attuazione delle misure: Contributo di solidarietà, Misura unica, Fondo inquilini morosi incolpevoli.

Il **capitolo 7** delinea gli elementi essenziali di alcune direzioni d'azione che potrebbero contribuire a una organizzazione e ad una attuazione più coerenti, integrate e diffuse delle misure previste dalla legge regionale.

Il presente documento rende conto del lavoro condotto nel periodo compreso tra novembre 2022 e aprile 2023 presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Il rapporto è stato curato da un gruppo di lavoro composto da Massimo Bricocoli, Stefania Sabatinelli e Paola Savoldi (supervisione e coordinamento scientifico), Emanuele Belotti (responsabile e curatore del rapporto), Suania Acampa (elaborazioni statistiche), Martina Bovo (coordinamento redazionale), Gaia Castellucci (elaborazioni grafiche (Gaia Castellucci), Shifu Zhang (elaborazioni cartografiche).

01

Il disegno della ricerca

1.1 La Missione Valutativa

La Missione Valutativa di cui questo rapporto presenta i riscontri principali è stata promossa dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, d'Intesa con la Commissione Territorio e Infrastrutture, per approfondire la conoscenza delle risposte ai bisogni abitativi a livello locale. In linea con l'Articolo 45 dello Statuto di autonomia della Lombardia (LRS 1/2008), la Missione Valutativa si è concentrata sulla analisi della Legge Regionale 16/2016 (Legge 16), ovvero la Disciplina Regionale dei Servizi Abitativi, e del Regolamento Regionale 4/2017, che disciplina la programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei Servizi Abitativi Pubblici. La Missione Valutativa ha inteso valutare attuazione ed effetti delle politiche abitative implementate nell'ambito del nuovo quadro legislativo al fine di migliorarne l'azione regionale. Come previsto dall'articolo 2 della Legge Regionale 20/2017, essa rientra nel Programma Triennale di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale, adottato dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione. L'iniziativa, affidata al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano, è stata condotta attraverso modalità che ne garantissero la terzietà e l'imparzialità.

Lo studio effettuato dal gruppo di lavoro del DAStU ha preso le mosse dal progetto di massima redatto dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, teso a definire oggetto e scopo dello studio, precisandone gli obiettivi conoscitivi sotto forma di domande di valutazione. Il mandato della Missione Valutativa, in particolare, ha indirizzato l'analisi verso le diverse modalità attraverso cui nuove misure regionali miranti ad ovviare alle criticità di accesso e permanenza nel sistema abitativo sono state attuate a scala locale, entro contesti territoriali caratterizzati da eterogenee condizioni abitative, demografiche e socioeconomiche.

Il progetto di massima richiedeva la selezione di almeno cinque contesti territoriali di approfondimento (corrispondenti ad Ambiti di Piano di Zona), di cui ricostruire le principali dimensioni della deprivazione abitativa a cui le misure analizzate mirano a dare risposta. Il Capitolo 3 contestualizza perciò le condizioni abitative nei cinque territori. Esso evidenzia le caratteristiche strutturali del sistema abitativo italiano nel

contesto europeo, per poi definire le specificità del caso lombardo e le condizioni abitative che connotano i diversi contesti provinciali di afferenza, nonché analizzare la distribuzione della deprivazione socioeconomica a scala di Ambito, al fine di qualificare le peculiarità dei cinque territori di approfondimento.

Allo studio è stato assegnato il compito di portare alla luce gli attori coinvolti o svolgenti funzioni di coordinamento e promozione nei cinque territori indagati, nonché le relazioni intercorrenti tra essi e le risorse da essi rese disponibili. I riscontri emersi da tale fronte dello studio sono raccolti nel Capitolo 4, che ricostruisce le modalità attraverso cui i diversi contesti territoriali si sono misurati con la programmazione delle politiche abitative a scala di Ambito, dando seguito a nuovi assetti di governance e sperimentazioni innovative.

Il progetto di massima individuava quattro aspetti di approfondimento per la realizzazione della Missione Valutativa. Il primo riguarda l'analisi delle azioni locali per mettere a disposizione Servizi Abitativi Sociali (SAS), dei quali, insieme ai Servizi Abitativi Pubblici (SAP), il Capitolo 5 analizza caratteristiche e distribuzione spaziale, nonché modalità di accesso e permanenza. Gli altri tre aspetti concernono la valutazione di efficacia delle misure per (1) il sostegno all'affitto nei SAP, (2) il mantenimento dell'abitazione sul mercato dell'affitto privato e (3) la gestione delle situazioni di morosità incolpevole in presenza di provvedimenti di sfratto.

1.2 Il contesto e le domande

Costruire un bilancio delle condizioni abitative nel territorio lombardo, analizzandone le criticità e misurando, seppure selettivamente, gli impatti delle misure adottate su base locale nei primi anni di applicazione della nuova Legge 16 sui Servizi Abitativi, è una operazione di rilevanza strategica. Anzitutto perché riguarda una questione critica: l'accesso alla casa. Il tema è di grande attualità in relazione al mutamento di alcuni caratteri strutturali, tra i quali la precarizzazione del mercato del lavoro, aggravata dall'impatto della pandemia, che ha esacerbato condizioni di discontinuità nella percezione del reddito. In secondo luogo, perché permette di conoscere e comprendere il modo in cui orientamenti innovativi (la 'casa come servizio abitativo', innanzitutto) e i provvedimenti introdotti dalla Legge 16 stanno operando, innescando processi e ricadute locali inedite, eppure suscettibili di essere meglio orientati, anche grazie a una maggior attenzione alla dimensione di gestione e organizzazione dell'uso delle risorse disponibili.

Il contesto. Una delle espressioni più evidenti di disagio abitativo è la difficoltà ad accedere all'abitazione e a sostenerne i costi.

Le spese per la casa hanno un'incidenza elevata soprattutto sui bilanci dei nuclei familiari in affitto a prezzi di mercato e nella fascia meno abbiente della popolazione.

ISTAT definisce in sovraccarico i nuclei familiari per i quali la quota di spesa per l'abitazione sul reddito disponibile è uguale o superiore al 40%.

In Unione Europea, nel 2021, il 21,2 per cento di coloro che vivono in affitto a prezzi di mercato è in questa condizione, rispetto al 4,3 per cento di coloro che vivono in alloggi di proprietà sostenendo o senza dover sostenere il pagamento di un mutuo o un prestito per l'acquisto della casa.

Nello stesso anno, in Italia, coloro i quali pagano un affitto a prezzi di mercato con costi abitativi complessivamente superiori al 40 per cento del reddito si attestavano a quota 26,2 per cento, cinque punti in più di quanto accade a scala europea. Condizioni di sovraccarico dei costi abitativi sul reddito sono particolarmente pronunciate nelle aree urbane. In Unione Europea, nel 2021, il 10,4 per cento della popolazione nelle città vive una situazione di sovraccarico dei costi abitativi, mentre, nelle aree rurali e tra

centri urbani minori e sobborghi, la percentuale non superava il 6,2 e il 7,6 per cento. In Italia, nello stesso anno, coloro che sperimentano condizioni di sovraccarico delle spese abitative è pari al 9,2 per cento, mentre nelle aree rurali il dato è lievemente inferiore, attestandosi al 6,4 per cento (ibidem).

In Lombardia, l'8,1 per cento della popolazione nel 2019 faceva fronte a un problema di sostenibilità per l'eccessivo onere dell'abitazione: dato, questo, di poco inferiore a quello registrato a scala nazionale, pari all'8,7 per cento, ma superiore di quasi un punto a quello registrato nel Nord Italia nel suo complesso, pari al 7,2 per cento. Il dato, tuttavia, non rende conto dell'elevata eterogeneità di condizioni contestuali che influenzano le dinamiche della locazione anche in maniera rilevante (ibidem).

Regione Lombardia ha costruito un Indice di Fabbisogno Abitativo, che individua diverse classi in cui sono raggruppati i Comuni lombardi in funzione del grado di tensione caratterizzante il mercato dell'affitto locale. In questo quadro, Milano appartiene a una classe di fabbisogno abitativo a sé stante, in ragione delle specificità di un mercato dell'affitto posto al centro di una area metropolitana e, come tale, segnato da condizioni più acute di tensione abitativa: un unicum nel contesto regionale. Seguono poi gli 11 comuni capoluoghi di provincia, segnati a loro volta da condizioni di tensione abitativa meno acute di Milano ma più pronunciate del resto del territorio regionale (almeno in valori assoluti). La classificazione operata da Regione Lombardia identifica i comuni dell'hinterland milanese connotati da un fabbisogno abitativo critico, in ragione innanzitutto della prossimità al centro della Città Metropolitana. I 30 comuni lombardi con più di 25.000 abitanti sono indicati quindi come comuni a fabbisogno abitativo elevato.

Anche a livello nazionale, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica individua un elenco di Comuni ad Alta Tensione Abitativa aggiornato nel tempo (Legge 431/1998, Articolo 8), che comprende attualmente 786 Comuni, dei quali 155 (circa il 20 per cento) sono situati in Lombardia.

Il Rapporto annuale al Consiglio Regionale del 2020 (Regione Lombardia, 2021) segnala che i nuclei familiari che vivono in affitto in Lombardia nel 2019 sono il 23,4 per cento del totale: quota di poco superiore a quella nazionale (pari al 21,2 per cento).

Esso segnala inoltre che, sempre nel 2019, il 14,5 per cento dei nuclei familiari in affitto è in condizioni di povertà assoluta; in questo quadro, l'incidenza della povertà assoluta appare particolarmente elevata – pari al 18,4 per cento - in presenza di nuclei familiari con cinque o più componenti e di nuclei familiari composti da persone di cittadinanza non italiana, dove la povertà assoluta colpisce oltre un nucleo familiare su quattro (ibidem).

A rendere particolarmente gravose le condizioni abitative per i nuclei familiari in locazione sono le caratteristiche dell'offerta: oltre che residuale, appare in larga parte regolata da meccanismi di mercato. Nel 2019 l'86,7 per cento dei nuclei familiari in affitto ha un contratto di locazione di mercato, mentre solo il 9,8% di essi accede a contratti di locazione a prezzi calmierati, ovvero a canone concordato o convenzionato. Ciò comporta un grado elevato di pressione sui Servizi Abitativi Pubblici: i nuclei familiari con i requisiti che nel 2019 hanno fatto domanda per accedere all'affitto sociale sono circa 31.000, quota a cui solo in minima parte è stato assegnato un alloggio (ibidem).

Le domande, le attività. Sulla base di questa prima ricognizione del contesto, la Missione Valutativa si è proposta di rispondere ad alcune domande di ricerca a cui sono corrisposte operazioni richiamate in via sintetica come segue.

1) Quali sono le condizioni abitative nel territorio regionale e quali sono le politiche abitative avviate nel corso degli ultimi anni, definite in particolare nel quadro della Legge 16? Secondo quali criteri è possibile individuare alcuni Ambiti territoriali (tra quelli definiti dal Piano di Zona) per condurre una ricerca più accurata su alcune delle

misure regionali attuate a livello locale?

La ricerca ha condotto:

- una **ricostruzione dei provvedimenti e dei dispositivi** previsti dalla Legge 16 (cfr. capitolo 2);
- una **analisi della situazione abitativa in Lombardia** e una rassegna delle politiche avviate (cfr. capitolo 3),
- la messa a punto di alcuni **criteri per la selezione di cinque Ambiti** del Piano di Zona (cfr. capitolo 1, capitolo 5).

2) Come le misure regionali sono state attuate a livello locale, nei cinque Ambiti territoriali selezionati?

La ricerca ha condotto:

- una **analisi della situazione abitativa** nei cinque Ambiti territoriali selezionati,
- una attività di studio ed approfondimento mirata alla **valutazione degli esiti delle misure** adottate nei cinque Ambiti territoriali (cfr. capitolo 4, capitolo 6).

3) Quali sono stati gli attori coinvolti, quali le risorse mobilitate, quali le soluzioni di gestione e di organizzazione che hanno permesso/impedito una buona attuazione delle misure?

La ricerca ha condotto:

- una **analisi della documentazione e reportistica** relativa ai Piani di zona vigenti, ai Piani annuali per le Politiche abitative relativi ai cinque Ambiti territoriali analizzati;
- l'**individuazione dei referenti**, per ognuno degli ambiti selezionati, in materia di politiche abitative e di politiche sociali, gli enti capofila quali Aziende speciali consortili, Comuni capofila con competenze in materia di programmazione sovracomunale;
- l'organizzazione di **interviste e focus group** con i referenti individuati e con altri soggetti a vario titolo coinvolti: referenti dei Servizi sociali territoriali, di ALER e di alcune delle Unità Operative di Gestione, dei Sindacati inquilini, degli Assessorati competenti nei singoli comuni d'ambito (cfr. capitolo 6).

1.3 Metodologia, strumenti, fasi

L'attività di valutazione ha adottato di un approccio basato sull'impiego di tecniche di ricerca miste, quantitative e qualitative.

Le **analisi quantitative**. È stato praticato il ricorso ad analisi dei dati secondari reperibili via open dataset Eurostat, Istat, OECD, Éupolis e Ministero dell'Interno al fine di collocare il contesto italiano nel quadro europeo (dove possibile a scala regionale NUTS-2) e quello lombardo nel quadro nazionale, con riferimento all'area della vulnerabilità lavorativa, della deprivazione socioeconomica e delle condizioni abitative della popolazione. Tale lavoro ha condotto alla selezione di variabili di sintesi in grado di fornire una cornice in relazione all'applicazione delle misure oggetto di analisi e portare alla luce il modo in cui le peculiarità dei diversi contesti territoriali ne hanno condizionato gli esiti. Alcuni indicatori demografici e socioeconomici hanno guidato la definizione del contesto in cui interrogare le condizioni abitative alla scala degli Ambiti territoriali di interesse.

Le **analisi qualitative**. Le analisi quantitative sono state combinate con lo studio della reportistica sulle politiche abitative regionali, nonché con analisi qualitative di dettaglio,

elaborate attraverso un set di interviste ad un totale di 30 testimoni privilegiati, con riferimento alle fattispecie dei cinque Ambiti oggetto di analisi. Tale attività, onerosa ma certamente di grande interesse, è stata fondamentale per poter compensare (almeno ai fini di una comprensione e valutazione d'insieme) alla frammentarietà dei dati quantitativi ottenuti da Regione Lombardia e Comuni coinvolti. All'analisi quantitativa su dati secondari è stata associata la raccolta di informazioni attraverso interviste semi-strutturate individuali e collettive, per un totale di 30 testimoni privilegiati.. Ciò ha permesso di conoscere e ricostruire criticamente i processi di applicazione delle misure indagate, in ognuno dei contesti presi in esame¹.

Il lavoro è stato organizzato in quattro fasi di cui di seguito sono illustrati contenuti ed attività principali.

Fase 1. Analisi della situazione abitativa e delle politiche abitative in Lombardia e selezione dei 5 Ambiti territoriali del Piano di Zona oggetto dello studio

La Missione valutativa si è inizialmente concentrata sullo studio della Legge 16 e del Regolamento Regionale 4/2017, acquisendo conoscenza approfondita delle misure oggetto di controllo e valutazione nel primo triennio di applicazione preso in esame: Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e Sociali (SAS), Contributo di Solidarietà, Misura unica, Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, nonché Canone Concordato e strumentazione tesa alla sua promozione. In questo quadro, si è provveduto alla costruzione di un database condiviso ad uso del gruppo di lavoro, entro il quale sono state raccolte reportistica e documentazione regionale recente (incluse relazioni al Consiglio regionale sullo stato di attuazione della legge regionale e di risposta alle clausole valutative dell'ultimo triennio), oggetto di studio ai fini della comprensione tanto delle misure di cui sopra, quanto delle condizioni contestuali (relativamente alla condizione socio-economica della popolazione e le dimensioni del disagio abitativo).

Il gruppo di lavoro ha provveduto alla raccolta di reportistica contenente dati qualitativi e quantitativi e all'acquisizione di una base di dati quantitativi secondari accessibili in modalità open al fine di effettuare l'analisi delle condizioni demografiche, socioeconomiche e abitative caratterizzanti il quadro regionale, rilevando l'eterogeneità dei contesti territoriali di cui si compone e le peculiarità dei cinque Ambiti indagati. In particolare, è stato fatto ricorso ad analisi statistica bivariata in chiave comparativa al fine di portare alla luce le dimensioni ritenute rilevanti per formulare un quadro di contesto coerente attraverso cui caratterizzare la condizione abitativa in Lombardia nel quadro europeo, nazionale e sub-regionale.

In questo quadro, si colloca anche l'elaborazione ad opera del gruppo di lavoro di un *indice sintetico* teso a definire il profilo dei cinque Ambiti interrogati in rapporto al complesso degli Ambiti in cui è ripartito il territorio regionale, ovvero alle diverse fattispecie socioeconomiche e demografiche che caratterizzano il territorio regionale e i diversi Comuni di cui esso si compone.

I dati quantitativi acquisiti, ma anche il complesso del materiale documentale e legislativo di natura qualitativa selezionato in fase ricognitiva, sono stati standardizzati e organizzati entro un database su web cloud privata a disposizione del gruppo di lavoro, utilizzato come strumento di consultazione durante il processo di elaborazione analitica. In questa fase il gruppo di lavoro ha mantenuto un confronto costante con il Consiglio

¹ In ottemperanza della legislazione europea GDPR, la ricerca garantisce l'anonimato e confidenzialità di tutti gli individui coinvolti. Tutti i dati raccolti sono stati archiviati in forma anonimizzata in partizioni criptate di web cloud e hard-disk esterno dedicati. Audio e trascrizioni delle interviste non saranno rese disponibili a terze parti in nessun caso, né in forma integrale né parziale, ad eccezione del possibile ricorso a brevi estratti anonimizzati.

regionale ed ha avviato una interlocuzione con la Direzione Generale Casa di Regione Lombardia.

Il gruppo di lavoro ha concentrato l'attenzione, dove possibile, sulla scala provinciale e comunale; ciò, ha permesso anche di definire le basi di conoscenze sufficienti alla scelta informata dei cinque Ambiti territoriali oggetto della Missione Valutativa: Cinisello Balsamo, Como, Garda e Salò, Milano Città, Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (cfr. paragrafo 1.3).

Fase 2. Analisi delle misure oggetto di valutazione a scala regionale e analisi della situazione abitativa e delle politiche abitative nei cinque Ambiti territoriali selezionati

Il gruppo di lavoro si è concentrato sulla ricostruzione dei processi di attuazione di ognuna delle misure oggetto di valutazione, per individuarne non solo i caratteri fondamentali, ma pure elementi di criticità e potenziale in termini di integrazione con strumenti riconducibili ad altre politiche pubbliche; la seconda fase di lavoro è stata inoltre dedicata all'analisi dei dati quantitativi raccolti nella fase precedente con riferimento ai cinque Ambiti selezionati (aspetti demografici e socio-economici di interesse e condizioni abitative), nonché sull'analisi di documentazione e reportistica inerenti, in primis, i relativi Piani di Zona attualmente vigenti e i Piani Annuali per le Politiche Abitative prodotti nei cinque Ambiti territoriali analizzati.

Fase 3. Programmazione, conduzione, trascrizione delle interviste individuali e collettive, selezione e analisi dei contenuti di interesse, analisi in profondità delle misure oggetto di valutazione negli Ambiti territoriali selezionati.

Il gruppo di lavoro ha provveduto all'individuazione nei cinque Ambiti territoriali dei referenti in materia di politiche sociali e politiche abitative all'interno dei rispettivi enti capofila (ovvero, Aziende Speciali Consortili e Comuni capofila con competenze in materiale di programmazione sovracomunale ambitale). Ciò ha consentito un primo giro ricognitivo di cinque interviste non-strutturate della durata indicativa di 60 minuti finalizzate innanzitutto ad acquisire informazioni di ordine generale e orientamento quanto a dimensioni rilevanti e caratterizzanti del disagio abitativo e applicazione delle misure analizzate (con prima emersione di esiti, criticità riscontrate e aspetti premianti) negli Ambiti territoriali in oggetto. Le interviste hanno inoltre consentito di raccogliere indicazioni mirate e di costruire ulteriori contatti con i referenti a scala comunale e sovracomunale (in particolare, referenti dei Servizi Sociali Territoriali, dei diversi sindacati inquilini, negli Assessorati di competenza dei Comuni capofila), coinvolti in un secondo giro più approfondito di interviste semi-strutturate e focus group che hanno permesso di approfondire gli aspetti tecnici di dettaglio inerenti il funzionamento delle misure analizzate.

In questa fase, il gruppo di lavoro ha inoltre effettuato l'analisi quantitativa su base dati ottenuti direttamente dai Comuni nei cinque Ambiti analizzati relativamente all'applicazione delle misure oggetto di valutazione tra il 2021 e il 2022. Stante lo stato attuale di avanzamento dell'Anagrafe dei Beneficiari previsto dalla Legge 16, ancora inadeguato agli scopi della Missione Valutativa, il gruppo di lavoro ha provveduto al reperimento autonomo dei dati inerenti richiedenti e beneficiari delle misure oggetto dell'indagine. Nonostante il considerevole sforzo profuso, il gruppo di lavoro ha potuto acquisire una base di dati limitata a tre dei cinque Ambiti in oggetto (Cinisello Balsamo, Milano Città, Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve). Ciò ha impedito di realizzare una sistematica analisi di dettaglio dell'applicazione delle misure nei diversi contesti territoriali in chiave comparativa, consentendo, nondimeno, di acquisire risultati rilevanti

utili a formulare osservazioni sostanziali e generalizzabili circa funzionamenti, aspetti di forza e criticità delle misure osservate.

All'analisi bi-variata di dati resi disponibili relativamente all'offerta di SAP e SAS e al Contributo di Solidarietà è stato affiancato il ricorso ad Analisi delle Corrispondenze Multiple (tramite software per l'analisi statistica multivariata quali SPSS e SPAD-T) al fine di portare alla luce le caratteristiche di richiedenti e beneficiari di Misura Unica e SAP nell'Ambito di Milano Città, nonché aspetti critici riguardanti, nel primo caso, i criteri di formulazione delle relative graduatorie per l'accesso al contributo e, nel secondo, la gestione dei livelli di morosità associata alle componenti più deprivate dell'utenza.

Al buon esito di questa fase di valutazione ha contribuito il lavoro qualitativo svolto nel corso dell'indagine, in particolare per quanto riguarda le interviste e i focus group effettuati coinvolgendo 30 osservatori privilegiati del settore delle politiche abitative e sociali: componente della ricerca, questa, ampliata appositamente al fine di compensare le carenze sul versante dell'acquisizione sistematica dei dati quantitativi di interesse.

Fase 4. Sintesi, elaborazione del rapporto finale e disseminazione dei risultati

Nella quarta fase tutti i materiali elaborati sono stati organizzati e composti entro una versione definitiva del rapporto finale. Gli esiti saranno discussi, condivisi e presentati nelle sedi e secondo i tempi concordati con il Consiglio Regionale della Lombardia.

1.4 Selezione dei cinque ambiti di approfondimento

I cinque Ambiti territoriali selezionati (tra i 91 Ambiti in cui è suddivisa Regione Lombardia) per la valutazione del triennio di applicazione della Legge 16 e dei relativi strumenti di sostegno alla locazione corrispondono a contesti ed esperienze rilevanti del quadro regionale.

La selezione è stata definita verificando preliminarmente e combinando la presenza di alcune dimensioni che nel complesso garantiscono:

- a) un grado soddisfacente di rappresentatività e varietà dei campi di osservazione e valutazione;
- b) la possibilità di riconoscere evidenze almeno in parte generalizzabili, tanto da poter essere estese anche ad alcuni dei comuni che non sono stati inclusi nell'analisi.

Classi di fabbisogno abitativo

La prima dimensione concerne l'articolazione regionale del fabbisogno abitativo per classi. L'indice di fabbisogno abitativo sintetizza le informazioni relative a cinque distinti indicatori che misurano: antropizzazione, pressione produttiva, difficoltà di accesso al mercato immobiliare, domanda di sostegno pubblico e difficoltà economiche della popolazione (Eupolis Lombardia, 2013). Le classi di intensità del fabbisogno sono otto e sono così definite: acuto (Milano); da capoluogo; critico; elevato; in aumento; in media; basso; comune turistico. I 5 ambiti selezionati sono riconducibili a sette delle otto classi di fabbisogno, dal momento che gli Ambiti contengono comuni riconducibili a diverse classi di fabbisogno abitativo.

Dimensione e caratteri territoriali degli ambiti

Gli ambiti selezionati rendono conto dell'eterogeneità dimensionale delle aree urbane lombarde:

- l'area metropolitana di Milano in un continuum tra capoluogo regionale e comuni della sua prima cintura ad alta densità abitativa (che costituiscono Ambiti territoriali distinti, da cui la scelta di considerare insieme a Milano Città un ambito di prima cintura come quello di Cinisello Balsamo);

- i centri urbani di medie dimensioni e i piccoli comuni in prossimità;
- i comuni in aree turistiche-lagunari (da cui gli Ambiti di Como e Garda e Salò);
- e ancora i comuni nelle aree rurali montane a bassa densità (Valle Seriana Superiore e Val di Scalve).

La selezione degli ambiti comprende quindi sia aree regionali di pianura che aree montane nelle quali sono inclusi territori a vocazione agricola, polarità urbane e territori periferici.

Incidenza dei provvedimenti di sfratto e condizioni di marginalità

Quattro dei cinque ambiti selezionati appartengono a territori provinciali connotati dai valori più elevati dell'incidenza di provvedimenti di sfratto emessi a livello regionale (Ministero dell'Interno, 2021). Si tratta dunque di contesti che presentano condizioni di deprivazione abitativa che meritano di essere approfondite. Laddove tale variabile non sembra essere un fattore di criticità, come accade nei territori montani, la scelta degli ambiti ha tenuto in considerazione indicatori socioeconomici quali la distribuzione del reddito medio Irpef (Éupolis Lombardia, 2015), che permettono di cogliere una tendenza alla marginalizzazione spaziale dei territori selezionati.

Aziende lombarde per l'edilizia residenziale pubblica. Gli ambiti selezionati consentono di analizzare l'azione territoriale di quattro delle cinque aziende attive in Lombardia, abbracciando una quota significativa del patrimonio residenziale complessivo interessato dai Servizi Abitativi Pubblici e Sociali.

Canone concordato. Infine, i cinque ambiti selezionati (Figura 1.3.1) rappresentano una rosa di contesti in cui il canone concordato ha trovato eterogenea diffusione. Vi figurano: comuni provvisti di agenzie per la casa che supportano forme di cofinanziamento regionale dedicato; comuni in cui sono stati formalizzati accordi locali; comuni in cui il canone concordato presenta valori più elevati rispetto a comuni appartenenti alla medesima provincia di appartenenza; comuni in cui non sono stati siglati accordi locali (Éupolis Lombardia, 2021).

A partire dai criteri sopra enunciati, gli ambiti selezionati oggetti di analisi sono di seguito elencati e sinteticamente descritti.

1. Ambito Cinisello Balsamo (27)

Popolazione da PdZ: 138.411

Classi fabbisogno: critico; in aumento.

Criteri di scelta: Comuni della prima cintura di Milano, presenza di agenzia per la casa, disponibilità di contatti pregressi per meglio indirizzare il lavoro; area densamente urbanizzata.

Agenzie dell'Abitare attive: Agenzia per la Casa (Comune di Cinisello Balsamo).

Canone Concordato: accordi locali in tutti i comuni dell'Ambito Territoriale; cofinanziamento regionale 2020.

2. Ambito Como (28)

Popolazione da PdZ: 143.630

Classe fabbisogno: da capoluogo; in media

Criteri di scelta: capoluogo di provincia; centro urbano di medie dimensioni e prima cintura (comuni prima cintura con classe fabbisogno 'In media'); numeri più elevati di provvedimenti di sfratto per nucleo familiare nel comune capoluogo (Como presenta condizioni di significativa tensione abitativa nel contesto regionale).

Canone Concordato: accordo locale nel comune di Como.

ALER: Varese-Como-Monza Brianza-Busto Arsizio.

Sui 91 Ambiti di Zona ne sono stati selezionati cinque, con l'obiettivo di garantire un grado soddisfacente di rappresentatività e varietà dei campi di osservazione e la possibilità di riconoscere evidenze almeno in parte generalizzabili.

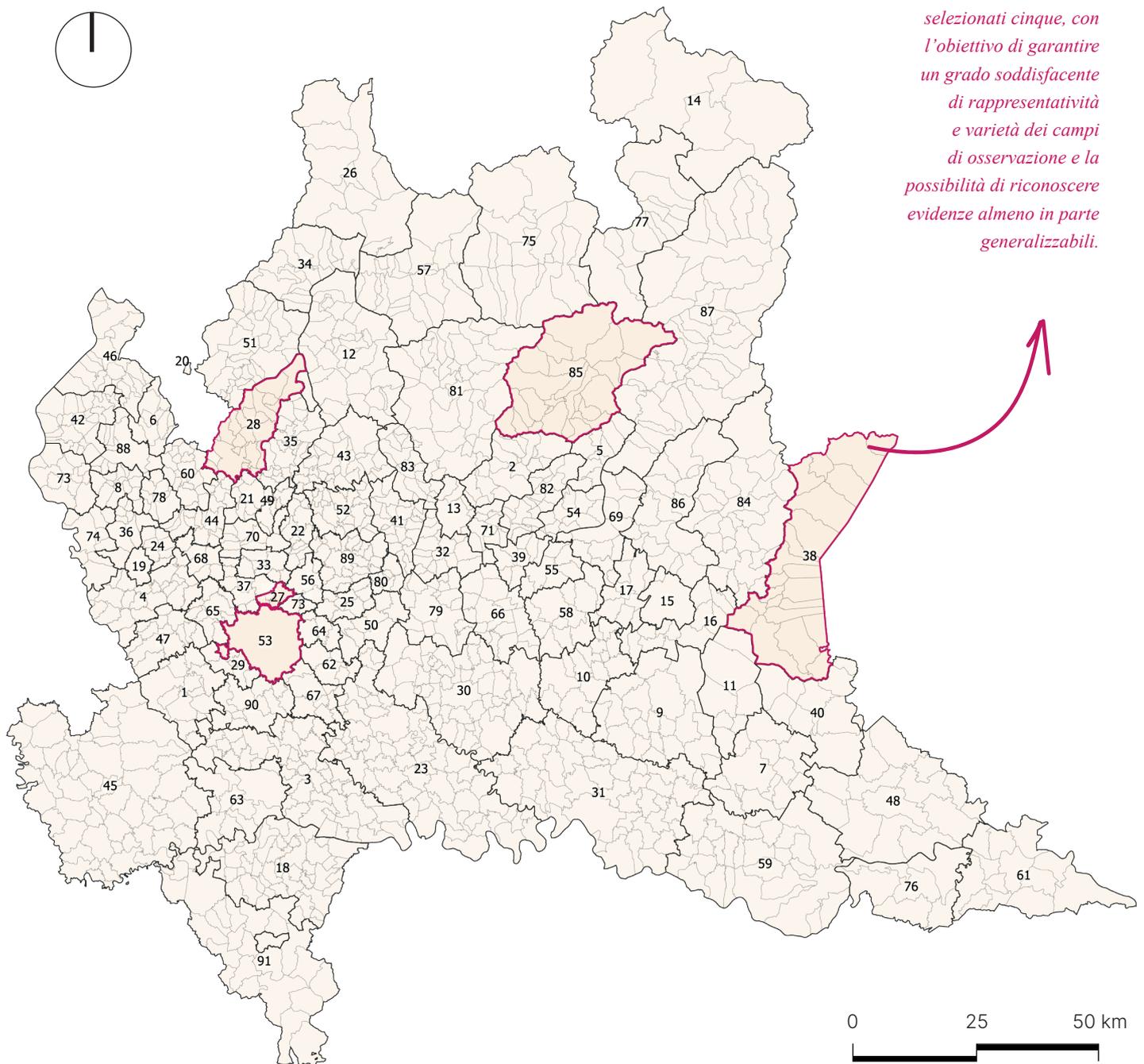


Figura 1.3.1. Mappa degli Ambiti di Piano di Zona della Lombardia numerati per ordine alfabetico, inclusi gli Ambiti di Cinisello Balsamo, 27, Como, 28, Garda e Salò, 38, Milano Città, 53, e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, 85 (elaborazione DASTU su base dati di Regione Lombardia).

3 Ambito Garda e Salò (38)

Popolazione da PdZ: 126.182

Classe fabbisogno: Comune turistico (60% comuni coinvolti)

Criteri di scelta: centri urbani di piccole dimensioni; comuni della provincia lombarda con incidenza dei provvedimenti di sfratto per nucleo familiare tra le più elevate (Brescia); possibilità di osservare l'influenza dell'offerta turistica sull'andamento del mercato dell'affitto in ragione della caratterizzazione dell'Ambito come area turistica lagunare.

Canone Concordato: valori massimi e minimi tra i massimi nei comuni dell'Ambito Territoriale più elevati di tutta la Provincia di Brescia.

ALER: Brescia-Cremona-Mantova

4. Ambito Milano Città (53)

Popolazione da PdZ: 1.391.946

Classe fabbisogno: Acuto di Milano

Criterio di scelta: capoluogo regionale; città di grandi dimensioni; peculiarità da centro di regione metropolitana.

Agenzia dell’Abitare attiva: Abitare Milano. Agenzia per l’Abitare Sostenibile.

Canone Concordato: accordo locale; cofinanziamento regionale 2020.

ALER: Milano.

5. Ambito Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (85)

Popolazione da PdZ: 42.119

Classe fabbisogno: Basso / In media

Criteri di scelta: ambito composto da comuni di due aree interne (Val Seriana Alta e Val di Scalve in Provincia di Bergamo, di cui vi è una conoscenza del territorio del ricercatore operante sul campo); area con comuni aventi redditi pro capite tra i più bassi della Lombardia; area con modesta pressione abitativa; area montana.

Canone Concordato: assenza di accordi locali.

ALER: Bergamo-Lecco-Sondrio.

1.5 Criticità nell’accesso ai dati dell’anagrafe dei beneficiari

Le principali criticità incontrate dal gruppo di lavoro in corso d’opera hanno riguardato il reperimento delle basi di dati necessarie all’attività di controllo e valutazione in coerenza alle domande di ricerca formulate dal Consiglio regionale.

In particolare, lo stato di implementazione dell’anagrafe dei beneficiari di contributi pubblici da parte di Regione Lombardia fornisce allo stadio attuale solo alcuni dei dati necessari all’indagine quantitativa delle dimensioni di interesse. Le informazioni nella disponibilità della Direzione Generale Casa e Housing Sociale sono attualmente limitate a entità dei fondi allocati e numero di contributi erogati aggregati per Ambito territoriale. Per questa ragione il gruppo di lavoro ha parzialmente riformulato la strategia di indagine e le modalità operative della Missione Valutativa lungo due assi complementari:

1. incrementando il ricorso a tecniche di ricerca qualitativa, attraverso interviste e focus group con osservatori privilegiati e referenti chiave negli enti locali; ciò ha permesso di compensare la disponibilità limitata di alcuni dei dati quantitativi;
2. lavorando di concerto con il Consiglio regionale che ha contribuito a coordinare e facilitare l’interlocuzione con gli enti locali, con l’obiettivo di reperire in tempi utili una base di dati ridimensionata ma capace di restituire gli elementi più rilevanti relativi a consistenza e impatto delle misure erogate alla scala locale nei cinque Ambiti territoriali.

1.6 Le interviste semi-strutturate agli attori e i focus group con gli esperti

a) Le interviste

Le interviste condotte tra novembre 2022 e febbraio 2023 sono riportate di seguito in ordine cronologico e in relazione a insiemi tematici. Nel testo del report, i riferimenti alle interviste sono associati ai codici qui specificati.

Interlocutori d’ambito, Amministrazioni comunali, Regione Lombardia

(IN1) Coordinatrice Azienda Sociale Comasca e Lariana, 28 novembre 2022;

(IN2) Collaboratrice, Azienda Consortile Comasca e Lariana, 28 novembre 2022;

(IN3) Direttore, Welfare e Salute, Comune di Milano, 5 dicembre 2022;

- (IN4) Direttore, Casa e Housing Sociale, Comune di Milano, 5 dicembre 2022;
- (IN5) Funzionaria, Direzione Welfare e Salute, Comune di Milano, 2 febbraio 2023;
- (IN6) Funzionaria, Ufficio Emergenza Abitativa, Comune di Milano, 2 febbraio 2023;
- (IN7) Responsabile Unità di Progetto Welfare Generativo, Ambito Cinisello Balsamo, Settore Welfare Generativo, Comune di Cinisello Balsamo, 7 dicembre 2022.
- (IN8) Coordinatore Ufficio di Piano ASC Insieme per il Sociale, 7 dicembre 2022;
- (IN9) Responsabile Programmazione Sociale ASC Garda Sociale, Ambito Garda-Salò, 7 dicembre 2022;
- (IN10) Funzionaria, Progettazione e Programmazione ASC Garda Sociale, 7 dicembre 2022;
- (IN11) Responsabile Servizi Sociali d'Ambito, Ambito Seriana-Scalve, 20 dicembre 2022;
- (IN12) Direttore Casa e Housing Sociale Regione Lombardia, 22 dicembre 2022.

ALER

- (IN13) Direttore Tecnico Sociale ALER Milano, 13 gennaio 2023;
- (IN14) Direttore Amministrativo ALER Milano, Ambito Milano Città, 13 gennaio 2023;
- (IN15) Responsabile UOG Brescia, Ambito Garda-Salò, 10 gennaio 2023.
- (IN16) Direttore UOG Sesto San Giovanni, Ambito Cinisello Balsamo, 16 febbraio 2023

Sindacati inquilini

- (IN17) Responsabile AsIA-USB Milano, Ambito Milano Città, 16 gennaio 2023;
- (IN18) Segretario regionale SICET-CISL, Ambito Seriana-Scalve, 2 febbraio 2023;
- (IN19) Segretario provinciale SICET-CISL, 2 febbraio 2023.

b) I focus Groups

Focus group Servizi Sociali

2 febbraio 2023

- (IN20) Responsabile Servizi Sociali, Comune di Garda
- (IN21) Assistente Sociale, Comune di Garda
- (IN22) Assistente Sociale, Comune di Milano
- (IN23) Assistente Sociale Comune di Salò
- (IN24) Assistente Sociale, Comune di Clusone
- (IN25) Coordinatrice Area Adulti, Comune di Cinisello Balsamo

Focus Group Community Managers, ALER Milano

1 marzo 2023

- (IN26) Direttore Amministrativo ALER Milano
- (IN27) Direttore Tecnico Sociale ALER Milano
- (IN28) Referente UOG 1
- (IN29) Referente UOG 2
- (IN30) Referente UOG 2
- (IN31) Referente UOG 3
- (IN32) Referente UOG 4

02

La Legge 16 e il Regolamento Regionale

2.1 La nuova disciplina in materia di politiche abitative

La Legge 16 ha fissato e rinnovato l'impianto legislativo in materia di politiche abitative di Regione Lombardia, definendo attori e strumenti del sistema regionale dei servizi abitativi al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il 'disagio abitativo'. Essa fissa le funzioni di competenza di Regione e Comuni, istituisce il sistema regionale di accreditamento per gli operatori che erogano i Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e i Servizi Abitativi Sociali (SAS) in aggiunta all'offerta consolidata di Comuni e Aziende Lombarde Edilizia Residenziale (ALER), e l'Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa per la rilevazione dei fabbisogni abitativi. La legge stabilisce inoltre gli strumenti e i dispositivi per la programmazione locale dell'offerta abitativa pubblica e sociale. Sono inoltre disciplinate le attività delle ALER e la loro struttura organizzativa, la disciplina di SAP e SAS, l'alienazione e valorizzazione del patrimonio abitativo pubblico con particolare riferimento alla nozione di "valorizzazione alternativa alla vendita" e le azioni per l'accesso alla e il mantenimento dell'abitazione.

La legge 16 è affiancata dal Regolamento Regionale 4/2017, che disciplina la programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale, e l'accesso e la permanenza nei SAP, di cui rispettivamente all'Articolo 6 e all'Articolo 23 della Legge 16.

La legge definisce innanzitutto la ripartizione tra le funzioni di competenza della Regione e le funzioni di competenza dei Comuni.

La Regione disciplina il sistema regionale dei servizi abitativi, con particolare riferimento alla determinazione dei criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi sociali, nonché per la fissazione dei relativi canoni di locazione, e il sistema regionale di accreditamento degli operatori pubblici e privati. La Regione indirizza l'attività delle ALER, realizza programmi regionali finalizzati ad incrementare l'offerta abitativa pubblica e sociale, la rigenerazione urbana e le misure per contrastare la deprivazione abitativa, promuove l'integrazione delle politiche abitative con le politiche sociali, nonché con le politiche per l'istruzione e il lavoro. La Regione provvede a formazione e gestione dell'anagrafe dei beneficiari di contributi pubblici e dell'inventario del patrimonio destinato ai servizi abitativi, nonché la rilevazione periodica del patrimonio ad uso residenziale pubblico e privato non utilizzato. Tra le altre funzioni, spetta ad essa il coordinamento delle funzioni e dei servizi complementari ai servizi abitativi.

Il Consiglio Regionale, con cadenza triennale, determina su proposta della Giunta regionale, gli indirizzi strategici per lo sviluppo delle politiche abitative tramite il Piano Regionale dei Servizi Abitativi, in coerenza con i contenuti della programmazione nazionale, della programmazione economica, della pianificazione territoriale e urbanistica e delle politiche sociali perseguite. Gli indirizzi strategici sono sviluppati sulla base del fabbisogno abitativo primario rilevato per ambiti territoriali e per tipologie di intervento, degli obiettivi di settore contenuti nel programma regionale di sviluppo, della pianificazione territoriale, nonché dello stato di realizzazione dei precedenti programmi. La Giunta regionale attua gli indirizzi strategici definiti dal Consiglio regionale attraverso un programma annuale con il quale determina le linee di intervento, le modalità di incentivazione e le relative risorse finanziarie.

È invece di competenza dei comuni la ricognizione del fabbisogno abitativo a livello territoriale e l'individuazione, in collaborazione con gli operatori pubblici e privati, delle tipologie di intervento idonee a soddisfare i bisogni rilevati, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dalla Giunta regionale. Spetta dunque ai comuni l'attività di programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale, coordinata con le politiche urbanistiche e di rigenerazione urbana e con gli altri interventi di welfare a livello comunale, le funzioni amministrative concernenti le procedure di selezione per l'accesso ai servizi abitativi pubblici e sociali. Tra le altre funzioni, i Comuni, in collaborazione con le ALER e gli altri operatori, sono chiamati a promuovere la realizzazione di un'offerta abitativa pubblica e sociale di ambito sovracomunale, al fine di assicurare uno sviluppo equilibrato e sostenibile. Per ampliare l'offerta di servizi abitativi e coordinare le azioni per alleviare la deprivazione abitativa, i comuni, in forma singola o associata, possono attivare agenzie per l'abitare.

2.2 Il sistema regionale dei servizi abitativi

Il sistema regionale dei servizi abitativi è articolato in Servizi abitativi pubblici e sociali e in corrispondenti azioni volte a sostenere l'accesso al mantenimento della abitazione. L'introduzione esplicita di un riferimento alla dimensione di 'servizio' dell'abitazione è un elemento di grande rilievo nella ridefinizione complessiva delle politiche abitative in Lombardia e, più in generale, in Italia. La definizione di servizio segna uno scarto importante rispetto ad una concezione che ha visto perdurare nel panorama nazionale una interpretazione delle politiche della casa in termini di produzione edilizia di alloggi. A valle della progressiva riduzione dei finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica, le politiche pubbliche della casa sono state rivolte da un lato alla gestione, manutenzione e riqualificazione del patrimonio esistente e dall'altro si sono articolate in corrispondenza dell'emergere di nuovi attori impegnati nella realizzazione di edilizia residenziale sociale. Ma in generale, dato il peso rilevante dello stock esistente, la dimensione gestionale del patrimonio ha acquisito un rilievo centrale. L'attributo di servizio che la legge regionale lombarda assegna alla casa, apre a una interpretazione dell'alloggio pubblico e sociale quale bene d'uso di servizio al supporto di individui e nuclei familiari in difficoltà rispetto all'accesso al mercato delle abitazioni.

I servizi abitativi pubblici e sociali comprendono dunque la realizzazione e la gestione di alloggi sociali, ovvero, come da decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008, gli alloggi che assolvono la funzione di interesse generale di alleviare il 'disagio abitativo' di nuclei familiari non in grado di sostenere prezzi di mercato, offerti da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche, e destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni e alla proprietà.

L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce inoltre standard urbanistico aggiuntivo da assicurare, entro nuovi interventi edificatori promossi sia da attori pubblici sia da attori privati, mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, così come recepito dalla LR12/2005 istituyente il Piano di Governo del Territorio (PGT) quale strumento deputato alla pianificazione territoriale. Il Comma 1 dell'Articolo 9, in specifico, dispone che il Piano dei Servizi, quale parte integrante del PGT, identifichi, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico e generale, le eventuali aree da destinarsi a Edilizia Residenziale Pubblica (ovvero, nella prassi, a SAP o SAS), assicurandone la razionale distribuzione nel territorio comunale e adeguata dotazione a supporto delle funzioni ivi insediate. Lo stesso Articolo dispone altresì l'obbligatoria individuazione di aree per l'Edilizia Residenziale Pubblica nei comuni indicati dalla Giunta regionale sulla base dei fabbisogni rilevati in sede di programmazione regionale, incaricando gli stessi comuni di assicurarne la realizzazione tramite strumenti di programmazione negoziata negli Ambiti di Trasformazione in cui è previsto l'insediamento di dotazioni residenziali.

SAP e SAS sono erogati dai comuni, anche in forma associata, dalle ALER e da altri operatori. I primi riguardano gli alloggi sociali erogati in locazione permanente a nuclei familiari in stato di deprivazione abitativa, economica, sanitaria o sociale, mentre i secondi riguardano gli alloggi sociali destinati a nuclei familiari aventi una capacità economica insufficiente a sostenere un canone di locazione o un mutuo a prezzi di mercato e troppo elevata per avere titolarità di accedere ai SAP.

La legge 16 prevede che SAP e SAS siano erogati anche da operatori del terzo settore, cooperative ed altri operatori anche a partecipazione pubblica tramite accreditamento. A tale fine, la Legge 16 dispone l'implementazione di un sistema regionale di accreditamento con lo scopo di fissare standard di qualità e criteri di efficienza gestionale e sostenibilità finanziaria, incaricando la Giunta regionale di adottare un regolamento entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, per definire requisiti e procedure per accedere al relativo albo regionale.

Proprio rimarcando la rilevanza dell'abitazione pubblica e sociale in termini di servizio, la legge prevede che contestualmente alla gestione di SAP e SAS, i comuni, le ALER e gli operatori accreditati, oltre a svolgere le attività connesse all'amministrazione del quartiere o degli edifici, presiedono a una serie di funzioni complementari. Tra di esse figurano l'accompagnamento all'inserimento nell'alloggio e al rispetto delle regole di utilizzo, nonché ad altri servizi abitativi al mutare della condizione economica, l'orientamento ai servizi sociali in caso di sopravvenute difficoltà socio-economiche, la gestione delle morosità incolpevoli, l'orientamento all'accesso a fondi pubblici e privati per il mantenimento dell'alloggio in locazione, la gestione degli interventi di manutenzione ordinaria, e la promozione di forme di partecipazione sociale e mediazione dei conflitti.

Le azioni per sostenere l'accesso e il mantenimento dell'alloggio in locazione a prezzi di mercato o nei SAS comprendono invece le forme di aiuto indirizzate ai nuclei familiari in condizioni di morosità incolpevole, ad alleviare il costo della locazione a prezzi di mercato e sostenerne il pagamento nei servizi SAP e SAS, e a incentivare l'offerta di alloggi in locazione a canone concordato, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

2.3 Le misure per alleviare la deprivazione abitativa

Tra le misure tese ad alleviare la deprivazione abitativa figurano come oggetto di valutazione specifica del presente rapporto quelle indirizzate alla locazione:

- il **Contributo di Solidarietà**, quale sostegno al pagamento del canone di locazione per inquilini dei SAP,
- il **Fondo Inquilini Morosità Incolpevole**, per il contenimento e il rientro della morosità cosiddetta ‘incolpevole’,
- la **Misura Unica per l’Affitto**, tesa a sostenere i nuclei familiari in affanno nel pagamento di canoni di locazione di mercato, e la Misura complementare, demandata alla libera progettazione di ambito,
- nonché le misure atte a favorire la diffusione della locazione in **canone concordato**.

Il **Contributo di Solidarietà** è una misura di conforto economico a carattere temporaneo finalizzata alla copertura del canone di locazione e delle spese a rimborso nei limiti delle risorse finanziarie annualmente disponibili, volta a sostenere l’accesso ai SAP dei nuclei familiari in condizioni di indigenza e gli assegnatari dei SAP in comprovate difficoltà economiche.

L’importo massimo del Contributo di Solidarietà per nuclei familiari indigenti in accesso ai SAP è stabilito in 1.850 euro annui per un totale di trentasei mesi, la cui erogazione è subordinata all’adesione a un patto sociale definito con i Servizi Sociali. Il Contributo di Solidarietà concorre altresì a garantire la sopportabilità dei costi di locazione di assegnatari con reddito ISEE inferiore a 9.360 euro, offrendo copertura al pagamento dei servizi a rimborso dell’anno di riferimento, nonché del debito pregresso sul canone di locazione, per un importo annuo non superiore a 2.700 euro.

Il **Fondo Inquilini Morosità Incolpevole** è rivolto a nuclei familiari in condizioni di morosità a seguito di perdita o consistente riduzione della capacità reddituale verificata secondo parametri a discrezione del Comune. Destinatari dei fondi sono i Comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA), nonché i Comuni nelle Classi di Fabbisogno Abitativo Critico ed Elevato, i quali sono tenuti a valutare la messa a disposizione delle risorse assegnate per la programmazione di Ambito. L’accesso al contributo è limitato a richiedenti con reddito inferiore a valori modulati dai Comuni entro massimi di 35.000 euro di reddito ISE o €26.000 di reddito ISEE, nonché subordinato alla presenza di un atto di intimazione di sfratto e al possesso di cittadinanza dell’Unione Europea o titolo di soggiorno. I Comuni erogano il contributo in relazione all’entità della morosità accertata e tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili. Non possono accedere al contributo coloro che ne abbiano già beneficiato e i percettori di Reddito di Cittadinanza. L’importo del contributo non può superare 12.000 euro, destinati, in accordo a criteri e limiti fissati dalla legislazione, a sanare la morosità o ristorare la proprietà qualora questa consenta il differimento del provvedimento di sfratto per il tempo necessario a trovare adeguata soluzione abitativa.

La **Misura Unica per l’Affitto** è volta a sostenere nuclei familiari, con ISEE inferiore a 26.000 euro, in locazione sul libero mercato con regolare contratto da almeno sei mesi, nonché contratti a canone concordato e per SAS. Il contributo è erogato al proprietario per sostenere il pagamento di mensilità non versate o da versare, fino ad un massimo di 10 mensilità e non oltre 3.600 euro. Può costituire criterio preferenziale per la concessione del contributo la perdita o la diminuzione della capacità reddituale per cause lavorative, malattia grave, decesso di un componente del nucleo familiare, età inferiore a 35 anni di tutti i componenti del nucleo familiare, nonché condizioni di deprivazione economica collegate all’aumento dei prezzi di elettricità e gas.

Per la programmazione locale di Ambito, vi è poi la possibilità di ricorrere a una **Misura Complementare**, alla cui attuazione facoltativa può essere destinato fino al 50% delle risorse finanziarie allocate all’Ambito per l’erogazione della Misura Unica. Si tratta di una misura aggiuntiva finalizzata al mantenimento dell’abitazione in locazione per nuclei

familiari il cui reddito ISEE non sia superiore a 26.000 euro e progettabile liberamente in ciascun Ambito in base a bisogni abitativi specifici rilevati a scala territoriale.

2.4 L'integrazione tra politiche abitative e politiche sociali

La Legge 16 introduce un dispositivo esplicito a supporto dell'integrazione tra politiche abitative e sociali, indicando quale perimetrazione territoriale per la programmazione locale gli Ambiti che costituiscono l'aggregazione territoriale di riferimento per l'elaborazione del Piano di Zona dei servizi sociali di cui all'articolo 18 della LR3/2008. Stante la Delibera della Giunta Regionale XI/4563 del 19 aprile 2021 (recante le linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023) il territorio regionale è ripartito in 91 diversi Ambiti, con dimensioni e caratteri assai eterogenei.

Lo strumento di programmazione locale dei servizi abitativi previsto dalla Legge 16 è il Piano Triennale dell'Offerta di Servizi Abitativi, la cui attuazione si realizza attraverso l'emanazione, almeno una volta all'anno, di avvisi pubblici comunali riferiti all'Ambito, per l'assegnazione delle unità abitative pubbliche e sociali disponibili. Gli avvisi pubblici, distinti per tipologia di unità abitative, sono emanati dal comune designato quale Comune Capofila dall'Assemblea dei Sindaci all'approvazione del Piano Triennale. La programmazione locale di ambito consta anche di un Piano Annuale dell'Offerta di SAP e SAS, strumento di aggiornamento e attuazione del Piano Triennale. Il RR4/2017 definisce gli obiettivi perseguiti da entrambe gli strumenti programmatori.

Il Piano Triennale definisce il quadro conoscitivo del territorio dell'Ambito, il quadro programmatico dell'offerta abitativa, il fabbisogno abitativo primario da soddisfare e la consistenza del patrimonio destinato ai servizi abitativi, nonché strategie e obiettivi di sviluppo dell'offerta dei servizi abitativi e linee di azione per il contenimento del 'disagio abitativo', nel rispetto degli indirizzi strategici definiti dal piano regionale dei servizi abitativi. Il Piano Triennale prevede l'integrazione tra politiche abitative e altri campi di politiche: politiche sociali, politiche dell'istruzione e del lavoro, politiche urbanistiche e di rigenerazione urbana con riferimento ai Comuni appartenenti all'Ambito. Il Piano Triennale è posto in capo al Comune Capofila designato dalla locale Assemblea dei Sindaci, ed è dunque concepito per raccordarsi con il Piano di Zona delle politiche sociali, nonché con le politiche previste dai Piani di Governo del Territorio (PGT) dei Comuni dell'Ambito.

Il Piano Annuale è invece lo strumento deputato all'aggiornamento e all'attuazione del Piano Triennale. Al fine di predisporre il Piano Annuale, il Comune Capofila, entro il 31 ottobre di ogni anno, è chiamato dal RR4/2017 a predisporre la ricognizione delle unità abitative destinate ai SAP e ai SAS che si prevede di assegnare nel corso dell'anno solare successivo, ovvero la consistenza aggiornata del patrimonio immobiliare.

Nel primo triennio di applicazione del nuovo quadro legislativo regionale, la programmazione locale si è servita esclusivamente dei Piani Annuali dell'Offerta di Servizi Abitativi.

La pubblicazione dei primi Piani Triennale dell'Offerta dei Servizi Abitativi, nei cinque ambiti indagati nella missione valutativa, è attesa nel 2023 quale esito della graduale articolazione degli specifici assetti di governance locale chiamati a presiedere a programmazione, attuazione e monitoraggio delle politiche abitative a scala di Ambito, e della loro sincronizzazione con gli orientamenti del Piano di Zona.

Capitolo 2 in sintesi

Quadro sinottico delle misure regionali

	Contributo Solidarietà	Fondo morosità incolpevole	Misura unica
Beneficiari	a. Nuclei famigliari in accesso ai SAP b. Assegnatari SAP in comprovate difficoltà economiche	Nuclei famigliari in condizioni di morosità a seguito di perdita o consistente riduzione della capacità reddituale	Nuclei famigliari in locazione su libero mercato con contratto regolare da almeno 6 mesi, a canone concordato o SAS
A chi è erogato il contributo	Inquilini	Inquilini o proprietari, secondo gli specifici casi	Inquilini
Importo massimo annuo	a. 1.850€ b. 2.700€	12.000€ (3.000€ per nuove locazioni)	3.600€
Durata massima	36 mesi		10 mensilità
Limite di reddito	b. ISEE < 9.360€	Modulato dai singoli Comuni entro i massimi di ISEE 26.000€ o ISEE 35.000€	ISEE < 26.000€
Definizione di patto sociale con i servizi sociali	Sì	Sì, Progetto Personalizzato d'Intervento individualizzato	No
Altri requisiti		Intimazione di sfratto. Non possono accedere i beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Sono destinatari dei fondi solo i Comuni ad Alta Tensione Abitativa e i Comuni in classe di fabbisogno critico ed elevato	Possibili criteri preferenziali: perdita o diminuzione reddito per cause lavorative, malattia grave, decesso di un componente, età inferiore ai 35 anni di tutti i componenti, deprivazione economica per aumento utenze

Alle misure in tabella si aggiunge la Misura Complementare, a cui può essere destinato fino al 50% delle risorse finanziarie allocate all'Ambito per l'erogazione della Misura Unica. Liberamente progettabile in ciascun Ambito in base agli specifici bisogni territoriali, è destinata ai nuclei familiari con ISEE fino a 26.000€.

03

Il quadro delle condizioni abitative

Il presente capitolo ricostruisce **le principali dimensioni del disagio abitativo legato a difficoltà di accesso e mantenimento dell’abitazione a cui si cerca di dare risposta** (ad esempio domande di accesso ai SAP, incidenza di sfratti, prezzo delle locazioni, richieste di supporto per la locazione, etc.). Il gruppo di lavoro ha analizzato dati secondari, reperiti principalmente via basi di dati, al fine di osservare le dimensioni di disagio socioeconomico e abitativo che emergono nei cinque ambiti selezionati. Ciò ha consentito (1) di fornire parametri alla valutazione delle condizioni abitative rilevate nei cinque ambiti territoriali, e (2) di mettere in luce gli aspetti strutturali che ne sono alla base. Il gruppo di lavoro ha dunque provveduto alla costruzione di un indice sintetico di deprivazione abitativa e socioeconomica al fine di rapportare le condizioni di disagio abitativo e socioeconomico nei cinque ambiti con il quadro regionale di riferimento.

3.1 La condizione abitativa in Italia nel quadro europeo

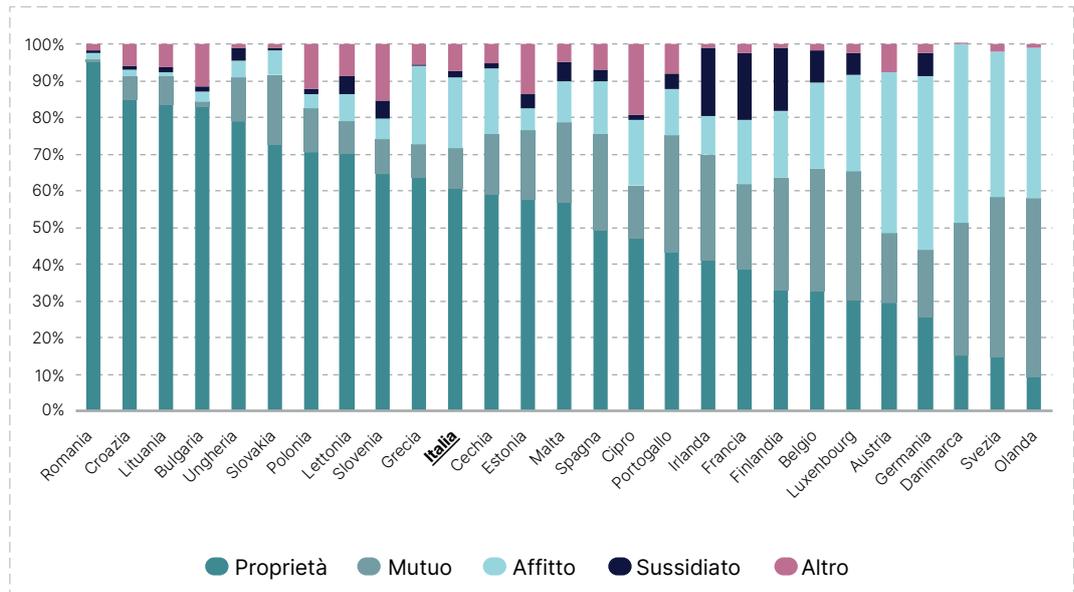
Per contestualizzare le condizioni abitative proprie del nostro paese è utile innanzitutto riconoscere una stretta corrispondenza tra le caratteristiche dei diversi regimi di welfare europei (Esping-Andersen 1990; 1999) e gli specifici assetti dei sistemi abitativi dei diversi paesi (Balchin, 1996; Kemeny, 1995; Barlow & Duncan, 1994), e fare sintesi delle due classificazioni per una migliore comprensione dei tratti principali e dei processi in atto nei diversi contesti. La letteratura comparata identifica l’Italia come parte del regime abitativo e di welfare familistico sudeuropeo, insieme a Grecia, Portogallo e Spagna (Arbaci, 2019; Allen et al., 2004). Questo si caratterizza per la forte prevalenza della proprietà dell’abitazione principale e per un sistema della locazione secondario per incidenza e dualista per struttura (Kemeny, 1995). Il sistema della locazione è, cioè, caratterizzato da separazione e assenza di concorrenza tra il segmento privato e quello sociale. In Italia il mercato dell’affitto privato è stato deregolamentato a partire dagli anni Novanta (Legge 359/1992; Legge 431/1998).

Il segmento dell’affitto sociale è stato regionalizzato, sempre a partire dagli anni Novanta, e da allora è regolato e fornito direttamente da Comuni e Agenzie regionali. Fortemente residuale, il segmento dell’affitto sociale copre solo una parte marginale dei nuclei familiari esclusi dal sistema abitativo per condizione socioeconomica. Come

Figura 3.1.1.

Distribuzione dei nuclei familiari per titolo di godimento dell'abitazione nei paesi dell'Unione Europea (OECD, 2020).

In generale, prevalgono i nuclei con proprietà dell'abitazione, mentre l'affitto sociale rimane fortemente residuale.



mostra la figura 3.1.1, i dati confermano tale configurazione. Si nota la prevalenza di nuclei familiari che hanno la proprietà della propria abitazione principale (70,6 per cento). Una quota di questi ha in corso un mutuo ipotecario, benché si tratti di una delle percentuali più contenute tra i paesi dell'Unione Europea (10,8 per cento). Risulta, invece, secondario il peso della locazione. Al mercato dell'affitto privato si rivolge il 19,4 per cento delle famiglie, mentre il settore dell'affitto sociale si conferma fortemente residuale, coprendo nel complesso solo l'1,9 per cento di esse.

La prevalenza dell'opzione proprietaria appare in realtà come un tratto trasversale ai diversi paesi europei (Figura 3.1.1). Diversi sono, però, i percorsi storici che hanno portato alla configurazione attuale. Nei sistemi abitativi dei paesi postsocialisti, la preponderanza della proprietà (con le percentuali più elevate a scala europea) deriva dalla transizione all'economia di mercato avvenuta nei primi anni 1990, che ha comportato processi di radicale alienazione dello stock in affitto. Inoltre, i principali regimi abitativi identificati in letteratura divergono proprio in materia di locazione. I sistemi abitativi dei paesi tipicamente associati al modello corporativista continentale (come Austria, Francia e Germania), a quello socialdemocratico nordeuropeo (come Danimarca e Svezia) e di un paese all'incrocio tra i diversi modelli come l'Olanda, hanno osservato a loro volta una marcata crescita nel tempo della quota di nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà, anche in ragione di una accresciuta accessibilità dei mutui ipotecari. Nondimeno, essi presentano ancora le più elevate incidenze di nuclei familiari in locazione. Questo avviene entro mercati dell'affitto tradizionalmente caratterizzati da una struttura cosiddetta integrata, dove l'offerta privata e quella sociale, grazie a un sistema di sussidi pubblici comparativamente più generoso, competono in un unico mercato regolato, in cui l'offerta sociale esercita dunque un effetto di generalizzato contenimento dei canoni di locazione (Hoekstra, 2009).

Anche il modello liberale (come in Irlanda e il Regno Unito, questo ultimo però ora fuori dall'Unione Europea) assegna priorità alla proprietà per tramite di un mercato dei mutui maggiormente deregolato, ma ciò convive con una più elevata offerta pubblica di affitto sociale, la quale, sebbene riconducibile a una struttura dualista, attutisce le distorsioni derivanti dalla compressione del mercato dell'affitto. I sistemi abitativi corporativisti e socialdemocratici, dove la spinta alla proprietà via mutuo ipotecario appare oggi più forte, paiono dunque avere anch'essi intrapreso una transizione liberale, controbilanciata però dall'origine integrata (dunque più regolata) che ha caratterizzato lo

sviluppo storico dell'offerta di affitto.

Il confronto con gli altri modelli europei aiuta a comprendere i fattori sottostanti la crisi abitativa in Italia. Osservando la distribuzione per titolo di godimento dell'abitazione dei nuclei familiari appartenenti al primo quintile di reddito equivalente, ovvero del 20 per cento più povero (Figura 3.1.2), la locazione emerge prevedibilmente come l'opzione preponderante nei sistemi abitativi di tradizione corporativista e socialdemocratica, dove essa è più regolamentata e tendenzialmente più accessibile (si consideri che nei casi di Austria, Danimarca e Olanda non è segnalata la distinzione tra affitto sociale e di mercato per mancanza dei dati relativi). In Francia, ma anche in paesi a sistema abitativo liberale (come l'Irlanda) o ibridi (come il Belgio), si rintracciano altrettanto prevedibilmente le quote più consistenti di nuclei familiari appartenenti al primo quintile residenti in abitazioni pubbliche ad affitto sociale.

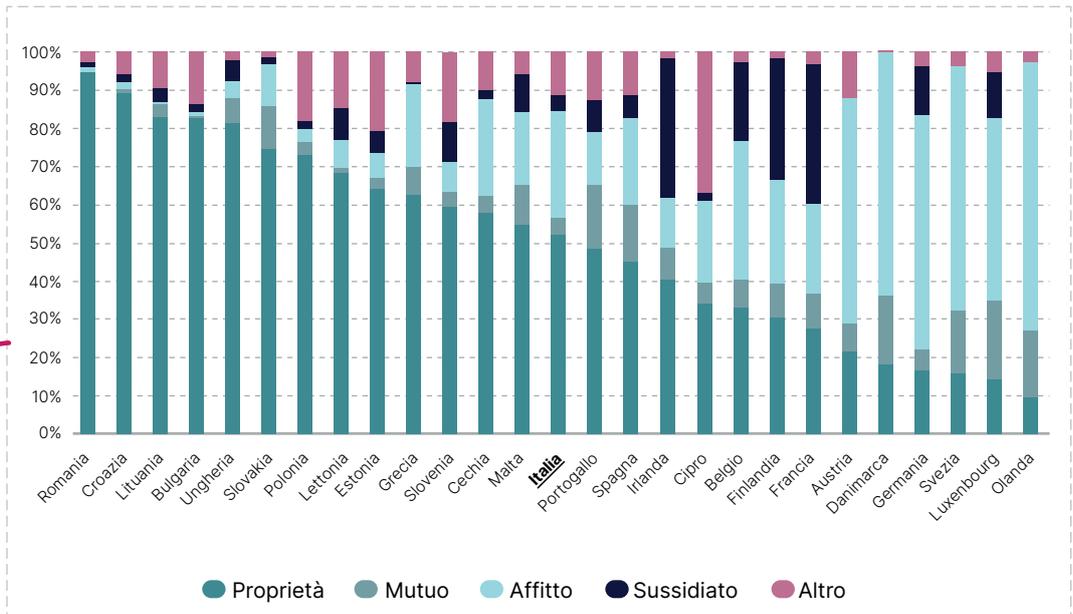
L'Italia emerge da questo confronto come caso di cerniera tra i paesi con quote più elevate di nuclei a basso reddito in locazione, e i paesi riconducibili ai modelli familistico e postsocialista, nei quali quote importanti dei nuclei a basso reddito vivono in un'abitazione di proprietà. Come negli altri paesi di questi modelli, infatti, in Italia la proprietà figura come l'opzione prevalente anche entro il quintile di nuclei familiari con i redditi più bassi (56,6 per cento), specie per via di un sistema di agevolazioni fiscali e supporti pubblici per l'acquisto dell'abitazione principale, nonché di pratiche diffuse di autocostruzione, anche abusiva, storicamente tollerata e periodicamente sanata (Chiodelli et al., 2021). Questi, hanno favorito processi di patrimonializzazione familiare anche entro nuclei familiari di reddito medio-basso.

Tuttavia, a differenza degli altri paesi sudeuropei, in Italia il mercato dei mutui è più regolamentato e dunque meno 'aperto' (Fernandez & Aalbers, 2016). Ciò continua a precludere l'accesso al credito per i nuclei familiari di reddito basso; e, infatti, l'incidenza di nuclei familiari appartenenti al primo quintile e residenti in abitazioni principali di proprietà in presenza di mutuo ipotecario è una delle più basse a scala europea. Da un lato, ciò ha maggiormente tutelato la popolazione di reddito basso e medio-basso dai rischi di una eccessiva esposizione debitoria per l'acquisto dell'abitazione principale, che altrove (come in Spagna) ha avuto ingenti ricadute sociali a seguito della crisi finanziaria del 2007. D'altro lato, però, si deve a tale circostanza il sussistere di una elevata quota (28,2 per cento, la seconda quota più elevata in Europa dopo quella rilevata in Belgio) di nuclei familiari appartenenti al primo quintile che accedono all'abitazione nel mercato dell'affitto privato. Un mercato che, come abbiamo detto, ha una struttura dualista, ovvero è comparativamente meno regolamentato e tendenzialmente meno accessibile, e che, tuttavia, più spesso costituisce opzione obbligata per questi nuclei.

Significativo, in questo senso, che l'offerta pubblica di affitto sociale in Italia conservi la sua natura residuale anche se si limita l'analisi ai soli nuclei familiari appartenenti al primo quintile, con una incidenza solo del 3,8 per cento, che appare come la più bassa anche nel confronto con gli altri paesi sudeuropei, nonché inferiore persino ad alcuni paesi postsocialisti (come Estonia, Lettonia e Ungheria). In generale, le caratteristiche dell'offerta di affitto in Italia espongono quel 28,2 per cento dei nuclei familiari appartenenti al primo quintile e residenti in abitazioni in affitto a prezzi di mercato o quasi-mercato a peculiari condizioni di vulnerabilità socio-economica e abitativa associati tanto a contingenze individuali o familiari (come la perdita del lavoro o la malattia) quanto a congiunture economiche avverse (come le crisi economico-finanziarie iniziate nel 2007 o, più recentemente, la crisi energetica in corso in Unione Europea), all'interno di contesti socio-economici segnati negli ultimi tre decenni dalla crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Figura 3.1.2

Distribuzione dei nuclei familiari appartenenti al primo quintile di reddito equivalente per titolo di godimento dell'abitazione nei paesi dell'Unione Europea (OECD, 2020).

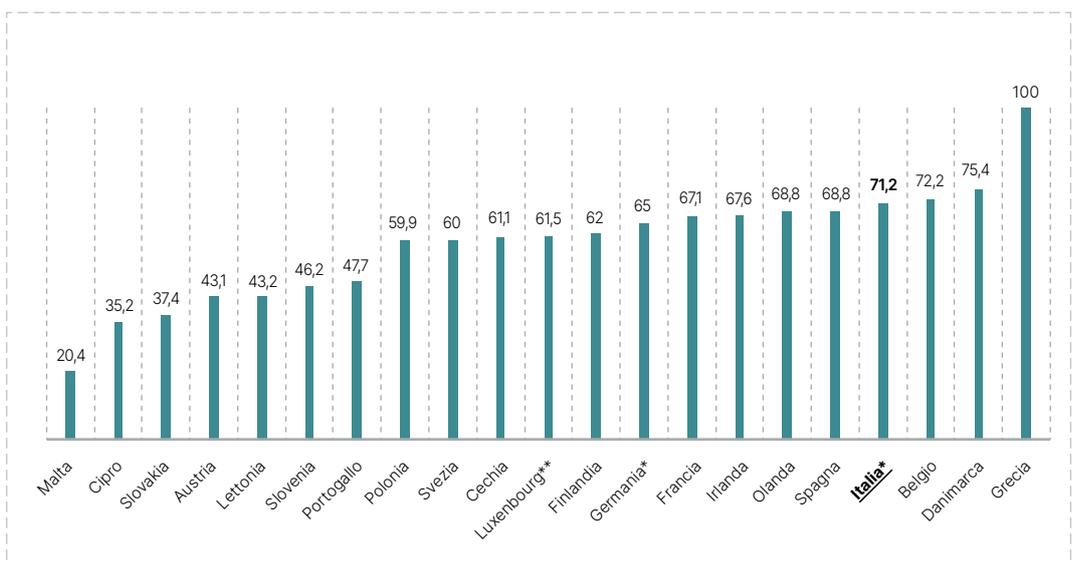


L'Italia emerge da questo confronto come caso di cerniera tra i paesi con quote più elevate di nuclei a basso reddito in locazione, e i paesi riconducibili ai modelli familistico e postsocialista.

I nuclei familiari con reddito basso per i quali, in Italia, il mercato dell'affitto privato costituisce l'unica soluzione praticabile si misurano prevedibilmente con costi abitativi onerosi. Nel 2019, il 71,2 per cento dei nuclei familiari appartenenti al primo quintile che risiedevano in abitazioni privatelocate a prezzi di mercato destinava ai costi abitativi un importo superiore al 40 per cento del proprio reddito, ovvero superiore al limite convenzionalmente indicato come soglia di sostenibilità economica della locazione. Tra i paesi europei, l'Italia mostra la percentuale più elevata insieme, tra gli altri paesi, a Belgio e Grecia (Figura 3.1.3). Non a caso, si tratta di paesi con un sistema abitativo tipico del regime di welfare familistico (di cui il Belgio, sul versante del sistema abitativo, costituisce una versione imperfetta; Arbaci, 2019), con mercati dell'affitto caratterizzati da una struttura dualista. Va comunque osservato che, in questo caso, anche Danimarca (con un valore persino più elevato di Belgio e Italia), Olanda e Svezia presentano tassi superiori al 50 per cento. Il sussistere di una quota di popolazione in condizioni di deprivazione materiale che si rivolge al mercato dell'affitto pure senza riuscire a trovarvi collocazione sostenibile economicamente emerge, dunque, come un tratto trasversale ai paesi europei e ai diversi regimi abitativi e di welfare.

Figura 3.1.3

Percentuale dei nuclei familiari appartenenti al primo quintile che risiedevano in abitazioni private locate a prezzi di mercato e destinano ai costi abitativi un importo superiore al 40% del proprio reddito nei paesi della Unione Europea (OECD, 2020; *2019; **2018).

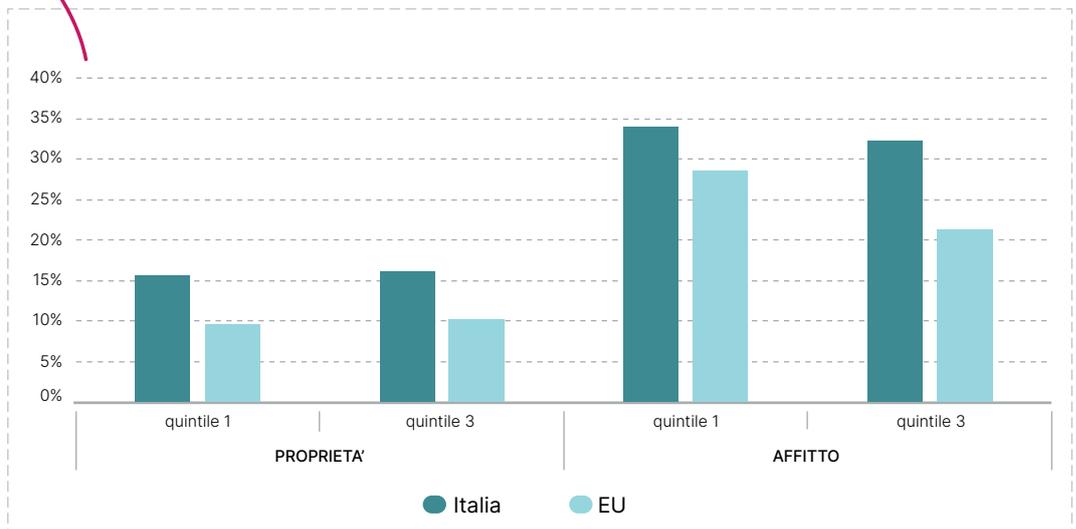


Se consideriamo il tasso di sovraffollamento, un dato che fornisce una misura indiretta della difficoltà della popolazione ad accedere al sistema abitativo a condizioni soddisfacenti, il confronto tra paesi europei fornisce un'altra informazione rilevante sul contesto italiano. L'incidenza della popolazione in condizione di sovraffollamento sia in locazione che in abitazioni di proprietà è sempre superiore alla media europea, nella popolazione di reddito basso del primo quintile ma anche in quella di reddito medio del terzo quintile (Figura 3.1.4). Condividono una situazione analoga, ma con tassi più elevati, solo Slovacchia, Lettonia, Polonia e Grecia, ovvero paesi che, anche più dell'Italia, presentano sistemi abitativi caratterizzati da prevalenza della proprietà ed estrema residualità della locazione. Da un lato, ciò dice delle difficoltà di una parte della popolazione ad accedere alla locazione a condizioni soddisfacenti per insufficienza o onerosità dell'offerta di affitto. Dall'altro lato, l'incidenza elevata della popolazione residente in abitazioni di proprietà in condizioni di sovraffollamento suggerisce che, in Italia, la proprietà dell'abitazione fornisca all'interno delle reti parentali un riparo non sempre adeguato da condizioni di deprivazione abitativa.

L'incidenza elevata della popolazione residente in abitazioni di proprietà in condizioni di sovraffollamento suggerisce che, in Italia, la proprietà dell'abitazione fornisca all'interno delle reti parentali un riparo non sempre adeguato da condizioni di deprivazione abitativa.

Nel quadro del regime di welfare familistico italiano, improntato ad un principio di sussidiarietà che delega al welfare familiare responsabilità di protezione socio-economica dei membri, la proprietà è infatti favorita dallo Stato quale perno di strategie patrimoniali che in passato sono state funzionali a percorsi di mobilità sociale ascendente (Allen et al., 2004), ma negli ultimi decenni hanno via via contribuito a generare effetti fortemente distortivi, come la protratta permanenza giovanile nei nuclei familiari di origine anche in ragione delle difficoltà di accesso alla locazione (Bricocoli, Sabatinelli, 2016).

Figura 3.1.4
Persone in condizione di sovraffollamento appartenenti al primo e al terzo quintile di reddito equivalente per titolo di godimento dell'abitazione in Italia e nella Unione Europea (OECD, 2020).



3.2 La condizione abitativa in Lombardia nel quadro italiano

Dopo aver contestualizzato il regime abitativo italiano nel confronto europeo, passiamo ad osservare più da vicino il contesto lombardo.

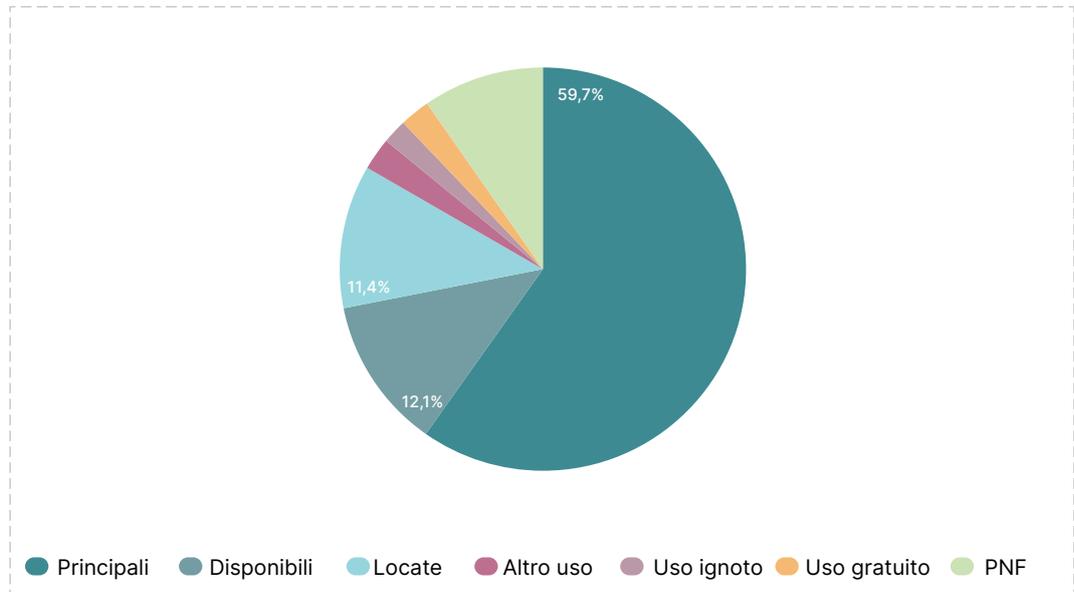
La distribuzione delle abitazioni presenti in Lombardia per titolo d'uso (Figura 3.2.1) non si discosta in maniera sostanziale dall'assetto del sistema abitativo nazionale. Differiscono solo due elementi.

Primo, la maggiore incidenza di abitazioni possedute da persone non fisiche, che si potrebbe ipotizzare essere connessa alla maggiore attrattività del contesto regionale

Figura 3.2.1

Distribuzione delle abitazioni che compongono lo stock residenziale in Lombardia per titolo di uso nel 2017 (Agenzia delle Entrate, 2019).

Rispetto al panorama nazionale, la Lombardia differisce per due elementi: la maggiore incidenza di abitazioni possedute da persone non fisiche e la quota più contenuta di abitazioni disponibili.



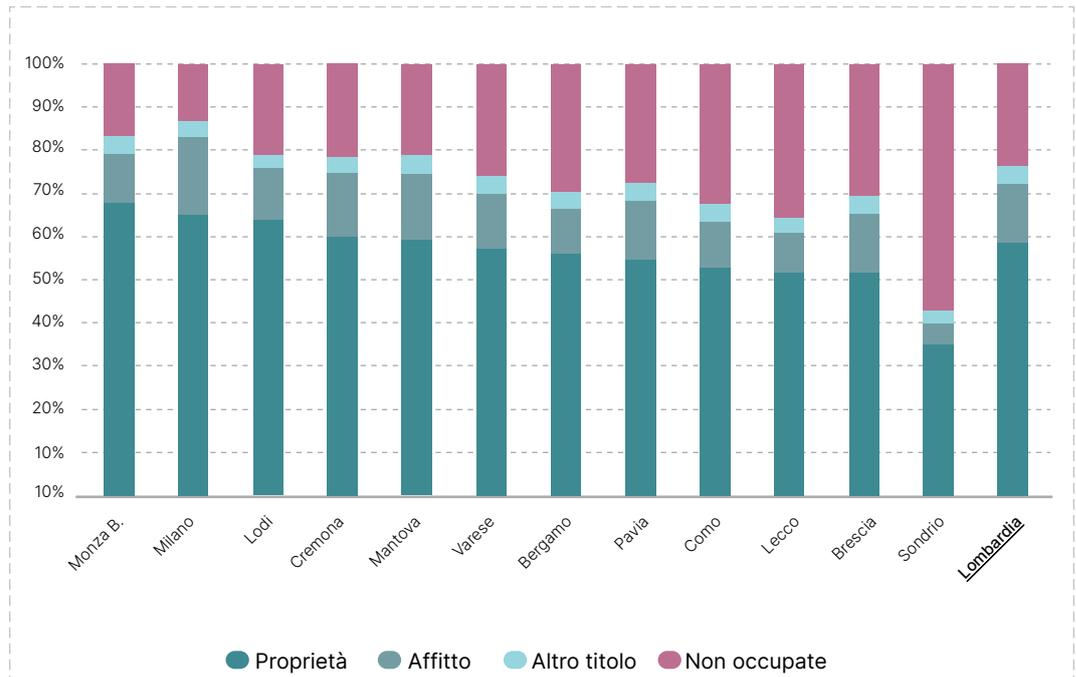
e, in particolare, della Città Metropolitana di Milano, per investimenti nel mercato immobiliare.

Secondo, la quota più contenuta di abitazioni disponibili. Questa voce non risulta di facile interpretazione, essendo riferibile a fattispecie assai diverse, che comprendono sia le abitazioni in disuso sia le seconde abitazioni, ovvero le abitazioni di villeggiatura, incluse anche quelle destinate ad affitti medio-brevi, principalmente per finalità turistiche, o alla locazione informale in assenza di regolare contratto.

Maggiore eterogeneità emerge quando la stessa distribuzione è osservata a livello provinciale (Figura 3.2.2). La Città Metropolitana di Milano presenta l'incidenza più elevata di abitazioni locate (sebbene essa rimanga comunque al di sotto del 20 per cento); si tratta di un dato in linea con la maggiore attrattività della stessa per popolazioni temporanee. Essa registra uno dei valori più alti anche per quanto riguarda gli immobili adibiti ad abitazioni principali; la struttura complessiva del sistema abitativo metropolitano appare, dunque, in linea con le peculiarità del modello sudeuropeo già delineate in precedenza. Se si sottrae la quota di abitazioni vuote all'analisi, però, si registrano tuttavia alcune differenze significative tra le diverse province quanto al peso relativo della quota di abitazioni principali. L'incidenza più bassa della quota di abitazioni principali diventa quella della Città Metropolitana di Milano, mentre la Provincia di Sondrio presenta quella più elevata. Ciò sottolinea indirettamente il consistente peso relativo della quota di abitazioni non occupate, più elevata nelle aree interessate da turismo stagionale e seconde abitazioni di villeggiatura (come, in particolare, le Province di Como e Lecco) e nelle aree montane, dove, oltre alla dinamica turistica (come nelle Province di Bergamo e Brescia), operano processi di spopolamento (come nella Provincia di Sondrio, che presenta il dato più elevato a scala nazionale).

I dati disponibili non consentono di stabilire né la quota di abitazioni locate a prezzi inferiori a quelli di mercato né l'ammontare delle stesse di proprietà pubblica. I dati più recenti forniti dal Rapporto Annuale al Consiglio Regionale 2020 dall'Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa quantificano le abitazioni di proprietà di ALER e Comuni al 2021 in 159.480 unità immobiliari a scala regionale. Questo consente di operare una stima prudente e inevitabilmente approssimativa dell'entità del patrimonio residenziale pubblico locato e potenzialmente disponibile sul totale dello stock regionale di abitazioni, misurato da ISTAT al 2019 via Censimento Permanente come pari a 5.746.688 unità immobiliari. Il patrimonio residenziale pubblico ammonterebbe così

Figura 3.2.2
Distribuzione delle abitazioni che compongono lo stock residenziale delle province della Lombardia per titolo d'uso (ISTAT, 2019).



a circa il 2,77 per cento dell'intero stock residenziale regionale, ovvero a circa il 7,4 per cento se si considerano solo le abitazioni locate o disponibili, le quali, insieme, costituiscono meno del 40 per cento dello stock residenziale complessivo. Come accennato, le abitazioni disponibili non sono comunque da intendersi interamente come disponibili alla locazione (essendo buona parte di esse seconde abitazioni o unità immobiliari in disuso).

In generale, la stima conferma la residualità dell'affitto sociale, e, in combinato disposto con l'incidenza regionale contenuta delle abitazioni locate, inferiore al 15 per cento, rivela la struttura dualista del mercato dell'affitto della Lombardia, per cui permangono le osservazioni compiute in precedenza sulla configurazione del settore dell'affitto a scala nazionale.

Sebbene non siano disponibili indicatori specifici che definiscano in maniera univoca la distribuzione delle condizioni di deprivazione abitativa tra i nuclei familiari per titolo di godimento dell'abitazione a scala provinciale, è però possibile ricorrere a indicatori utili a formulare prudenti ipotesi interpretative circa le difficoltà nell'accesso ad abitazioni in affitto e circa la permanenza in tali abitazioni nei diversi territori. L'analisi che segue pone in relazione l'incidenza provinciale dei provvedimenti di sfratto emessi per abitante tanto con le peculiarità dei sistemi economici territoriali, da cui dipendono le dinamiche del mercato del lavoro (e, dunque, il tasso di disoccupazione per provincia), quanto con le dinamiche di prezzo che determinano l'accessibilità della locazione. A maggior ragione in un contesto caratterizzato dalla progressiva deregolamentazione del mercato dell'affitto e di quello del lavoro, l'interazione tra costi abitativi e accesso a redditi adeguati a sostenerli diviene un aspetto chiave alla base delle condizioni di deprivazione abitativa e materiale degli individui.

Condizioni di disoccupazione o sottoccupazione e deprivazione socioeconomica sussistono ovviamente anche nella popolazione residente in abitazioni di proprietà e in usufrutto o uso gratuito, ovvero tra nuclei familiari che, almeno in parte, beneficiano di forme di welfare familiare su base patrimoniale espresse all'interno delle reti parentali di riferimento. A scala nazionale, infatti, il tasso di povertà assoluta tra i nuclei familiari in abitazioni di proprietà e in usufrutto o uso gratuito si attestava nel 2021 rispettivamente

al 4,3 e all'11,4 per cento, valori che salivano al 10,3 e al 31,8 per cento nel caso di nuclei familiari con almeno un componente non italiano, restando comunque sempre inferiori a quelli relativi ai nuclei familiari in affitto (ISTAT, 2022). Alle scale provinciale e regionale, però, la deprivazione abitativa di nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà o sistemazioni diverse dall'affitto rimane limitatamente quantificabile e qualificabile per indisponibilità di dati disaggregati a questo livello territoriale. Quanto al mercato dell'affitto, un primo indicatore di interesse è quello relativo ai provvedimenti di sfratto emessi nell'anno di riferimento nelle province della Lombardia. Il confronto tra i dati relativi ai provvedimenti di sfratto emessi nel 2019 (Figura 3.2.3), ovvero nell'anno immediatamente precedente allo scoppio della pandemia da Covid19, e quelli del 2020 (Figura 3.2.4), dunque durante la fase più critica, fornisce una informazione sul protrarsi delle difficoltà di permanenza nel mercato dell'affitto e indizi circa il modo in cui l'impatto socioeconomico della crisi sanitaria abbia inciso su di esse nei diversi territori.

Figura 3.2.3

Numero di provvedimenti di sfratto per abitante emessi nelle province della Lombardia nel 2019 (Ministero dell'Interno, 2020).

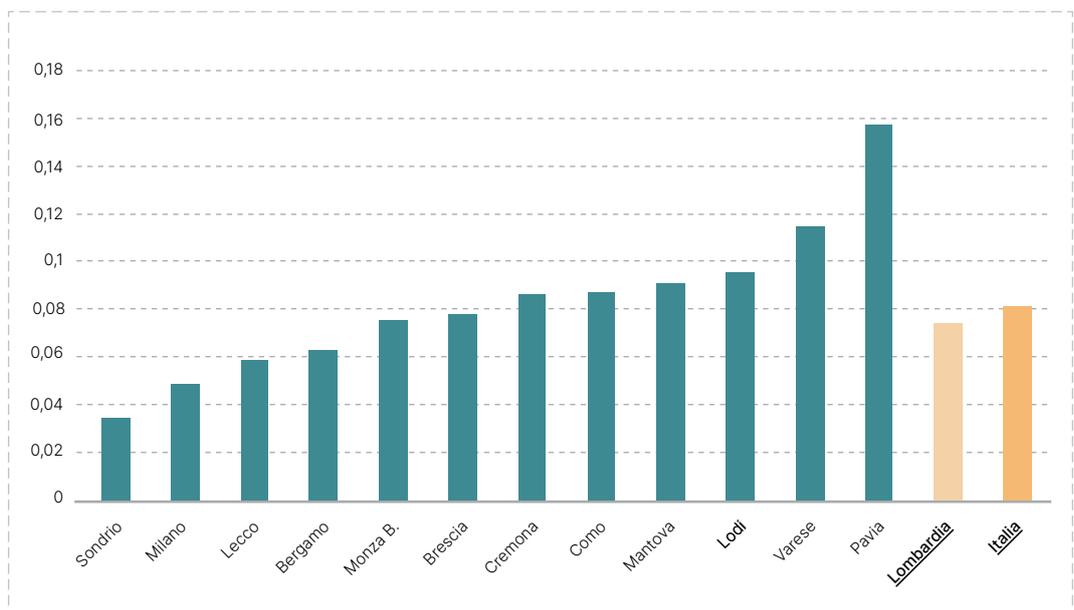
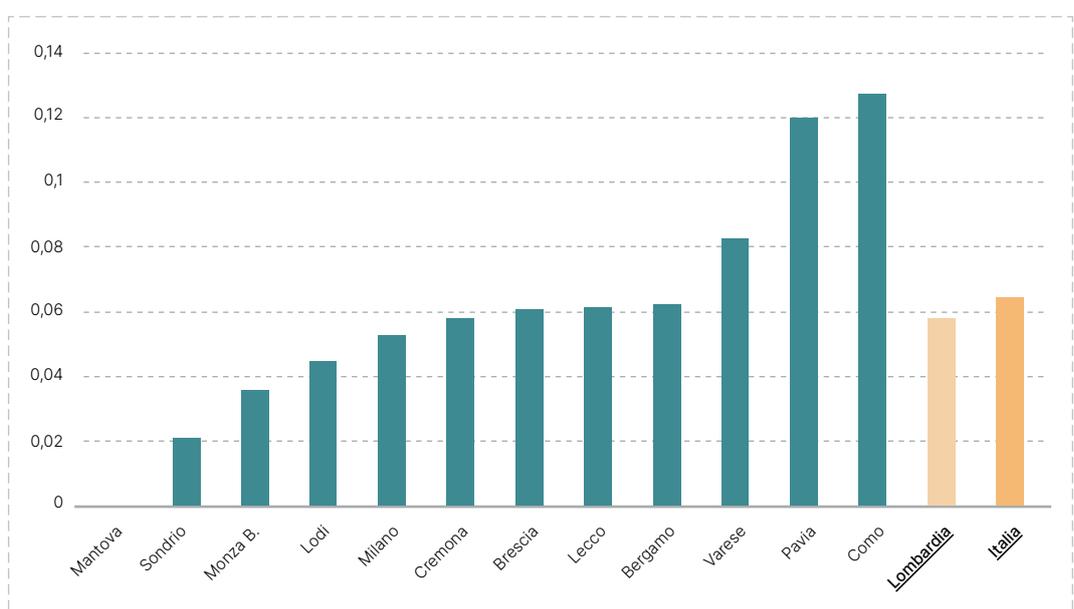


Figura 3.2.4

Numero di provvedimenti di sfratto per abitante emessi nelle province della Lombardia nel 2020 (Ministero dell'Interno, 2021).



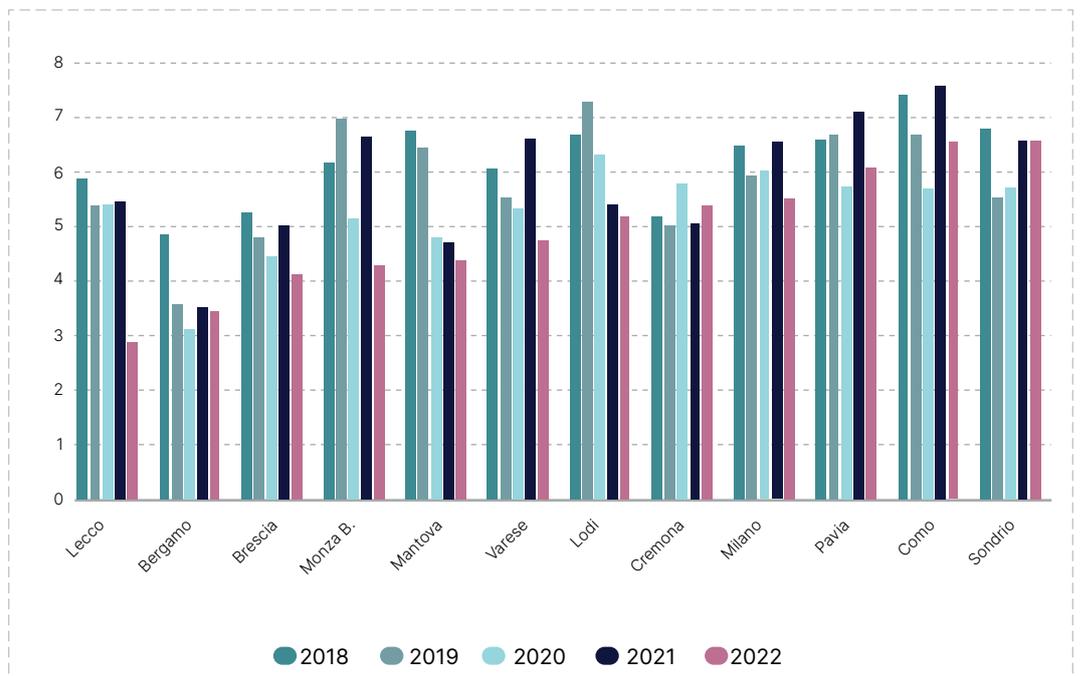
In primo luogo, va osservato che, nei due periodi, l'incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi per abitante, a scala regionale, appare sempre inferiore al dato nazionale. Il dato relativo alla Città Metropolitana di Milano, a sua volta, è sempre più basso di entrambe, laddove le condizioni di morosità, pure se più significative in valori assoluti, segnalano una incidenza meno rilevante che altrove in termini relativi. Tanto nel 2019 quanto nel 2021, appaiono, invece, rilevanti i dati relativi alle Province di Pavia e Varese.

Nel primo caso, sembrano pesare aspetti legati al sistema economico territoriale. Pavia, nel 2018, ovvero in un periodo appena precedente all'insorgere della pandemia di Covid19, mostrava il valore aggiunto pro capite più basso tra le province della Lombardia (Polis Lombardia, 2021): una minore performatività economica che fa il paio con le condizioni riscontrate sul mercato del lavoro in entrata e uscita dalla fase più critica della crisi sanitaria. Nel 2018, infatti, il tasso provinciale di disoccupazione di Pavia figurava come uno dei più elevati tra quelli della Lombardia, prossimo a quelli di Lodi e Mantova, a loro volta inferiori solo a quelli di Como e Sondrio. Nel 2022 esso era divenuto il più elevato della regione, insieme a quelli di Como e Sondrio (Figura 3.2.5). Il fatto che i provvedimenti di sfratto emessi riguardino in massima parte la provincia e non il suo capoluogo potrebbe essere spiegato dalle peculiarità dell'economia urbana del capoluogo provinciale, che sembra presentare migliori condizioni di contesto. Pavia è, infatti, allo stesso tempo la provincia lombarda con il maggiore apporto del settore dei servizi a valore aggiunto insieme a Milano (Centro Studi Tagliacarne, 2021), plausibilmente in ragione dell'influsso esercitato sul capoluogo dalla prossimità alla Città Metropolitana, nonché dall'indotto associato all'università che, dopo le università di Milano, ha il maggiore numero di iscritti e fuori sede.

Figura 3.2.5

Tasso di disoccupazione nella fascia di età tra i 15 e i 64 anni per provincia della Lombardia e in Italia negli anni compresi tra 2019 e 2022 (ISTAT, 2021).

I valori elevati nei casi di Como e Pavia negli anni in entrata e uscita dalla crisi sanitaria possono essere ricondotti ai caratteri dei sistemi economici territoriali e, in particolare nel caso di Como, al peso del turismo.



Nel 2019, l'incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi per abitante registrava comunque valori superiori a quelli regionale e nazionale in tutta la fascia sud della Lombardia, ovvero anche nelle Province di Cremona, Lodi e Mantova, dove, però, le relative incidenze scendono al di sotto del valore regionale nel 2020. Valori sempre superiori a quelli regionale e nazionale si riscontrano invece nelle Province di Como e Varese. Nel primo caso, il balzo verso l'alto nell'incidenza di provvedimenti di sfratto

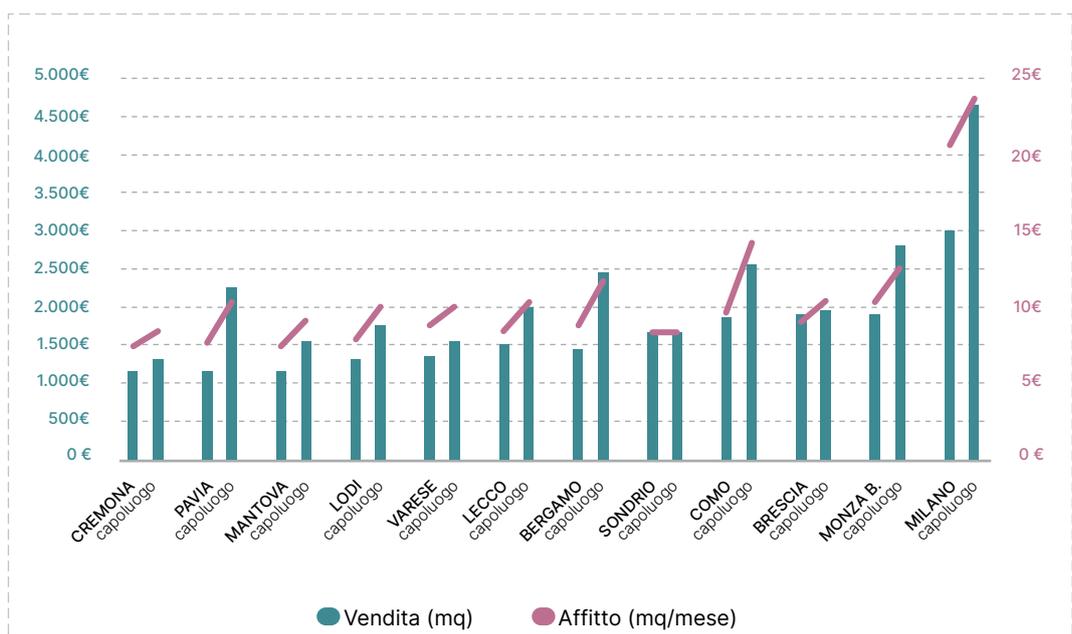
emessi per abitante è verosimilmente associato alle ricadute comparativamente più gravose della crisi sanitaria sul settore della ristorazione e ricezione, che in Provincia di Como – data la vocazione turistica del territorio – è quello con il maggiore numero di addetti. A questa dinamica si interseca poi la spinta inflattiva che un comparto turistico attrattivo esercita sull’offerta di locazione nel quadro di un mercato dell’affitto scarsamente regolamentato. La distribuzione dei valori stimati della locazione al metro quadro a scala provinciale (Figura 3.2.6), non a caso, segnala il valore medio stimato più elevato nella Provincia di Como, inferiore solo a quelli di Città Metropolitana di Milano e Provincia di Monza e Brianza (dove, tuttavia, l’incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi è sempre inferiore ai valori regionale e nazionale, in ragione del sostanziale migliore posizionamento dei due territori quanto a indicatori socioeconomici).

In territori connotati dalla rilevanza del sistema turistico come la Provincia di Como, quindi, le peculiarità dell’offerta di lavoro, almeno in parte di natura stagionale, si combinano con le peculiarità di un mercato dell’affitto condizionato dalla componente di offerta turistica stagionale, accrescendo la vulnerabilità socioeconomica della popolazione in presenza di congiunture economiche sfavorevoli.

Appare, invece, relativamente stabile l’incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi nelle Province di Bergamo e Brescia. Nella provincia di Brescia, però, si osservano valori sempre superiori a quelli regionali, soprattutto per il rilevante numero di provvedimenti di sfratto emessi nel capoluogo. In entrambi i casi, i valori sembrano indicare dinamiche del mercato dell’affitto tipiche di province con capoluoghi di medie dimensioni ed estesa area urbana (fattispecie che, in parte, caratterizza anche la Provincia di Varese, in ragione della continuità urbana tra il suo capoluogo, la città di Busto Arsizio e l’area nord della Città Metropolitana di Milano). Tale dinamica è comunque più marcata nella Provincia di Brescia, dove i valori medi di vendita sono i più elevati dopo la Città Metropolitana e i valori medi di affitto mensile al metro quadro sono appena inferiori a quelli della Provincia di Como.

In generale, la distribuzione dei prezzi medi stimati di vendita e affitto restituisce un quadro di insieme che conferma alcune osservazioni operate con riferimento all’incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi nelle diverse province.

Figura 3.2.6
Valori di vendita al metro quadro e di affitto mensile al metro quadro per provincia e comune capoluogo in Lombardia (Osservatorio Immobiliare, 2023).



Le province della fascia sud della regione mostrano i valori di vendita e affitto al metro quadro più bassi. Pavia segnala il divario più ampio tra la provincia in generale e il capoluogo, dove il mercato immobiliare e dell'affitto sembrerebbe risentire della maggiore prossimità a Milano e, soprattutto, della presenza dell'università. Valori medi di affitto mensile al metro quadro più alti si riscontrano nelle Province di Bergamo, Brescia, Como, Lecco e Varese, ma, tra queste, Como mostra quelli più elevati, specie nel capoluogo, inferiori solo a quelli della Città Metropolitana. Seguono la provincia di Monza e Brianza (che plausibilmente risente della vicinanza a Milano) e, a poca distanza, Bergamo e Brescia, dove, come accennato, i valori medi di affitto più alti nei due capoluoghi sembrano dipendere dalle dimensioni maggiori degli stessi, i due comuni più popolosi dopo Milano, e dalla loro più elevata appetibilità.

3.3 L'offerta pubblica di affitto sociale e la sua utenza

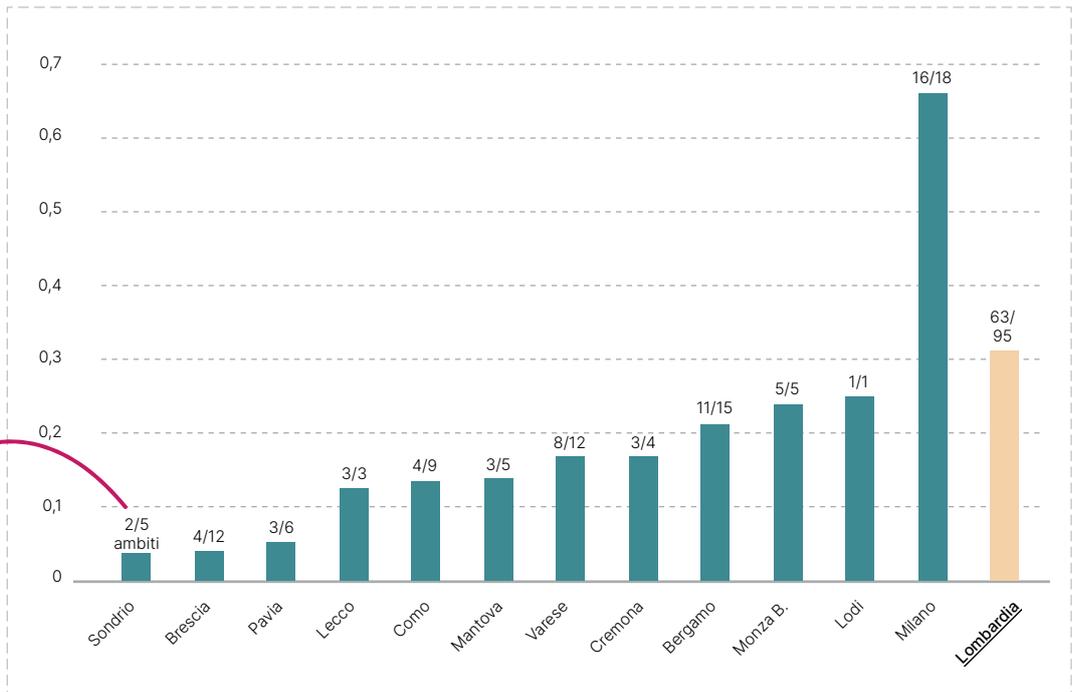
Ricorrendo ai dati relativi ai nuclei familiari ammessi alla graduatoria per alloggi destinati a SAP negli ambiti in cui sono stati emessi bandi pubblici tra il 2019 e il 2020, si ricavano alcune informazioni parziali circa la pressione esercitata dalla domanda di affitto sociale e la reattività della relativa offerta pubblica nelle diverse province (Figura 3.3.1). Nella distribuzione per provincia dell'incidenza di nuclei familiari ammessi in graduatoria sul totale della popolazione, a registrare il valore più elevato è la Città Metropolitana di Milano, seguita dalle Province di Lodi, Monza e Brianza, Bergamo e Cremona.

Si tratta di uno scenario che, di primo acchito, trova poca corrispondenza con quanto osservato circa la dinamica dei provvedimenti di sfratto nelle diverse province. Le elevate incidenze dei provvedimenti di sfratto emessi nelle Province di Pavia e Varese nel 2019 e Como nel 2020 non trovano infatti rispondenza nei valori riferiti all'incidenza provinciale dei nuclei familiari ammessi in graduatoria per alloggi destinati a SAP, comparativamente più bassi di quelli delle altre province sopra menzionate. La Provincia di Pavia, in particolare, segnala uno dei valori più contenuti di nuclei ammessi, insieme a quelle di Brescia e Sondrio.

La spiegazione di tale asimmetria andrebbe ascritta alla distribuzione dei bandi pubblici nei diversi ambiti. Sebbene l'indisponibilità del dato relativo all'incidenza dei provvedimenti di sfratto emessi per abitante disaggregato alla scala di ambito consenta solo una osservazione parziale, va infatti osservato che i bandi pubblici per alloggi destinati a SAP hanno coinvolto solo 63 dei 95 ambiti regionali, includendo tutti gli ambiti della provincia solo nei casi di Lecco, Lodi e Monza e Brianza. Il fatto che, nella Città Metropolitana di Milano, siano stati emessi bandi pubblici in 16 dei 18 ambiti spiega il valore elevato ivi riscontrato. Al contrario, nelle Province di Brescia, Como e Pavia si registrano le quote più contenute di ambiti interessati da bandi pubblici sul totale degli ambiti provinciali, rispettivamente quattro ambiti coinvolti su 12 nel primo caso (dove, tra 2019 e 2020 non sono stati emessi bandi pubblici nemmeno nell'Ambito che include il capoluogo provinciale, che pure registra una elevata concentrazione di provvedimenti di sfratto), quattro su nove nel secondo, e tre su sei nel terzo. Ne deriverebbe l'evidenza, pure da assumersi cautamente, di una limitata reattività dell'offerta di affitto sociale di ambito proprio nei contesti provinciali interessati nel periodo in oggetto da più marcate dinamiche espulsive nel mercato dell'affitto, dove l'impressione di una minore pressione da parte della domanda di affitto sociale sembra perciò indotta dall'assenza di bandi pubblici emessi a scala di ambito nel periodo considerato.

Figura 3.3.1

Assegnazione di alloggi adibiti a SAP nelle province della Lombardia nel 2019 e 2020: numero di nuclei familiari ammessi in graduatoria (istogrammi) e numero di ambiti interessati da bandi pubblici (valore indicato su ciascun istogramma).

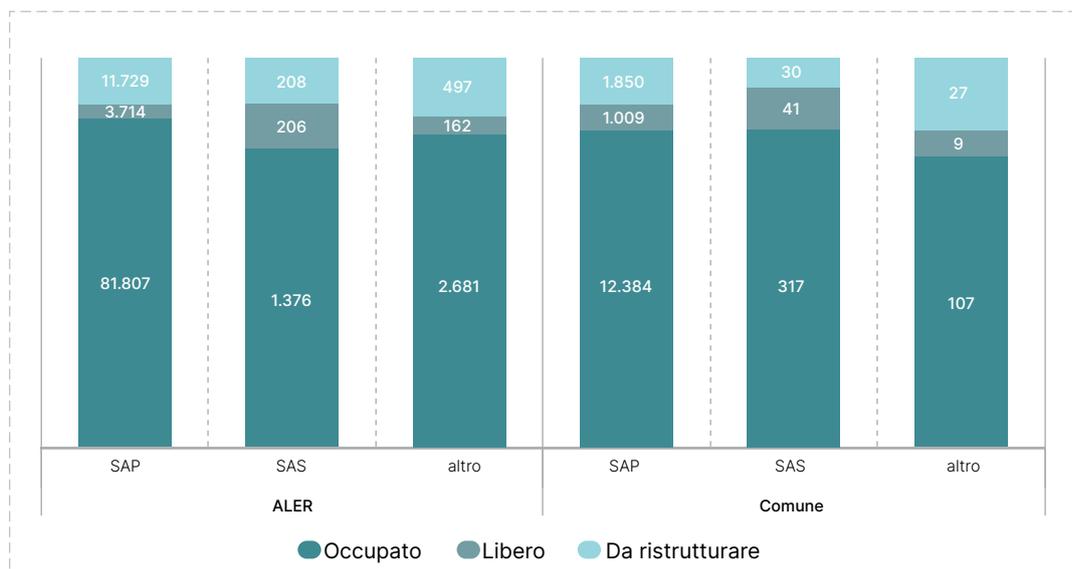


I bandi pubblici per alloggi destinati a SAP hanno coinvolto solo 63 dei 95 ambiti regionali, includendo tutti gli ambiti della provincia solo nei casi di Lecco, Lodi, Monza e Brianza.

Quanto alle caratteristiche del segmento di offerta pubblica di affitto sociale (pari a 159.480 alloggi di proprietà Aler o Comunale) il gruppo di ricerca ha potuto acquisire dati inerenti stock e utenza della quota di alloggi che sono direttamente gestiti da ALER (sia che siano di proprietà ALER o di proprietà comunale). Si tratta di 118.154 unità immobiliari, che corrispondono al 65,91% dello stock complessivo e di 77.892 nuclei familiari residenti nei SAP (Figura 3.3.2). Al momento della rilevazione, l'83,21 per cento degli alloggi risultavano occupati da nuclei familiari con o senza titolo, di cui circa un quinto destinati a SAS o altro uso residenziale (inclusa locazione di mercato). Il restante 16,79 per cento, ovvero una unità immobiliare ogni sei, era costituito da alloggi liberi (cioè disponibili per essere locati) o da ristrutturare (cioè non assegnabili per carenze manutentive o già oggetto di ristrutturazione). Si tratta di una porzione notevole dello stock pubblico, pari a 19.484 alloggi, tale che, se rimessa a disposizione, potrebbe, di per sé, influire sensibilmente sulle attuali condizioni di deprivazione abitativa rilevate

Figura 3.3.2

Numero di alloggi pubblici gestiti da ALER, per ente proprietario, destinazione di uso e stato (occupato - incluso occupato senza titolo - libero o da ristrutturare) (Elaborazione DASTU su dati ALER, 2022).



in Lombardia. Va osservato che di tale stock a disposizione, 1.918 alloggi di proprietà di ALER e 257 gestiti per conto di Comuni erano in via di ristrutturazione, e che per l'anno 2022 si è registrato un incremento sensibile di alloggi di proprietà ALER recuperati per l'assegnazione.

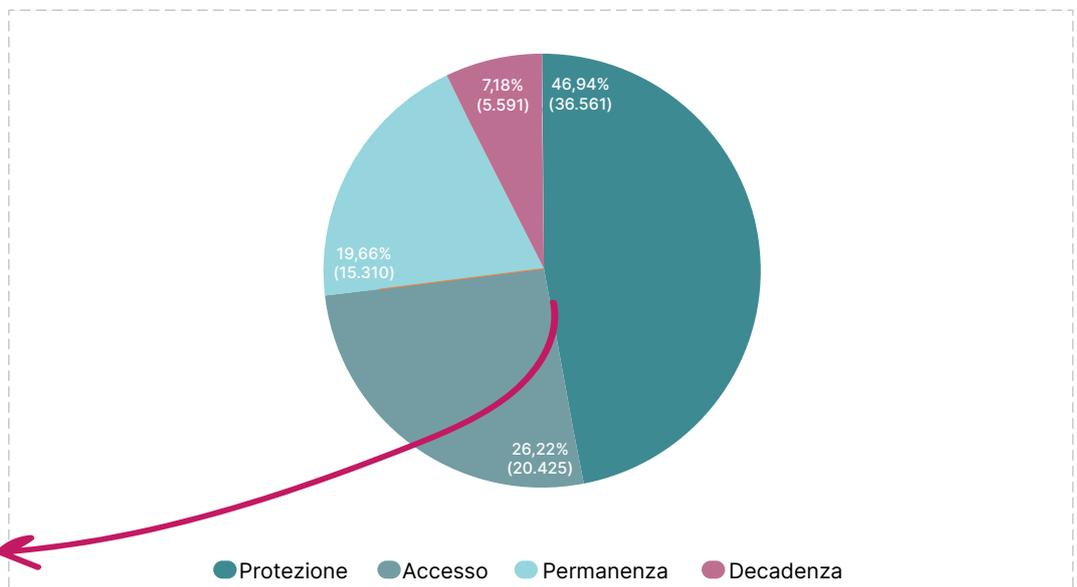
I 77.892 nuclei familiari residenti nei SAP sono ripartiti entro quattro fasce in accordo all'ammontare del loro reddito ISEE-ERP (Figura 3.3.3). La fascia di "protezione" è la più bassa e include redditi ISEE-ERP fino a 10.313 euro, mentre la seconda, di "accesso", va da 10.314 euro a 16.044 euro di ISEE-ERP. Queste due prime fasce raccolgono da sole oltre il 73 per cento dell'utenza dei SAP, entro cui si concentrano la massima parte delle condizioni di morosità. La fascia di "permanenza" riguarda i nuclei familiari con un reddito ISEE-ERP compreso tra 16.045 a 35.000 euro; l'ultima fascia, cosiddetta di "decadenza", include i nuclei familiari con un reddito ISEE-ERP superiore a 35.000 euro e, dunque, non più in possesso dei requisiti reddituali per risiedere in alloggi adibiti a SAP. Lo squilibrio percentuale tra queste ultime due fasce, che (salvo vicissitudini inattese) hanno condizioni reddituali adeguate a provvedere ai costi abitativi, e la grande maggioranza dell'utenza concentrata nelle due fasce di protezione e accesso, in condizioni di deprivazione economica tali da pregiudicarne in misura rilevante la capacità di solvenza, è alla base delle difficoltà di bilancio affrontate dalle ALER e inasprites negli ultimi due decenni.

I concomitanti processi di deregolamentazione da un lato del mercato dell'affitto (che ha visto la spinta verso l'alto dei valori delle locazioni) e dall'altro del mercato del lavoro intervenuti negli ultimi tre decenni hanno condotto al costante incremento della domanda di affitto sociale in condizioni di maggiore deprivazione socioeconomica, accrescendo progressivamente l'entità delle fasce di accesso e protezione, specie a partire dallo scoppio della crisi economico-finanziaria nel 2008. Tale esito, amplificato dal carattere residuale dell'offerta pubblica di affitto sociale a scala regionale, che favorisce la tendenza alla concentrazione di nuclei familiari in condizioni di deprivazione materiale, è entrato in collisione con i processi di aziendalizzazione degli ex IACP (oggi appunto ALER, in Lombardia), chiamati a raccordare la missione sociale inerente l'offerta di affitto di non-mercato (ovvero, tesa a mitigare gli effetti distorsivi associati alla dinamica dell'offerta locativa di mercato) con vincoli di bilancio resi stringenti dall'assenza di adeguati trasferimenti pubblici di sostegno all'utenza maggiormente deprivata dal punto di vista economico.

Figura 3.3.3

Numero e percentuale di nuclei familiari residenti in alloggi adibiti a SAP per fascia ISEE-ERP di appartenenza (elaborazione DASTU su dati ALER, 2022).

Le fasce di protezione e accesso raccolgono da sole oltre il 73% dell'utenza dei SAP, entro cui si concentra la massima parte delle condizioni di morosità.



Fra i nuclei familiari più deprivati in termini reddituali, appartenenti alla fascia di 'protezione', la quota che dichiara un reddito ISEE-ERP inferiore ai 4.579€ rappresenta oltre un terzo dell'intera fascia.

I nuclei familiari più deprivati in termini reddituali, appartenenti alla fascia cosiddetta di 'protezione', costituiscono da soli il 46,94 per cento dell'intera utenza dei SAP (Figura 3.3.4). La quota di essi che dichiara un reddito ISEE-ERP inferiore ai 4.579 euro rappresenta oltre un terzo dell'intera fascia di protezione, nonché un nucleo familiare residente su sei nell'intera popolazione considerata. Tale sottofascia include anche l'insieme di nuclei familiari residenti nei SAP in condizioni di indigenza (ovvero, con reddito ISEE inferiore a 3.000 euro), tra i quali, secondo lo studio sul costo della locazione sociale redatto da Polis Lombardia nel 2021 (Polis Lombardia, 2021), la quota di nuclei familiari in grado di sostenere i costi abitativi dei SAP oscillerebbe tra lo zero e il 33,7 per cento a seconda del metodo di valutazione impiegato nella rilevazione.

Figura 3.3.4
Numero dei nuclei familiari residenti in SAP e appartenenti alla fascia di protezione per classe di reddito per ALER proprietaria.

Fascia ISEE-ERP	Fascia ISEE-ERP		ALER BG-LC-SO	ALER BR-CR-MN	ALER MILANO	ALER PV-LO	ALER VA-CO-MB-BU	Totale
	A1	A2	A3	A4	A5	Totale	Totale	
A1	-	4.579	1.273	1.812	6.472	1.378	1.963	12.898
A2	4.580	6.873	610	898	3.563	556	1.064	6.691
A3	6.874	8.017	285	377	1.516	198	438	2.814
A4	8.018	9.166	362	479	1.460	181	373	2.855
A5	9.167	10.313	1.238	1.672	5.615	899	1.879	11.303
Totale			3.768	5.238	18.626	3.212	5.717	36.561

3.4 La deprivazione abitativa in Lombardia: un indice sintetico

La Missione Valutativa ha inteso fornire uno strumento di sintesi (e, dunque, sempre da considerarsi come di approssimazione analitica) per l'analisi e la qualificazione della distribuzione spaziale delle condizioni di criticità socioeconomica manifeste alla scala comunale e di ambito attraverso la costruzione di un **Indice sintetico di deprivazione socioeconomica e abitativa** (Figura 3.4.1).

L'indice sintetico si compone di sei indicatori, costruiti sulla base dati più recente del Censimento Permanente ISTAT. Le variabili prese in considerazione, disponibili a scala comunale, forniscono i dati aggregati per Ambito relativi al numero di:

- (1) residenti totali nel 2021;
- (2) persone senza fissa dimora nel 2021;
- (3) contribuenti con reddito IRPEF fino a 10.000 euro nel 2020;
- (4) stranieri residenti nel 2021;
- (5) interventi dei servizi sociali nel 2019;
- (6) tasso di disoccupazione.

Sulla base della media tra i valori standardizzati attribuiti ad ogni indicatore è stato estratto un indice sintetico di deprivazione socioeconomica.

La distribuzione spaziale dei relativi valori di indice per ciascun Ambito (Figura 3.4.1) consente di individuare gli Ambiti con valori prossimi alla media (in bianco), nonché quelli con valori superiori (dove valori crescenti coincidono con una scala cromatica di rossi, dal rosso chiaro al rosso scuro) e inferiori alla media (dove valori crescenti coincidono con una scala cromatica di blu, dal blu chiaro al blu scuro).

Il valore più elevato di deprivazione socioeconomica a scala regionale si registra nell'Ambito di Milano Città (il suo valore di indice, pari a 3,42, è indicato nella mappa

come a sé stante poiché unico valore di indice superiore a 3 con notevole scarto da qualunque altro Ambito). A seguire, i valori più elevati, si osservano nella Provincia di Brescia, negli Ambiti di Brescia e Oglio Ovest, e nelle zone lacustri nelle Province di Como e Varese, in particolare negli Ambiti di Menaggio, sul Lago di Como, e Luino, sul Lago Maggiore, nonché, seppure con valori più bassi (cioè tra 0,10 e 0,49), negli Ambiti confinanti con questi ultimi e sempre di affaccio sui due laghi, ossia, rispettivamente, l'Ambito di Como e quello di Arcisate. Nella stessa fascia di valori di questi ultimi due Ambiti, figura anche l'Ambito di Garda e Salò. In generale, i valori elevati in prossimità dei maggiori laghi regionali, che includono anche due dei cinque Ambiti oggetto di approfondimento in questo documento, confermano la rilevanza dell'economia turistica legata alla villeggiatura come fattore avente un impatto decisivo sulle condizioni socioeconomiche e abitative della popolazione. Ciò, come già spiegato, in ragione tanto del profilo vulnerabile dell'impiego nel settore turistico (tra quelli colpiti con maggiore forza dalla crisi economica seguita allo scoppio della pandemia da Covid-19) quanto del grado di tensione elevata associata al mercato immobiliare e alla locazione privata.

Il caso dell'Ambito di Bergamo, come in parte quello di Como e Cremona, seppure con valori sempre compresi nella fascia tra 0,10 e 0,49, è assimilabile a quello degli Ambiti di Brescia e Oglio Ovest. Al di là delle peculiarità di ciascuno, si tratta di contesti territoriali gravitanti attorno a maggiori centri urbani provinciali, che, tipicamente, appaiono segnati da maggiore tensione locativa e sul mercato immobiliare per ragioni legate alle peculiarità delle rispettive economie urbane da capoluogo e alla conseguente maggiore capacità attrattiva.

Altri Ambiti recanti valori compresi nella fascia tra 0,10 e 0,49 sono poi riconducibili a due insiemi aventi caratteristiche assimilabili.

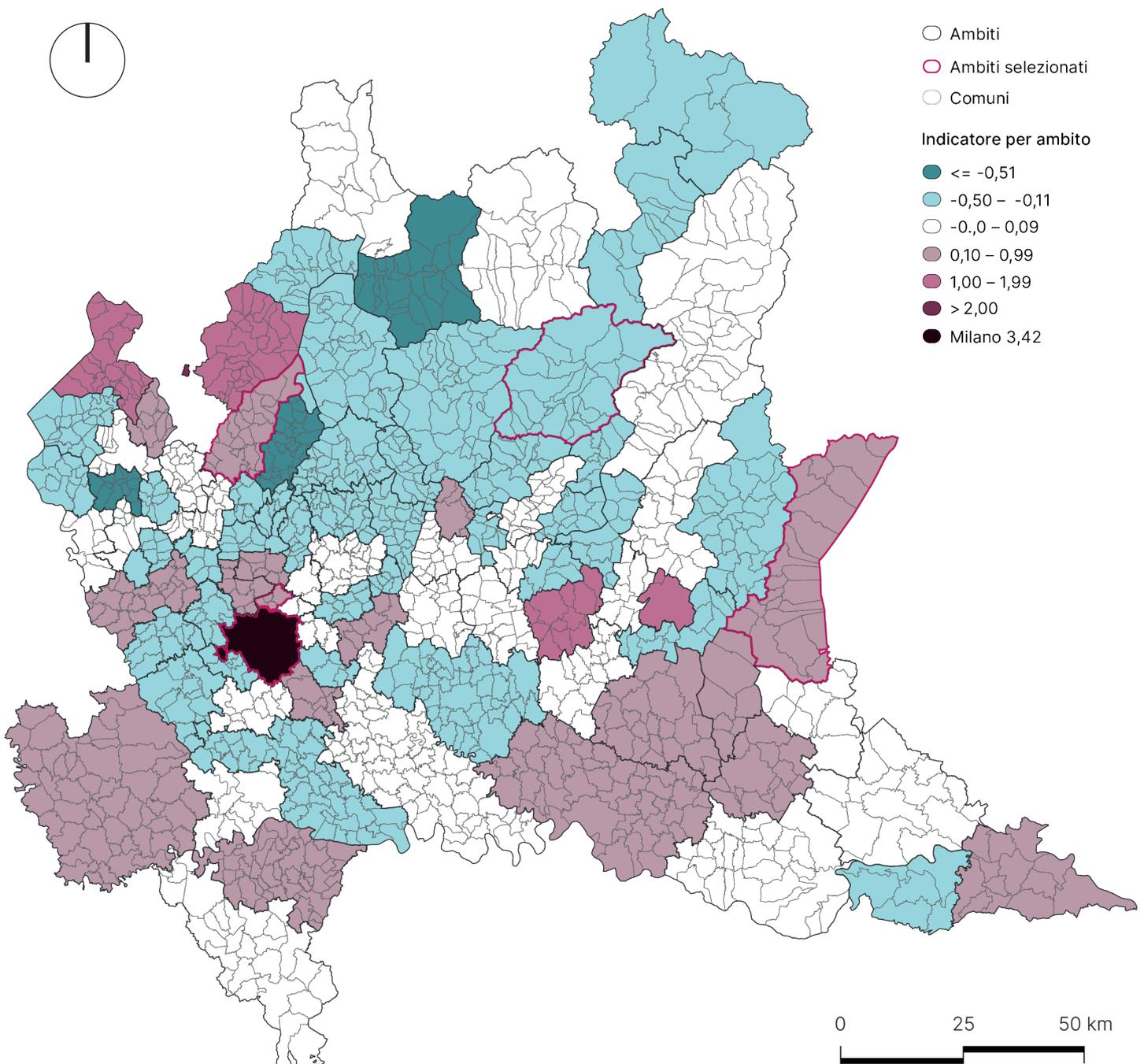
Il primo insieme riguarda gli Ambiti della prima e della seconda cintura attorno all'Ambito di Milano Città, i quali risentono con tutta evidenza della prossimità al centro della Città Metropolitana. È questo il caso dell'Ambito di Cinisello Balsamo, ma anche degli Ambiti di Garbagnate Milanese, Melzo e San Giuliano Milanese. Allo stesso insieme si potrebbe ascrivere anche l'Ambito di Desio, prossimo a Milano anche se appartenente alla Provincia di Monza e Brianza.

Il secondo insieme è invece rappresentato da Ambiti appartenenti alla fascia rurale nella Lombardia meridionale, come quelli di Asola, Broni e Casteggio e Lomellina, Cremona, Bassa Bresciana Centrale e Orientale. Essi, seppure localizzati in province diverse, presentano sistemi economici simili. L'area geografica a cui appartengono non è stata oggetto di approfondimento nella presente Missione Valutativa, ma meriterebbe un affondo mirato per comprendere le specificità sottostanti il livello di deprivazione socioeconomica e abitativa esposto dall'indicatore sintetico. In tutti i casi, è significativo che la distribuzione spaziale dei valori attribuiti agli Ambiti dall'indice sintetico confermi in maniera sostanziale quanto già osservato nel paragrafo 3.2 a proposito della distribuzione provinciale dei provvedimenti di sfratto emessi in Lombardia nel periodo tra il 2019 e 2021.

Un'ultima osservazione riguarda gli Ambiti localizzati nell'area alpina della Lombardia settentrionale, tra cui l'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, l'Ambito della Provincia di Bergamo interessato dalla Missione Valutativa. Tali Ambiti segnalano i valori più bassi dell'indice sintetico, nella media e sotto la media: circostanza che conferma quanto emerso nel corso del lavoro qualitativo (IN11) svolto nell'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (che si colloca nella fascia di valori sotto la media compresi tra -0,11 e -0,50) circa il basso grado di tensione del mercato dell'affitto e l'elevata capacità dei servizi sociali di svolgere un lavoro di presa in carico 'sartoriale'

Figura 3.4.1
Mappatura degli
Ambiti in base a valori
assegnati attraverso
l'indice sintetico di
deprivazione abitativa
e socioeconomica
(elaborazione DAsTu
su dati del Censimento
Permanente; ISTAT,
2019, 2020, 2021).

in grado di mitigare le condizioni di deprivazione socio-economica. Sebbene si tratti di aree soggette a volte a processi di spopolamento e limitata performatività economica (lo stesso Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve si sovrappone in larga parte con l'omonima Area Interna di recente costituzione), la distribuzione spaziale dei valori attribuiti agli Ambiti dall'indice sintetico pare suggerire che le stesse aree, anche se caratterizzate da una vocazione turistica, conservino una migliore qualità della vita, segnalata da livelli meno pronunciati (se non sotto la media) di deprivazione socio-economica della popolazione.





Capitolo 3 in sintesi

Principali dimensioni del disagio abitativo legato a difficoltà di accesso e mantenimento dell'abitazione

- Il sistema abitativo italiano è caratterizzato dalla prevalenza di nuclei familiari in alloggi di proprietà (70,6 per cento); alla locazione è assegnato un ruolo secondario, l'offerta di affitto sociale risulta residuale e include solo l'1,9 per cento dei nuclei.
- Il settore italiano della locazione è di natura 'dualista', caratterizzandosi per separazione e assenza di concorrenza tra il mercato dell'affitto privato (deregolamentato a partire dal 1992) e l'offerta locativa sociale, de-finanziata dagli anni Novanta.
- Data la scarsa accessibilità del credito per i redditi bassi, la locazione, benché limitata e calmierata solo in misura residuale, resta scelta obbligata per il 28,2 per cento del quinto più povero della popolazione.
- Un dato essenziale della crisi abitativa: nel 2019, il 71,2 per cento dei nuclei appartenenti al quinto più povero della popolazione italiana in affitto a prezzi di mercato destinava ai costi abitativi oltre il 40 per cento del reddito (soglia convenzionale di sopportabilità).
- La ripartizione dello stock residenziale lombardo replica la struttura del sistema abitativo italiano, con un'incidenza di alloggi locati pari ad appena l'11,4 per cento e un'offerta di affitto sociale la cui portata è stimata come residuale.
- La distribuzione dei provvedimenti di sfratto e i prezzi medi degli affitti (€/m²) indicano un disagio abitativo più acuto nelle province con turismo (Como), nei principali capoluoghi e in aree meno performanti economicamente nella fascia sud della regione.
- L'Indice di deprivazione abitativa e socioeconomica (creato dal gruppo di lavoro secondo parametri di cui al paragrafo 3.4) conferma e specifica i contesti critici di cui al punto precedente e la validità dei criteri di selezione dei cinque ambiti oggetto dell'indagine.
- La quota di ambiti nei quali sono stati emessi bandi SAP nel periodo considerato (2019-2020) sul totale degli ambiti per provincia è paradossalmente minore proprio nei contesti critici di cui sopra, segnalando una difficoltà nell'attivazione di risposte al bisogno abitativo acuto.
- L'analisi dello stock gestito dalle ALER in Lombardia evidenzia una quota di alloggi liberi o necessitanti ristrutturazione/manutenzione pari al 16,79 per cento del totale: 19.484 alloggi che potrebbero sensibilmente attenuare la crisi abitativa.
- La forte residualità dei SAP gestiti dalle ALER ne pregiudica la sostenibilità di bilancio, in corrispondenza di una forte concentrazione dei nuclei deprivati più a rischio di morosità, di cui oltre il 73 per cento con redditi ISEE-ERP sotto i 16.045 euro.
- L'attuale sistema di assegnazione per graduatorie costituisce un vincolo importante di adeguatezza della risposta abitativa rispetto alla varietà e alle diverse declinazioni dei bisogni abitativi (che i criteri e gli algoritmi in uso per la composizione delle graduatorie traducono in indici sintetici e aggregati).

04

Programmazione e governance delle politiche abitative locali

Il presente capitolo ricostruisce il quadro **degli attori in prima linea** o che svolgono ruoli di coordinamento e promozione (es. Comune capofila d'Ambito, uffici dedicati, ALER, enti consortili, enti del terzo settore, fondazioni, etc.), oltre che le loro relazioni e le risorse che mettono a disposizione. Il gruppo di lavoro ha condotto interviste semi-strutturate e focus group con osservatori privilegiati coinvolti a diverso titolo nella attività di programmazione e attuazione delle politiche abitative alla scala di ambito nei cinque contesti selezionati. Il gruppo di lavoro ha provveduto a identificare e posizionare gli attori locali coinvolti e le competenze da essi assunti (con un approfondimento sul caso dei community manager a Milano), ricostruendo gli assetti di governance sottostanti la programmazione e l'implementazione delle politiche abitative in ciascuno dei cinque ambiti.

4.1 La programmazione dei servizi abitativi di Ambito

A livello di Ambito, l'Ufficio di Piano dei servizi sociali è l'organo che fornisce supporto tecnico e amministrativo all'Assemblea dei Sindaci per quanto concerne la programmazione locale e il suo monitoraggio, garantendo il coordinamento delle azioni di competenza del Piano di Zona, ma anche dell'offerta di servizi abitativi. Esso è sito nel Comune che assume funzioni di Comune Capofila, generalmente quello di maggiori dimensioni all'interno dell'Ambito. Sebbene si serva dell'apparato e delle capacità tecniche e amministrative del Comune Capofila, la programmazione di Ambito prevede la partecipazione attraverso tavoli permanenti e altri strumenti di cooperazione degli attori competenti operanti sul territorio, come, nel caso dei servizi abitativi, i Comuni e i loro Servizi Sociali, le ALER, gli operatori accreditati, le organizzazioni del terzo settore e i sindacati. Il Piano di Zona è attuato mediante la sottoscrizione di un Accordo di Programma da parte di tutti i Comuni dell'Ambito, dalla Azienda di Tutela della Salute e dalle Aziende Socio-Sanitarie Territoriali del territorio, cui, su richiesta, aderiscono anche gli attori del territorio che hanno partecipato alla elaborazione del Piano di Zona. L'Assemblea dei Sindaci, che approva il documento di piano, opera per garantire una programmazione in integrazione non solo con l'offerta di servizi abitativi, ma anche con le politiche sanitarie e sociosanitarie, le politiche del lavoro e della formazione, quelle dell'istruzione, nonché la pianificazione urbanistica e la rigenerazione urbana.

Sebbene programmazione, monitoraggio, valutazione, rapporti con gli attori del territorio e gestione dei fondi rimangano funzioni in capo all'Ufficio di Piano, è concessa ampia discrezionalità sulla scelta dell'assetto gestionale più consono a promuovere una programmazione armonizzata e l'integrazione tra politiche a livello di Ambito, ad esempio per mezzo di entità sovracomunali come le comunità montane e le Aziende Speciali Consortili (ASC).

4.2 Assetti di governance emergenti e ostacoli all'integrazione delle politiche

Nell'Ambito 'Valle Seriana Superiore-Valle di Scalve', il Comune di Clusone riveste il ruolo di comune capofila e assolve alla programmazione locale, essendo tra i comuni dell'ambito, di fatto, l'unico ad avere l'apparato e la capacità tecnica e amministrativa per approntare un Ufficio di Piano. La programmazione locale è in capo all'Ufficio di Piano anche nell'Ambito Milano Città, unico della regione ad incorporare un solo Comune, ovvero il Comune di Milano.

Nei tre ambiti di Cinisello Balsamo, Como, e Garda-Salò, invece, la programmazione locale è in capo ad Aziende Speciali Consortili con l'intento di armonizzare il processo di integrazione delle politiche abitative con le politiche sociali a scala sovracomunale. A Cinisello Balsamo, l'Azienda Speciale consortile 'Insieme per il Sociale' è sorta nel 2013 contestualmente all'Ufficio di Piano; dal 2017, prima in Lombardia, ha avviato un tavolo tecnico di referenti degli uffici competenti in materia di servizi abitativi di tutti i comuni dell'Ambito per promuovere la programmazione congiunta dell'offerta di servizi abitativi.

In modo analogo sono attive a Como l'Azienda Sociale Comasca e Lariana, nata nel 2018, e a Garda-Salò l'Azienda Speciale Consortile 'Garda Sociale', nata nel 2018 prendendo in carico funzioni già rivestite in precedenza dalla Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano prima e dalla Fondazione Servizi Integrati Gardesani poi. In tutti i tre casi, la programmazione di ambito è comunque entrata a regime tra il 2020 e il 2021.

Come osservato, i nuovi assetti di governance presiedono a due processi idealmente tra loro intrecciati:

- quello di integrazione tra politiche abitative e politiche sociali, che a loro volta devono raccordarsi con le politiche sanitarie e sociosanitarie, le politiche della formazione e del lavoro e le politiche urbanistiche, e
- quello di armonizzazione della programmazione integrata a livello di Ambito.

In entrambi i casi, si tratta di processi gradualisti e non lineari, in cui l'assenza di linee guida vincolanti e di condizioni stringenti fissate dalla Regione, se hanno incoraggiato gli Ambiti alla libera sperimentazione quanto ad assetti di governance, presentano però il rischio di ritardi e asimmetrie territoriali, penalizzando contesti periferici sprovvisti dell'apparato tecnico-amministrativo necessario a intraprendere una programmazione integrata e complessa a differenza dei comuni di maggiori dimensioni (più dotati quanto a risorse, personale e competenze).

Una fattiva integrazione tra politiche abitative e sociali implicherebbe un processo concomitante di integrazione certamente a livello operativo, o persino amministrativo, tra settori tradizionalmente distinti, ovvero di raccordo tra il disegno dell'offerta territoriale di servizi abitativi, le modalità e le forme della loro gestione e il disegno e l'articolazione effettiva dei Servizi Sociali comunali. Una tale prospettiva di integrazione dipende necessariamente dallo sviluppo di percorsi di sperimentazione intersettoriale e spesso

interistituzionale laddove è da prevedere una integrazione stretta anche tra le politiche e i servizi comunali e i programmi di azione delle ALER. Si tratta di una sfida importante che la Legge 16 ha lanciato nel merito di obiettivi di grande rilevanza per una efficacia e adeguatezza delle politiche abitative contemporanee.

Attualmente, nei cinque Ambiti indagati, tale possibilità di integrazione appare demandata all'iniziativa amministrativa locale, a volte persino a intraprendenza e professionalità individuali, non senza l'apporto di relazioni di collaborazione e fiducia già consolidate (IN3; IN4). È emerso nel corso di interviste agli attori più ingaggiati e motivati una domanda forte di maggiore strutturazione del contesto, di iniziative per la formazione e circolazione di competenze in grado di orientare e accelerare questa nuova prospettiva (IN1; IN8).

Nelle esperienze messe sotto osservazione dalla Missione valutativa, emerge un tema rilevante di redistribuzione di competenze e responsabilità tra politiche abitative e sociali e di individuazione delle procedure attraverso cui coniugare i servizi e le prassi gestionali e operative delle une e delle altre.

Nei Comuni di maggiori dimensioni, come Cinisello Balsamo e Milano, il cambio di prospettiva si è accompagnato a trasformazioni dell'apparato amministrativo tese a favorire la commistione tra tecnici provenienti dall'area delle politiche abitative e dall'area delle politiche sociali. È il caso, ad esempio a Cinisello Balsamo, della ricollocazione dell'Ufficio Gestione Amministrativa Alloggi SAP (e l'Agenzia per la Casa) in capo ai Servizi Sociali e Educativi, e della creazione dell'Ufficio Emergenza Abitativa quale raccordo tra Direzione Casa e Direzione Welfare e Salute nel caso di Milano.

Nell'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, l'orientamento dirigista del Comune di Clusone, motivato dalle esigue dimensioni dell'apparato amministrativo degli altri Comuni dell'Ambito, unitamente alle caratteristiche disperse del territorio, ha condotto ad una sperimentazione incoraggiante di integrazione delle politiche abitative con quelle sociali e del lavoro la cui origine, proprio in ragione delle peculiarità territoriali dell'Ambito, è addirittura antecedente l'introduzione della Legge 16 (IN24). Essa ha visto l'attivazione di un servizio di sportello integrato in ognuno dei 24 Comuni dell'Ambito dai servizi sociali territoriali (IN11), nonché la costituzione di equipe integrate in sinergia con il terzo settore (ovvero con Patronato San Vincenzo, Caritas, Fondazione Comunità Bergamasca e parrocchie, queste ultime titolari dell'offerta coordinata di alloggi per ospitalità in emergenza che suppliscono all'assenza di SAS e SAT sul territorio dell'Ambito).

In altri contesti, invece, la costituzione di una entità sovracomunale con funzioni programmatiche integrate si misura con maggiori difficoltà di giunzione tra politiche abitative e sociali, specie in ragione della compresenza non sempre funzionale e fluida tra Aziende Sociali Consortili, strumento di governance che presiede alla redazione e all'attuazione del Piano di Zona, e il Comune Capofila, il quale, come nel caso di Como, ha fino ad ora conservato le proprie prerogative in materia di programmazione dell'offerta dei servizi abitativi (ovvero di redazione del Piano Annuale dell'Offerta di Servizi Abitativi dell'Ambito) e di gestione dei SAP e dei SAS. In questo quadro, l'attività programmatica resta in capo all'ufficio comunale competente in materia di beni immobili e gestione del patrimonio, all'insegna di un fragile raccordo sul fronte della programmazione integrata, non solo con i tecnici della Azienda Sociale Comasca e Lariana, ma anche con i servizi sociali territoriali, in sostanziale continuità con il precedente impianto legislativo regionale.

L'appropriatezza dell'assetto di governance locale (ovvero la scelta tra demandare le

funzioni di programmazione integrata a entità sovracomunali come le ASC o al Comune Capofila) dipende da specificità territoriali che variano da Ambito a Ambito; nondimeno, va osservato come la frammentazione delle attività programmatiche e operative tra politiche abitative e sociali e tra entità diverse riconducibili a scale amministrative differenti possa condurre a conflitti di competenze e a limitare l'azione integrata a livello di Ambito e la sua uniformizzazione tra i diversi Comuni di cui si compone. Negli Ambiti di Como e di Garda e Salò (dove la creazione di un 'gruppo di azione tematica' tra tecnici della ASC Garda Sociale e del Comune Capofila di Desenzano del Garda ha comunque garantito maggiore integrazione tra programmazione sociale e offerta di servizi abitativi), la compresenza tra ASC e Comuni Capofila, unitamente all'esistenza di Comuni ad Alta Tensione Abitativa destinatari di risorse provenienti dal Fondo Inquilini Morosità Incolpevole, evidenzia criticità e ostacoli allo sviluppo di un quadro coerente di governance e programmazione unitaria territoriali (IN1).

Al di là dei rischi di limitato raccordo tra programmazione sociale delle ASC e programmazione dell'offerta di servizi abitativi quando è in capo ai Comuni Capofila, ma anche di conseguente mancata interconnessione tra servizi sociali e servizi abitativi, un tema rilevante è quello del coordinamento delle risorse finanziarie assegnate annualmente ai comuni dell'Ambito.

Comuni ad alta tensione abitativa come Como, Desenzano del Garda e Salò, ad esempio, hanno optato fino ad oggi per gestire in autonomia, al di fuori di logiche operative e di coerenza delle politiche abitative e sociali a livello di Ambito, le risorse ad essi riservate per il sostegno ai nuclei familiari in condizioni di morosità incolpevole, nonché l'offerta di SAP e SAS, lasciando nei fatti alle ASC la sola erogazione territoriale della Misura Unica.

A parte il caso peculiare di Milano, analoga dinamica si osserva nella gestione da parte dei Comuni degli Ambiti indagati della spesa riservata alle politiche sociali e del patrimonio comunale di SAP e SAS. Da un lato, le asimmetrie nella distribuzione del patrimonio all'interno degli Ambiti, con una concentrazione elevata di alloggi nei Comuni più grandi (specie i Comuni Capofila come Como o Desenzano del Garda), assegna a questi ultimi l'onere di assorbire prioritariamente la domanda sovracomunale di SAP da parte di nuclei familiari dal profilo socioeconomico fragile se non in condizioni di indigenza, con intuibili ricadute indirette sulla spesa dei servizi sociali comunali. Dall'altro lato, i Comuni più piccoli, specie in contesti dispersi come l'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, appaiono a volte poco inclini a mobilitare il (pure esiguo) patrimonio comunale per contribuire all'assorbimento della domanda territoriale di SAP, in ragione dell'aggravio proibitivo di spesa a bilancio che potrebbe derivare anche dall'allocazione degli alloggi a situazioni familiari di deprivazione socioeconomica che sarebbero in carico dei servizi sociali comunali.

Diversi interlocutori segnalano che questo ostacolo alla gestione unitaria sovracomunale di SAP e SAS potrebbe essere aggirato da una centralizzazione della spesa destinata alle politiche sociali dai singoli comuni, nonché da un maggiore coordinamento a livello di Ambito delle politiche di pianificazione urbanistica comunale, cui la piena integrazione tra politiche abitative e sociali appare subordinata e che d'altra parte risulta assai poco praticato.

Se il PGT, infatti, assume la prospettiva e il dettame della Legge 16 che designa alloggi sociali quali servizi e quindi quali dotazioni di welfare locale come standard urbanistici a cui lo sviluppo urbano è vincolato, allora esso, quale strumento indiretto di finanziamento per la produzione di alloggi sociali, diviene un potenziale ausilio per un bilanciamento territoriale del patrimonio di SAP e SAS a livello di Ambito, potendo

raccordarne il riassetto con nuova dotazione di infrastrutture di welfare locale (IN4, IN7). Tali opzioni, proprio come la possibilità di condividere a livello di Ambito le risorse addizionali allocate ai Comuni ad Alta Tensione Abitativa, si misurano però con evidenti resistenze.

In un quadro caratterizzato da compressione della spesa pubblica e crescenti vincoli di bilancio, i Comuni tendono a privilegiare l'autonoma gestione delle proprie risorse, specie in assenza di incentivi che, beneficiando l'articolazione di entità sovracomunali come le ASC, fornirebbero slancio a processi di armonizzazione di spesa e sviluppo urbano in grado di sostenere la gestione unitaria di una offerta di servizi abitativi pienamente integrata con le politiche sociali.

4.3 Caso studio: la figura del Community Manager e il progetto C.A.S.A. di ALER Milano

Nella prospettiva di una maggiore integrazione tra servizi sociali e servizi abitativi, risulta fondamentale il lavoro condotto al fine di qualificare la definizione e il consolidamento dei servizi abitativi stessi, così come sono introdotti dalla Legge 16. Come emerge da diverse interviste e da una ampia letteratura, l'integrazione tra politiche di welfare propriamente intese e politiche della casa richiederebbe un sistematico raccordo tra le linee di azione dei servizi sociali propriamente intesi e le diverse dimensioni del welfare abitativo, che generalmente fa capo ad altri dipartimenti e pure a soggetti (pubblici o privati) differenti.

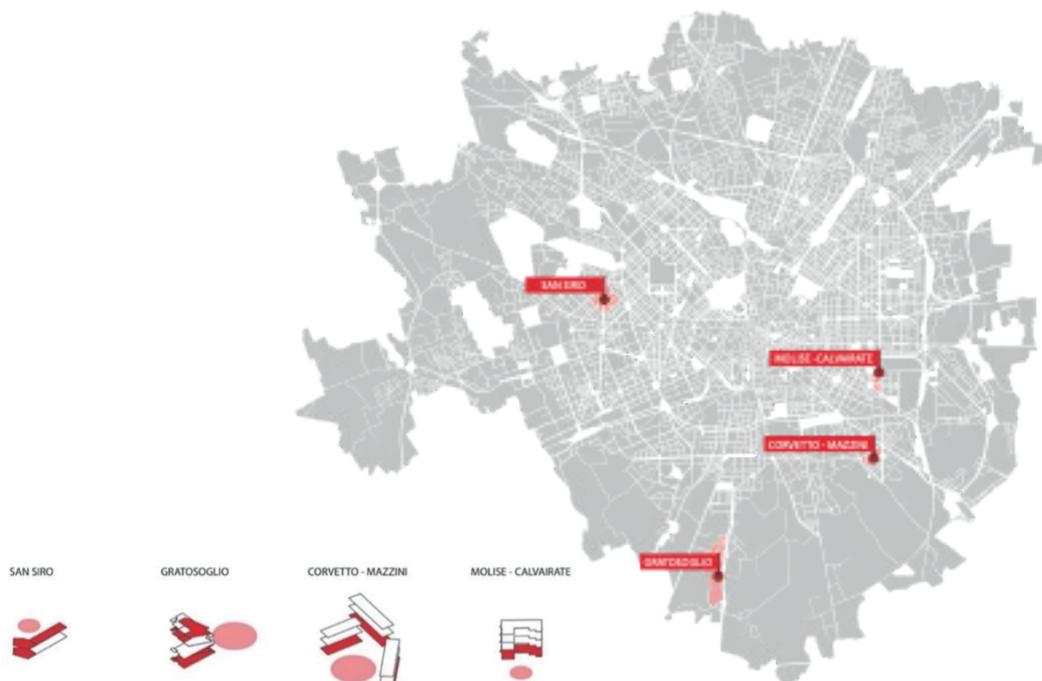
Ad oggi, a valle di una legge che ha significativamente ridefinito il campo di azione e gli obiettivi stessi delle politiche abitative in Lombardia, risulta fondamentale perimetrare e delineare i contenuti di ciò che intendiamo per servizi abitativi. Si tratta in buona sostanza di una ridefinizione profonda del ruolo stesso che le ALER svolgono, in una fase storica in cui le Aziende per la casa in Italia sono passate dall'essere soggetti promotori e realizzatori di stock abitativo a soggetti essenzialmente centrati sulla gestione del patrimonio abitativo esistente. D'altra parte, proprio per la progressiva caratterizzazione del patrimonio abitativo pubblico quale residuale nell'offerta e per i profili di fragilità di buona parte degli attuali inquilini, la necessità di un'azione congiunta (ma distinta nei ruoli) sul fronte dei servizi abitativi e dei servizi sociali è crescente. Pur nelle aperture che la Legge 16 introduce, la gestione del patrimonio da parte delle ALER è sistematicamente sollecitata ad interventi che sconfinano nell'alveo dei servizi sociali e che per molti versi esulano da quelli che dovrebbero essere mansioni e ruoli del gestore. Un lavoro di qualificazione e di parziale ridefinizione del ruolo del gestore risulta quantomai necessario.

Nella prospettiva di esplorare e qualificare la dimensione sociale insita nella definizione di servizio abitativo e al contempo di perimetrare e definire obiettivi e azioni che fanno capo alla gestione dei servizi abitativi di cui le ALER sono i principali attori, è stata avviata una sperimentazione di rilievo a partire dalla disponibilità dei fondi POR FSE 2014-2020 e di un avviso pubblico per il finanziamento di progetti di innovazione sociale e welfare locale nella città di Milano attivato in due tappe, nel 2020 e nel 2021.

Il progetto (denominato C.A.S.A., Centro ALER Servizi Abitativi) accoglie e sviluppa l'interpretazione della Legge 16 che esplicita la vocazione di Servizio dell'Edilizia Residenziale Pubblica con l'obiettivo di rafforzare la qualità, il profilo e l'efficacia della presenza dei servizi attraverso una logica di prossimità alla scala di quartiere e nel quadro di una partnership istituzionale (IN26) che integra servizi innovativi di gestione sociale (gestiti da ALER), servizi sanitari e sociosanitari di comunità (gestiti dalla ASST Fatebenefratelli Sacco) e servizi di supporto alle donne vittime di violenza

(con una partnership successivamente definita con due operatori del terzo settore). La sperimentazione è stata avviata inizialmente nel 2021 nei quartieri di Corvetto, Molise Calvaire, Gratosoglio e San Siro e poi nel 2022 nella UOG 2.

Figura 4.3.1
Progetto C.A.S.A. - Le quattro sedi della prima fase di attivazione nel 2021 (fonte: Aler Milano, 2021).



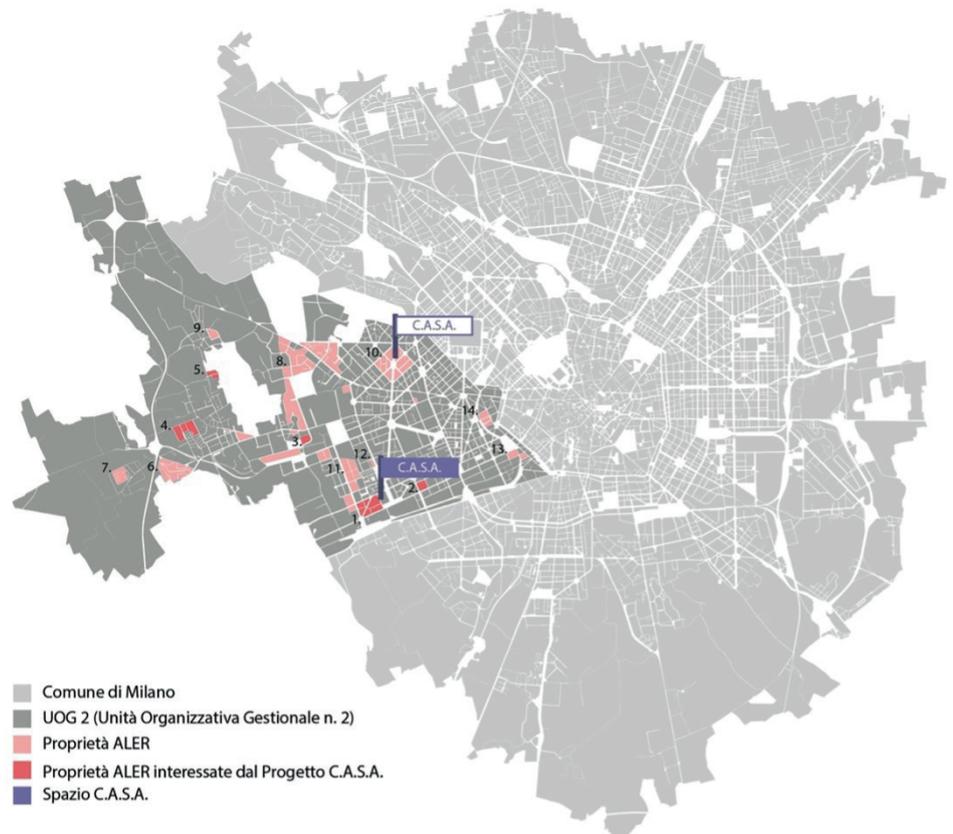
Una prima valutazione e il monitoraggio di tali sperimentazioni hanno evidenziato risultati di interesse che rilevano l'efficacia e l'efficienza delle attività di gestione sociale avviate e dell'integrazione attiva con i servizi sociosanitari e di assistenza e supporto alle vittime di violenza. Il nucleo operativo del progetto risulta costituito da un presidio di prossimità locale e integrato situato in spazi di ALER appositamente individuati e presso i quali sono attivi 'Community manager', operatori selezionati in corrispondenza di qualifiche in ambito sociale e attraverso un percorso di formazione realizzato a cura dell'Università di Milano Bicocca e poi in sinergia con SDA Bocconi e Politecnico di Milano.

In particolare sono individuati due ambiti di azione prioritari: 1) il bisogno di qualificare il rapporto dell'azienda ALER con il territorio attraverso una relazione di prossimità con gli abitanti e di gestione coordinata e integrata delle problematiche, in modo da promuovere la qualità della vita e dell'abitare; 2) il bisogno di cure e di assistenza sanitaria territoriale e la necessità conseguente di specifici interventi di prevenzione, assistenza e monitoraggio in grado di assicurare la rilevazione tempestiva dei bisogni, la continuità terapeutica anche presso il domicilio, la facilitazione dell'accesso alla rete dei servizi per la salute.

È evidenziata quale finalità generale la prospettiva di perseguire congiuntamente una più efficace gestione del patrimonio immobiliare e la qualità dell'abitare dell'inquilinato attraverso modalità territorializzate che prevedono:

- a) contestualizzazione, accesso a bassa soglia, ascolto proattivo e prossimità ai destinatari,
- b) potenziamento e qualificazione del rapporto tra le aziende di servizi (ALER e ASST Fatebenefratelli Sacco) e il territorio, aumentando le connessioni con gli interlocutori qualificati e il potenziamento delle connessioni con le reti sociali locali nel territorio,

Figura 4.3.2
 Progetto C.A.S.A. Ovest
 - L'area interessata
 dalla seconda fase di
 attivazione nel 2022
 nel (fonte: Aler Milano,
 2022).



c) la gestione coordinata e integrata delle problematiche degli abitanti, la gestione condivisa e integrata delle informazioni, l'ottimizzazione delle attività e dei servizi rivolti agli abitanti.

Più precisamente, il progetto C.A.S.A. ha realizzato l'istituzione di presidi territoriali, incentrati sullo sviluppo di un servizio di gestione sociale, che aprono a un orientamento che, più marcatamente, include anche una dimensione di operatività tecnica sul fronte della soluzione di problemi abitativi relativi agli alloggi. Nella seconda fase in particolare, a profili di operatori con competenze in ambito sociale sono stati integrati operatori con un profilo più propriamente tecnico, entro un quadro di azioni improntate a:

- Promuovere un intervento integrato nei confronti degli inquilini ALER volto a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità della gestione del patrimonio, a prevenirne il degrado, e a migliorare la qualità della vita degli inquilini con una rinnovata attenzione alle questioni di manutenzione e gestione ordinaria degli alloggi;
- Dare una risposta alla mancanza di strutture territoriali intermedie in grado di monitorare l'evoluzione dei bisogni e l'insorgere di eventuali criticità e cambiamenti in corso nell'utenza ALER – tipicamente esposta a più forme di fragilità sociale – attraverso presidi di quartiere attrezzati a monitorare, ascoltare e a promuovere attivamente soluzioni innovative che si fondano sull'integrazione di responsabilità e competenze dei soggetti del welfare abitativo;
- Offrire agli inquilini ALER un più facile accesso ai servizi dell'azienda, al fine di migliorare la qualità della relazione utente-azienda, nell'interesse dell'utente, del buon funzionamento del servizio pubblico e della buona gestione del patrimonio immobiliare associato;

- Offrire agli inquilini ALER – e agli abitanti del quartiere nell’insieme – un più facile accesso a servizi di welfare territoriali in modalità integrata, tra cui i servizi sanitari territoriali;

- Sviluppare forme di coinvolgimento attivo degli inquilini nella progettazione e attuazione di interventi per il miglioramento della qualità della vita e dei contesti abitativi.

In sintesi, attraverso il presidio C.A.S.A. e il servizio di gestione sociale il programma di azione di ALER Milano è orientato a migliorare la capacità di risposta agli abitanti, su temi diversi e con modalità innovative, promuovendo processi di innovazione sul piano gestionale e di funzionamento dell’azienda.

Il programma C.A.S.A. dunque sta operando congiuntamente a tre livelli: dentro l’azienda, a livello di coordinamento/regia delle funzioni di gestione sociale; a livello territoriale operativo/progettuale dei C.A.S.A.; al livello territoriale degli attori/servizi/enti con cui entrambi interagiscono nel contesto di riferimento. Il coordinamento e l’integrazione tra questi differenti livelli si stanno rivelando quali condizioni fondamentali per l’efficacia e, rispetto a questi tre livelli, gli strumenti che sono in uso comprendono:

- a) la partnership fra le istituzioni che hanno titolarità di intervento su campi fondamentali della qualità della vita nell’edilizia residenziale pubblica;
- b) la figura di un nuovo operatore – ‘Community manager’ che risponde all’esigenza di una presenza di ALER capace di interagire con i cittadini, su temi diversi e con modalità innovative e che nel progetto C.A.S.A. OVEST sarà selezionata con riferimento a profili e competenze che includeranno anche una dimensione tecnica ad integrazione del primo gruppo di operatori più marcatamente vicini a profili di operatori sociali;
- c) metodologie di ascolto attivo, coinvolgimento e partecipazione degli inquilini fin dalla fase d’avvio dei progetti;
- d) la costruzione di reti operative con associazioni, enti e altri soggetti attivi nei contesti di intervento.

Così come evidenziato nel lavoro di accompagnamento, monitoraggio e di profilazione del ruolo (condotto da SdA Bocconi e DASTU Politecnico di Milano), il Community Manager si occupa della qualità dell’abitare degli inquilini dei quartieri ALER, attraverso una costante relazione con gli inquilini e la ricerca di risposte ai loro bisogni abitativi dirette o indirette, tramite attività di orientamento, facilitazione e indirizzo ad altri servizi interni o esterni ad ALER. Sei sono le principali funzioni attivate (IN28; IN29; IN30; IN31; IN32):

1. La gestione dello spazio C.A.S.A.
2. Il supporto amministrativo e tecnico personalizzato ai soggetti fragili
3. Il supporto sociale personalizzato ai soggetti fragili
4. L’accoglienza dei nuovi assegnatari
5. La creazione di una rete territoriale
6. Il supporto allo svolgimento di pratiche amministrative della UOG.

La scelta di Regione Lombardia di orientare l’impiego delle risorse POR FSE di questa fase di programmazione a supporto di progetti di innovazione sociale e welfare locale arriva a valle di anni in cui risorse consistenti sono state impiegate a supporto di attività riconducibili alla nozione di ‘laboratorio di quartiere’. Si è trattato, nella più parte dei casi, di iniziative e di attività esternalizzate a soggetti del terzo settore e orientate ad attività di animazione sociale e culturale nei quartieri pubblici.

Marcare un nuovo orientamento nella direzione di promuovere progetti di innovazione collocandoli in capo ad ALER ha consentito di avviare un processo di investimento

nel cambiamento organizzativo dell'azienda, in corrispondenza delle attese di implementazione della Legge 16, e favorendo l'acquisizione di competenze (sono stati ingaggiati complessivamente circa 40 neolaureati dei quali circa 20 sono stati successivamente stabilizzati) utili a sperimentare in una prospettiva comprensiva e integrata le attività di gestione, anche amministrativa, dei servizi.

Certamente il progetto C.A.S.A. rappresenta un'esperienza di assoluto interesse proprio laddove ha consentito di affermare e qualificare la rilevanza sociale che una buona gestione dei servizi abitativi di per sé implica. Al contempo, se le postazioni C.A.S.A. e l'azione dei Community Manager costituiscono degli avamposti essenziali per l'implementazione dei servizi abitativi in una logica di prossimità capace di aumentarne l'adeguatezza, risulta fondamentale che sia attivata in modo complementare un'azione di integrazione agli strumenti e alle pratiche di cui sono responsabili i servizi di welfare locale (IN16). E questo è rilevante a Milano così come più in generale in tutti gli ambiti di riferimento della Regione.



Capitolo 4 in sintesi

Gli attori in prima linea o che svolgono ruoli di coordinamento e promozione (es. Comune capofila di Ambito, uffici dedicati, ALER, enti consortili, enti del terzo settore, fondazioni, etc.), le loro relazioni e le risorse che mettono a disposizione

- A fini di programmazione e integrazione tra politiche abitative e sociali, gli ambiti si sono dotati di assetti di governance eterogenei, affidando funzioni di coordinamento a comuni capofila o entità sovracomunali come le aziende consortili.
- I nuovi assetti di governance presiedono all'integrazione tra politiche abitative e sociali e armonizzazione della programmazione a scala di ambito: si tratta di un processo graduale e non lineare che appare allo stato dell'arte ancora in via di completamento.
- L'assenza di linee guida vincolanti da parte di Regione Lombardia, se ha incoraggiato la sperimentazione di ambito, può indurre ritardi e asimmetrie territoriali, penalizzando contesti periferici sprovvisti di apparati amministrativi adeguati.
- Difficoltà ad armonizzare la programmazione derivano da conflitti di competenza tra comune capofila e entità sovracomunale (dove presente), specie rispetto alla gestione centralizzata delle risorse (come nel caso del contributo per la morosità incolpevole).
- Altro aspetto critico, sul lato programmatico e su quello operativo, riguarda la distribuzione di responsabilità e il coordinamento tra attori delle politiche abitative (incluse le ALER, ancora limitatamente coinvolte) e i servizi sociali comunali.
- Modalità e assetti a supporto dell'integrazione tra politiche abitative e sociali sono stati demandate all'iniziativa amministrativa locale, ma emerge una domanda di iniziative inter-ambito e di livello regionale per la formazione e circolazione di esperienze e competenze.
- Emerge l'esigenza di coordinamento urbanistico a scala di ambito: i PGT comunali, designando l'alloggio sociale come standard, ne divengono mezzo di promozione, ma con potenzialità assai limitata. Un maggior raccordo potrebbe essere di ausilio per meglio bilanciarne l'offerta a scala di ambito.
- Il Progetto C.A.S.A. e l'azione dei 'community manager' a Milano sono identificati quale importante esperimento di integrazione tra efficienza gestionale dei servizi abitativi e azione complementare ai servizi di welfare locale.

Quadro sintetico e governance locale

	Ambito 27 Cinisello Balsamo	Ambito 28 Como	Ambito 38 Garda e Salò	Ambito 53 Milano	Ambito 85 Valle Seriana e Scalve
Numero abitanti	138.411	143.630	126.182	1.391.946	42.119
Numero Comuni	4	25	22	1	24
Classi di fabbisogno	critico; in aumento	da capoluogo; in media	turistico (60% dei comuni dell'ambito)	acuto	basso; in media
Profilo	prima cintura Milano; area densamente urbanizzata	capoluogo di provincia; centro urbano medie dimensioni	centri urbani di piccole dimensioni; alta incidenza provvedimenti sfratto	capoluogo regionale, città di grandi dimensioni	comuni appartenenti a due aree interne montane; bassi redditi pro- capite
ALER	Milano	Varese-Como- Monza Brianza-Busto Arsizio	Brescia- Mantova- Cremona	Milano	Bergamo- Lecco-Sondrio
Programmazione d'Ambito Politiche sociali	ASC 'Insieme per il Sociale' (dal 2013)	ASC 'Azienda Sociale Comasca e Lariana' (dal 2018)	ASC 'Garda Sociale' (dal 2018)	Ufficio di Piano del Comune	Ufficio di Piano del Comune capofila, Clusone
Programmazione d'Ambito Politiche abitative		Comune capofila, Como (eccetto Misura Unica, gestita da ASC)	Comune capofila, Desenzano del Garda eccetto Misura Unica, gestita da ASC)		
Agenzia per la Casa	<i>Agenzia per la Casa</i> (in capo ai Servizi Sociali ed Educativi)			<i>Agenzia Abitare Milano. Agenzia per l'Abitare Sostenibile</i>	
Altri strumenti di coordinamento	Tavolo tecnico tra uffici competenti in su servizi abitativi di tutti i Comuni dell'Ambito (dal 2017)		Gruppo di Azione tematica tra ASC e Comune Capofila	Ufficio Emergenza Abitativa, quale raccordo tra Direzione Casa e Direzione Welfare e Salute	

05

I servizi abitativi pubblici e sociali

Il presente capitolo illustra e analizza le **iniziative che sono state realizzate sul territorio per mettere a disposizione alloggi a canone calmierato (SAP e SAS)**. Sono stati raccolti ed elaborati dati secondari accessibili e materiale di ricerca pregresso, nonché interviste semi-strutturate a osservatori privilegiati coinvolti a diverso titolo professionale nella attività di programmazione e attuazione delle politiche abitative alla scala di ambito. Si è provveduto a ricostruire il nuovo assetto legislativo in materia di SAP e SAS (la cui complementarità motiva l'analisi combinata adottata di seguito) e la distribuzione spaziale dello stock complessivo, mostrando la natura dei SAS, le forme di promozione e gli impieghi prevalenti, nonché le iniziative sostenute dal Fondo Immobiliare Lombardia per incrementarne la produzione.

5.1 La mappatura dell'offerta di SAP e SAS in Lombardia e nei cinque Ambiti

Il patrimonio residenziale, prevalentemente destinato a SAP e SAS, di proprietà delle ALER e dei Comuni lombardi nel 2017 ammontava a 161.426 unità: dato, questo, superiore di circa 2.000 unità rispetto al dato riportato nel paragrafo 3.2 per l'anno 2021. Lo scarto tra i due dati, in assenza di informazioni di dettaglio sui piani di vendita attuati in Lombardia tra il 2017 e il 2022, fornisce una indicazione di massima sulla quota di alloggi pubblici alienati nei cinque anni in oggetto, che, stante i dati disponibili, sarebbe pari a circa l'1,2 per cento dell'intero stock regionale, per una media di circa 400 alloggi venduti all'anno.

L'analisi qui sintetizzata rispetto alla distribuzione spaziale del patrimonio residenziale di ALER e Comuni lombardi si basa sui dati del 2017, i più recenti disaggregati per comune a disposizione della Missione Valutativa. Sebbene l'alienazione di porzioni anche modeste di stock costituisca un aggravio del carattere residuale dell'offerta di affitto sociale in Lombardia, a fronte di una pressione costante dal lato della domanda, si ritiene che la modesta entità relativa degli alloggi alienati nel quinquennio non comporti alterazioni sostanziali nella analisi della distribuzione spaziale del patrimonio. I dati del 2017 forniscono perciò una ricostruzione fedele della geografia dell'offerta locativa pubblica lombarda.

L'aspetto più rilevante che emerge dall'analisi della distribuzione spaziale del patrimonio residenziale pubblico regionale (Figura 5.1.1) è la concentrazione dello stesso entro i

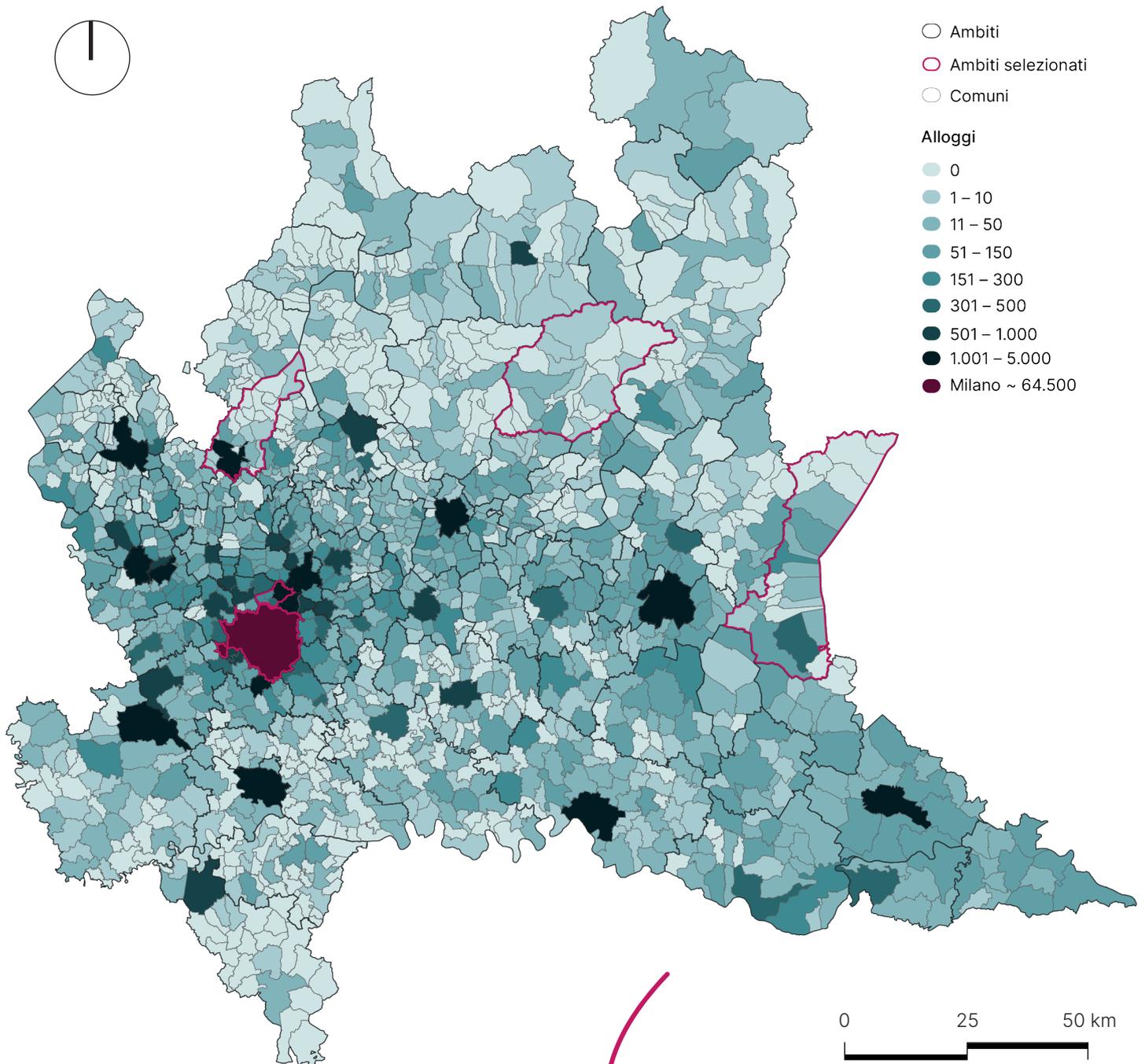


Figura 5.1.1
 Distribuzione degli alloggi di proprietà delle ALER e dei Comuni per comune in Lombardia nel 2017 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

L'aspetto più rilevante che emerge dall'analisi della distribuzione spaziale del patrimonio residenziale pubblico regionale è la concentrazione dello stesso entro i comuni di maggiori dimensioni, in particolare (anche se non in via esclusiva) quelli che rivestono funzione di Comune capofila nei rispettivi Ambiti di appartenenza.

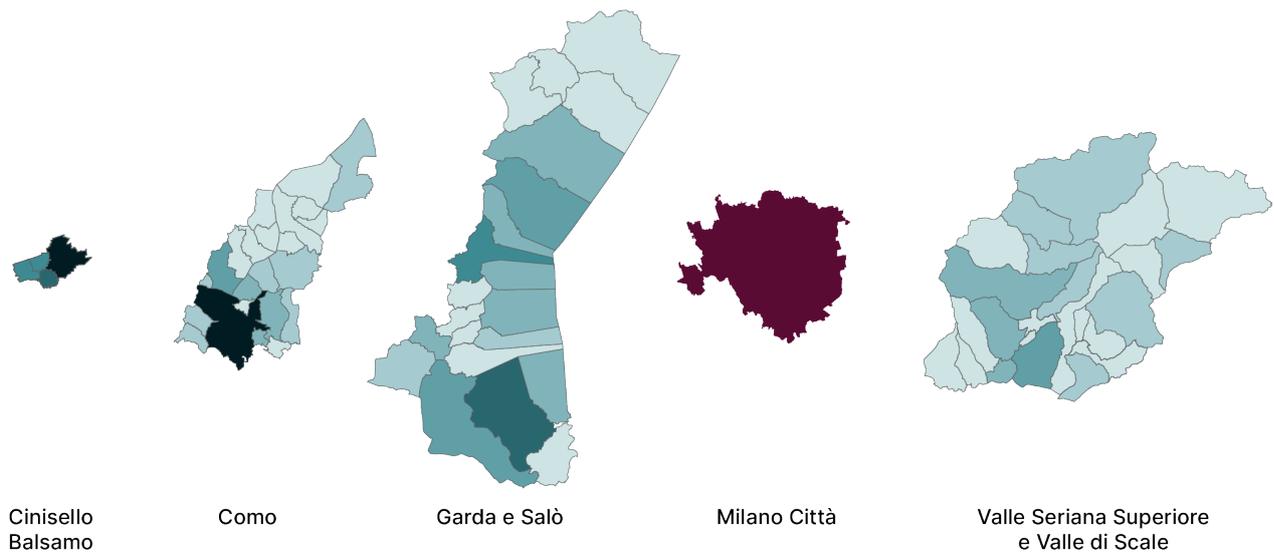


Figura 5.1.2 Distribuzione degli alloggi di proprietà delle ALER e dei Comuni per comune negli Ambiti di Cinisello Balsamo, Como, Garda e Salò, Milano Città e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, nel 2017 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

comuni di maggiori dimensioni, in particolare (anche se non in via esclusiva) quelli che rivestono funzione di Comune capofila nei rispettivi Ambiti di appartenenza.

La stessa caratterizzazione riguarda anche i cinque Ambiti presi in esame dalla Missione Valutativa (Figura 5.1.2). A presentare le concentrazioni più elevate di alloggi di proprietà delle ALER e dei Comuni nei cinque contesti territoriali in oggetto sono infatti il Comune di Cinisello Balsamo nell'Ambito omonimo, i Comuni di Clusone e Como quali Comuni Capofila nei propri Ambiti di appartenenza, i Comuni di Desenzano sul Garda, Lonato e Salò, ovvero i maggiori centri nell'Ambito di Garda e Salò. Il Comune di Milano mostra poi la maggiore concentrazione di alloggi pubblici in valori assoluti tra tutti i comuni della Lombardia, esercitando una funzione ricettiva anche verso la domanda di affitto sociale dei comuni della prima cintura.

Tale distribuzione, se rappresenta un dato già noto, assume però rilevanza sostanziale nell'assetto delineato dalla Legge 16, in ragione non solo del nuovo quadro programmatico sovracomunale delle politiche abitative, ma anche dei nuovi orientamenti verso l'integrazione delle politiche abitative e sociali. Concentrazioni di alloggi destinati a SAP e SAS presso i Comuni di maggiori dimensioni, alla nuova scala di programmazione di Ambito, formalizzano de facto responsabilità di ricezione in via prioritaria della domanda di affitto sociale da parte dei Comuni maggiori o svolgenti funzioni di capofila, in ragione della minore o marginale disponibilità di alloggi pubblici da parte dei comuni di minori dimensioni. In questo quadro, tuttavia, l'integrazione tra politiche abitative e sociali sollecita forme di presa in carico dell'inquinato destinato a ripercuotersi sulla spesa sociale dei comuni interessati, anche in maniera rilevante, che rischiano di ricadere in primis sui bilanci dei maggiori comuni. Tale dinamica solleva il tema dell'individuazione di modalità e risorse finalizzate alla rimodulazione della distribuzione spaziale di alloggi destinati a SAP e SAS alla scala dei singoli Ambiti della Lombardia. Per essere perseguita, essa richiede non solo interventi di recupero dello stock pubblico sfitto e il disincentivo, quando opportuno, di ipotesi di alienazione del patrimonio presso i comuni più piccoli, ma anche il rilancio nella programmazione di Ambito (e con il supporto finanziario regionale) della produzione di nuovi alloggi per l'affitto sociale nei contesti territoriali periferici, quando essi non si configurino come luoghi di confinamento, bensì luoghi interconnessi e provvisti di adeguate infrastrutture sociali.

5.2 I requisiti di accesso ai SAP (e ai SAT)

La Legge 16 riserva i SAP a nuclei familiari in condizioni di deprivazione abitativa, economica, sanitaria o sociale che non consentono loro di accedere alla locazione a prezzi di mercato.

Sono eleggibili per i SAP i nuclei familiari costituiti da una persona, anche genitore separato o divorziato, ovvero coniugi non legalmente separati, figli anagraficamente conviventi, o figli non anagraficamente conviventi di genitori destinatari di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria che prevedono tempi paritetici di cura e frequentazione degli stessi e il rilascio della casa familiare. Sono eleggibili anche conviventi di fatto da almeno due anni alla data di presentazione della domanda o persone legate da vincoli di parentela fino al terzo grado e affinità fino al secondo da almeno un anno (termini, questi, da cui sono esenti soggetti affidati con provvedimento dell'Autorità giudiziaria e di ultrasessantacinquenni, disabili con invalidità permanente non inferiore al 66 per cento, con grave handicap o patologia con prognosi ad esito infausto).

I beneficiari dei SAP devono possedere ISEE non superiore a 16.000 euro e soglia patrimoniale non superiore a 22.000 euro per i nuclei familiari di un solo componente, e 16.000 euro + (5.000 euro x il Parametro della Scala di Equivalenza) per due o più componenti, in assenza di diritti di proprietà o altri diritti reali di godimento su beni immobili adeguati alle esigenze del nucleo familiare, nonché di eventi di occupazione abusiva o precedenti assegnazioni di alloggi sociali interrottesi nei cinque anni precedenti. È richiesta inoltre quale requisito la cittadinanza italiana o della Unione Europea, ovvero permesso di soggiorno almeno biennale, regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, residenza anagrafica o attività lavorativa in Lombardia.

Una volta verificati i requisiti e assegnate le unità abitative, Comuni, ALER e enti gestori stipulano il contratto di locazione, predisposto secondo uno schema tipo approvato dalla Giunta regionale. Il canone di locazione dei SAP è destinato a compensare i costi di gestione, compresi gli oneri fiscali, e a garantire la manutenzione ordinaria. È calcolato avendo a riferimento il valore dell'alloggio, che tiene conto delle sue caratteristiche e del costo di costruzione dell'edilizia pubblica, e la condizione economica del nucleo familiare in base all'ISEE. Il RR4/2017 stabilisce una soglia massima del costo della locazione, entro cui il valore del canone non può comunque essere superiore al 25 per cento dell'ISE del nucleo familiare.

La Legge 16 aveva inizialmente disposto che la residenza anagrafica in Lombardia non potesse essere inferiore a cinque anni dalla presentazione della domanda. Tale requisito è stato però invalidato con sentenza 44/2020 della Corte costituzionale, in ragione, tra le altre specificazioni, del pregiudizio da esso recato al principio di 'eguaglianza sostanziale' espresso dall'Articolo 3 della Costituzione. La sentenza sottolinea che il requisito della residenza anagrafica non ha «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei SAP», non potendo «presumersi che coloro che vivono nella regione Lombardia da meno di cinque anni soffrano una condizione di disagio minore rispetto a chi vi risieda da più anni».

I requisiti per l'accesso ai SAP regolano anche l'accesso agli alloggi sociali che ALER e Comuni destinano ai Servizi Abitativi Transitori (SAT) per il contrasto dell'emergenza abitativa. Tali alloggi, entro una quota non superiore al 10 per cento delle unità abitative disponibili, sono assegnati attraverso assegnazione gestita esclusivamente dai Comuni e dunque con valutazione dei Servizi Sociali per una durata non superiore a cinque anni e in presenza di un appropriato programma volto al recupero dell'autonomia economica e sociale.

Nel quadro dei programmi di riqualificazione, a fronte di protocolli per la sicurezza dei quartieri, gli enti proprietari possono assegnare quali SAT una quota aggiuntiva di alloggi a nuclei familiari sempre aventi i requisiti per l'accesso ai SAP e in condizioni di deprivazione socioeconomica accertata da autorità giudiziaria o Servizi Sociali. In questo senso, sebbene non esplicitato, i SAT possono essere impiegati de facto, specie in presenza di programmi di rigenerazione del patrimonio, entro percorsi di regolarizzazione e autonomia economica e sociale anche di nuclei familiari occupanti abusivamente alloggi sociali (IN3, IN4), purché aventi i requisiti per i SAP e in stato di necessità accertata come di cui sopra.

5.3 La procedura per la formazione delle graduatorie

In una prospettiva che volge significativamente verso una logica di offerta (più che di determinazione della domanda) la Legge Regionale affida la procedura di selezione per l'accesso ai SAP ai Comuni, i quali possono comunque avvalersi della collaborazione della ALER previa convenzione. I nuclei familiari che, a seguito di avviso pubblico, intendono partecipare alla selezione per l'accesso agli alloggi disponibili possono presentare domanda esclusivamente in forma digitale ricorrendo alla piattaforma informatica, dove sono pubblicate le unità abitative disponibili suddivise per ente proprietario.

I comuni e le ALER supportano, tramite un apposito servizio, i richiedenti nella presentazione delle domande. Il richiedente indica almeno una e non più di due unità abitative di preferenza, anche appartenenti a diversi operatori accreditati, purché corrispondenti alla composizione del proprio nucleo familiare. La piattaforma effettua poi gli abbinamenti tenuto conto della composizione dei nuclei familiari e delle caratteristiche delle unità abitative, e forma graduatorie comunali distinte per ciascun ente proprietario. Qualora unità abitative adeguate (ovvero di dimensioni comprese tra superfici minime di 28-46 metri quadri, per un nucleo mono-componente, e superfici massime non inferiori a 78, per nuclei di sei o più componenti) non siano più disponibili dove indicato di preferenza, ne viene assegnata una in altra zona. Se non vi sono unità abitative adeguate, la domanda è comunque valida per unità abitative adeguate che si rendessero disponibili prima dell'approvazione della successiva graduatoria.

La procedura di formazione delle graduatorie è stata ridefinita attraverso la revisione dell'Articolo 23, comma 4, della Legge 16, modificato dall'Articolo 4, comma 1, lettera (b) della LR16/2018, dall'Articolo 27, comma 1, lettere (b), (c) e (d) della LR8/2021, e dall'Articolo 8, comma 1, lettere (d) e (e) della LR9/2022, attraverso cui la procedura stessa è parzialmente tornata alla formulazione della precedente LR27/2009. Tali modifiche hanno revocato il meccanismo per cui la piattaforma informatica regionale provvedeva alla costituzione, per ciascuna unità abitativa, di una graduatoria dedicata, la cui validità era funzionale alla successiva assegnazione, e dove la preferenza espressa dal richiedente figurava come vincolante. La formulazione iniziale non prevedeva dunque che, in assenza di disponibilità di alloggio nella zona di preferenza espressa dal richiedente, potesse in alternativa essere assegnata unità abitativa adeguata ove disponibile in altra zona. Il richiedente accedeva invece ad una graduatoria per l'assegnazione di una singola unità abitativa al nucleo familiare con punteggio più elevato tra quelli che avevano espresso la medesima preferenza.

Sebbene la ridefinizione della procedura di formazione delle graduatorie abbia arginato in corso d'opera complicità e rallentamenti amministrativi nell'iter di ricezione e valutazione delle domande e assegnazione degli alloggi da parte di Comuni e ALER, restano però alcuni rischi distorsivi associati alla formazione di graduatorie comunali

distinte per le unità immobiliari disponibili di proprietà dei Comuni e quelle delle ALER. In particolare, proprio come il meccanismo vincolante della preferenza localizzativa e per la singola unità immobiliare, la scelta per l'accesso esclusivo all'una o all'altra graduatoria da parte del singolo nucleo familiare può alterare indirettamente l'ordine di priorità dei nuclei familiari richiedenti fissato dai criteri di assegnazione. Ciò ha spinto numerosi richiedenti a inoltrare doppia domanda sia al Comune che alla ALER di competenza territoriale: circostanza che, senza ovviare ai rischi distortivi di cui sopra, pone esigenze di stretto coordinamento tra Comuni e ALER per evitare distorsioni, doppie assegnazioni o soluzioni localizzative non ottimali. Nuove esigenze di coordinamento si scontrano però con la rigidità della piattaforma informatica, la quale, non consentendo a Comuni e ALER di visionare le reciproche graduatorie, costringe gli operatori a ricorrere a modalità di coordinazione non automatizzate.

5.4 La digitalizzazione della procedura per accedere alla graduatoria

Il Regolamento Regionale 4 introdotto nel 2017 dispone che Comuni, ALER e operatori accreditati supportino il richiedente nella presentazione della domanda tramite un apposito servizio, ferma restando l'autocertificazione e dunque la responsabilità del richiedente in ordine alle dichiarazioni rese. Il servizio di supporto è costituito da postazioni telematiche e personale dedicato che assiste il richiedente nella compilazione e trasmissione della domanda. A tale fine, Comuni, ALER e operatori accreditati possono avvalersi, tramite apposite convenzioni, della collaborazione di soggetti senza fini di lucro quali centri autorizzati di assistenza fiscale e associazioni sindacali.

Nei cinque Ambiti indagati, il supporto dei richiedenti nella compilazione delle domande ha assunto forme diverse, a seconda delle dimensioni del Comune e dell'entità del flusso di richiedenti.

Facendo riferimento ai più recenti avvisi pubblici del 2022, negli Ambiti di Cinisello Balsamo e Como, sportelli per il supporto dei richiedenti sono stati attivati e pubblicizzati, oltre che nei Comuni Capofila, rispettivamente nei Comuni di Bresso, Cormano, Cusano Milanino e nella sede ALER della UOG di Sesto San Giovanni, e nei Comuni di Cernobbio e Lipomo.

Nell'Ambito di Garda e Salò, i siti istituzionali del Comune Capofila e degli altri Comuni hanno fornito esclusivamente numeri utili per informazioni inerenti alla redazione delle domande.

Nell'Ambito di Milano Città, il Comune ha fatto ricorso alla sua rete di Spazi WeMi, postazioni dei servizi sociali territoriali orientate a supportare e a facilitare l'accesso ai servizi di welfare e dislocati in contesti diversi. In questo modo sono stati attivati dunque venti punti di supporto con postazioni telematiche assistite distribuiti in tutti i municipi. In modo analogo, nell'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, la capillarità della rete di sportelli dei Servizi Sociali (e le sinergie in essere tra Servizi Sociali e attori del terzo settore locale), unitamente alle dimensioni ridotte dei 24 Comuni di pertinenza e del relativo flusso di richiedenti, hanno consentito il supporto da parte dei Servizi Sociali territoriali dei nuclei familiari facenti domanda e necessitanti affiancamento esperto in fase di compilazione, oltre che di accesso telematico.

Negli altri casi, la dotazione di postazioni telematiche per l'accesso assistito alla piattaforma informatica regionale ha operato al fine di ovviare alla carenza di competenze digitali di parte dei richiedenti, arginando però solo in parte le difficoltà

dei nuclei familiari (anziani e migranti con limitata padronanza linguistica, in primis) ad approssimare gli aspetti di merito, di natura tecnica, relativamente alla compilazione della domanda (IN1). Contestualmente, specie nei comuni di maggiori dimensioni, il flusso di richieste non ha consentito un ingaggio capillare da parte dei Servizi Sociali territoriali, più spesso in grado di fornire accompagnamento esperto ai soli nuclei familiari già in carico. In generale, in una prima fase, il supporto all'utenza per l'utilizzo delle postazioni digitali riguardava esclusivamente l'accesso alla piattaforma telematica e il suo funzionamento, mediante accesso personale SPID. In assenza di credenziali in grado di delegare ai soggetti preposti (inclusi sindacati inquilini) la compilazione delle domande per conto del richiedente, il solo supporto all'utilizzo della piattaforma non si è dimostrato sufficiente a dirimere le criticità legate alla corretta compilazione della domanda da parte dell'utenza (IN17).

Le esternalità negative del processo di digitalizzazione dei bandi per i SAP sono di fatto ricadute sull'apparato amministrativo – di Comuni e ALER – deputato alla gestione della procedura di formazione delle graduatorie e assegnazione degli alloggi, nonché sulla stessa utenza, in ragione della notevole incidenza di refusi, incongruenze e omissioni recanti pregiudizio alle stesse procedure di ammissione alle graduatorie (IN18). Tale criticità ha portato la Giunta Regionale a introdurre una specifica modifica all'Articolo 9, comma 4, della Legge 16, tesa a consentire la stipula, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, di apposite convenzioni tra Giunta Regionale e organizzazioni sindacali degli inquilini, al fine di agevolare i nuclei familiari nella presentazione della domanda di assegnazione di alloggio sociale nei SAP. Le convenzioni definiscono le modalità operative per l'accesso alla piattaforma informatica regionale e possono individuare la documentazione da presentare a supporto delle dichiarazioni da rendere nella domanda, anche ai fini di evitare errori nella compilazione della medesima domanda e di facilitare le successive operazioni di verifica dei requisiti di accesso ai SAP. Tale formulazione riconosce implicitamente le criticità emerse in relazione alla digitalizzazione delle domande, di fatto creando le condizioni per forme di presa in carico da parte delle organizzazioni sindacali degli inquilini non nuove, ma che l'impianto legislativo originario aveva inizialmente inteso minimizzare.

Se le modifiche legislative apportate in corso d'opera consentono l'accompagnamento professionale dei richiedenti da parte delle organizzazioni sindacali, il carattere non oneroso cui le convenzionati devono attenersi attribuisce alle stesse un carattere di limitata affidabilità, in assenza di risorse finanziarie e adeguate linee guida regionali finalizzate all'attivazione di modalità formalizzate di accreditamento, coordinazione e formazione continua.

5.5 I criteri che concorrono alla formazione delle graduatorie

L'assegnazione delle unità abitative è effettuata in modo da assicurare la migliore allocazione possibile e al contempo anche una qualche forma di integrazione sociale tramite diversificazione delle condizioni familiari, che, modulando la presenza di anziani, nuclei familiari di nuova formazione o monoparentali, disabili, e categorie di motivata rilevanza sociale, si prefigge di perseguire un equilibrio entro gli immobili ospitanti SAP.

Il dispositivo che regola la formazione delle graduatorie è assai complesso. La piattaforma informatica attribuisce a ciascuna domanda un Indicatore della Situazione di Bisogno Abitativo (ISBAR) ai fini della formazione delle graduatorie comunali per ente proprietario, sulla base di valori attribuiti alle condizioni abitative, economiche, familiari e sociali, nonché alla durata del periodo di residenza nella regione e nel comune a cui si

riferisce la graduatoria.

Il punteggio relativo alle condizioni abitative è determinato dai seguenti fattori:

- sussistenza di situazioni di abitazione impropria (da 2,6 a 6 punti),
- rilascio di alloggio o genitore separato o divorziato (3,5 punti),
- ridotta accessibilità (da 2 a 5 punti),
- sovraffollamento (da 2 a 2,5 punti) e coabitazione 'involontaria' (da 0,5 a 1),
- condizione economica, ovvero il reddito ISEE del nucleo familiare, (fino a 4 punti),
- condizioni familiari (presenza di anziani, nuclei familiari di nuova formazione o monoparentali, disabili, e categorie di motivata rilevanza sociale) (8-10 punti),
- periodo di residenza nella regione e nel comune (fino a 6,5 punti per residenze superiori a 5 anni e 8 punti per residenze superiori a 8 anni).

Al fine esplicitato di perseguire la sostenibilità economica dei SAP e l'eterogeneità sociale dell'inquilinato, inoltre, le assegnazioni a nuclei familiari indigenti (ovvero dichiaranti una situazione economica non superiore a 3.000 euro ISEE) sono disposte nella misura massima del 20 per cento delle unità abitative annualmente disponibili. I comuni possono superare tale soglia nel proprio patrimonio, garantendo la copertura delle relative spese. I nuclei familiari indigenti che accedono ai SAP definiscono insieme ai Servizi Sociali comunali un progetto individuale finalizzato al recupero dell'autonomia economica e sociale, e prevede un percorso di supporto e accompagnamento del nucleo per il periodo di erogazione del Contributo di Solidarietà fino a quando il nucleo familiare non abbia acquisito autonomia economica e sociale.

L'analisi dei criteri che concorrono alla determinazione del punteggio assegnato alle domande per i SAP evidenzia il sussistere di condizioni potenzialmente recanti effetti sperequativi nelle graduatorie comunali. Innanzitutto, all'ISEE del nucleo familiare facente domanda è assegnato un punteggio comparativamente modesto, fino ad un massimo di quattro punti, nonostante l'ISEE, a scala nazionale, costituisca indicatore primario per l'individuazione dei nuclei familiari titolati a prestazioni o benefici di welfare, incluse misure erogate dai Servizi Sociali.

Sebbene l'ISBAR presenti criteri dettaglianti le condizioni abitative del nucleo familiare che non lo rendono sostituibile dall'ISEE, l'impiego dell'ISEE nella misurazione di un secondo indicatore che ne riproduce alcune funzionalità non è esente da rischi di ridondanza o distorsione.

L'ISEE è infatti già di per sé indicatore di sintesi delle condizioni abitative (incluso il peso del canone di locazione), familiari (relativamente al numero di adulti e minori e all'età di questi ultimi), reddituali, socio-sanitarie (con riferimento alla presenza nel nucleo familiare di disabili, per cui è considerata anche la natura della disabilità, nonché soggetti per i quali siano erogate prestazioni socio-sanitarie residenziali a ciclo continuativo) e patrimoniali (di natura immobiliare e mobiliare).

In secondo luogo, il sistema di punti finalizzato a diversificare i richiedenti per condizione familiare produce giustificabilmente l'effetto di favorire alcuni profili di vulnerabilità (anziani e disabili, in primis), ma, ad eccezione dei nuclei familiari indigenti, non vi sono parametri per definire quote percentuali limite di ciascuna condizione familiare a cui è attribuita priorità, né il sistema di punti adottato, di per sé, assicura la composizione equilibrata e l'integrazione sociale dell'inquilinato nei complessi di inserimento dei nuovi assegnatari.

Inoltre, la Legge 16 pone un tetto percentuale all'offerta annua di SAP a nuclei familiari indigenti in considerazione di vincoli di sostenibilità economica (IN12). La ridefinizione dell'offerta di servizi abitativi alla scala di Ambito, privilegiando un approccio integrato, mira al superamento di un utilizzo di lungo corso dei SAP come strumento elettivo, a volte esclusivo, di contenimento della povertà assoluta, a cui è imputata anche una

tendenza alla concentrazione spaziale di situazioni di deprivazione socioeconomica. I nuovi criteri di determinazione delle graduatorie non sono stati accompagnati però dall'attivazione di soluzioni intermedie tra forme di ospitalità contingente in capo ai Servizi Sociali (come, ad esempio, strutture di assistenza o di tipo alberghiero) e i SAP, nonché forme di supporto finanziario rivolte ai soggetti gestori al fine di assicurare la sostenibilità economica dei SAP anche qualora destinatari siano nuclei familiari in condizioni di grave deprivazione materiale (IN16), lasciando inavaso il tema della sicurezza abitativa della popolazione in condizioni di indigenza (IN18), specie nei contesti dove il tema è più pressante, come capoluoghi di provincia e Comuni Capofila.

Infine, l'attribuzione di punteggi elevati all'anzianità di residenza anagrafica nel territorio comunale e regionale, come già il requisito minimo di cinque anni di residenza anagrafica in Lombardia, poi invalidato con sentenza 44/2020 della Corte costituzionale, introduce un criterio che non concorre a meglio definire le condizioni di deprivazione del nucleo familiare richiedente, piuttosto avvantaggiando residenti di lunga durata in quanto tali. Ciò non solo penalizza i gruppi sociali in condizioni di difficoltoso accesso alla residenza anagrafica, quali migranti, persone senza fissa dimora e abitanti di cosiddetti 'campi nomadi', ma, assegnando peso decisivo ad un criterio estraneo alle principali dimensioni di deprivazione socioeconomica, finisce per minimizzare l'incidenza di criteri elettivi quali ISEE e condizione abitativa (IN13).

5.6 L'accesso ai SAS, lo sviluppo dell'offerta e la declinazione di diversi canoni di locazione

Dagli anni 2000, a seguito del recepimento da parte della Legge Regionale 27/2009 prima, e della Legge 16 poi, della definizione di 'alloggio sociale' formulata per mezzo del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, anche in Lombardia i SAP (già Edilizia Residenziale Pubblica) sono stati affiancati da una quota crescente di Edilizia Residenziale Sociale (ora SAS secondo la Legge 16).

La definizione legislativa, ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato di cui agli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, identifica quali SAS le unità immobiliari ad uso residenziale che assolvono la funzione di interesse economico generale di alleviare la condizione di deprivazione abitativa di nuclei familiari non in grado di accedere alla locazione di mercato. Rientrano entro tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati tramite ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche (quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico), da destinarsi prioritariamente alla locazione temporanea per almeno otto anni, tramite allocazione prevalente delle risorse disponibili.

La definizione di SAS include sia la locazione temporanea sia il sostegno in accesso alla proprietà, con finalità di integrazione tra diverse fasce sociali. L'Articolo 1 della Legge 16 recepisce tale formulazione, identificando il sistema regionale dei servizi abitativi come sistema unitario dell'offerta abitativa, costituito dall'insieme di alloggi sociali e strumenti atti a soddisfare il fabbisogno abitativo primario e ridurre la deprivazione abitativa di categorie sociali gravate da condizioni di svantaggio.

Coerentemente alla 'definizione ombrello' di alloggio sociale, i SAS sono identificati dall'Articolo 32 della Legge 16 con l'offerta e la gestione di unità residenziali destinate alla locazione (o alla vendita dopo un periodo minimo di locazione non inferiore a otto anni) per nuclei familiari con capacità economica inadeguata a sostenere un canone di locazione a canone libero di mercato o un mutuo per l'acquisto dell'abitazione,

al contempo impossibilitati ad accedere ai SAP per mancanza di requisiti o, a date condizioni, carenza di offerta.

Prima dell'entrata in vigore della Legge 16, la Legge Regionale 27/2009 aveva già incorporato nell'offerta di Edilizia Residenziale Sociale nuove soluzioni locative a canoni di quasi-mercato, rivolte alla medesima fascia di domanda abitativa e concepite per generare non solo introiti adeguati alla copertura dei costi di realizzazione e gestione dell'intervento, ma anche una moderata redditività per soggetti attuatori ed eventuali investitori, entro un regime cosiddetto di 'profitto limitato' teso ad accrescere l'attrattività del settore per operatori privati.

'*Canone moderato*'. È questo anche il caso della locazione a 'canone moderato' introdotta dall'LR27/2009, applicabile ad alloggi allocati attraverso bando pubblico comunale. Sebbene la Legge 16 non ne contempli più l'impiego, il canone moderato rimane vigente nei contratti di locazione stipulati per SAS e ancora in corso di validità. Diversamente dalla locazione a canone sociale, applicata in forma permanente (stante il persistere di requisiti reddituali) e con importo commisurato alla condizione socio-economica del nucleo familiare, il canone moderato si rivolge a nuclei familiari aventi ISEE-ERP non superiore a 40.000 euro euro, con importi determinati in funzione della localizzazione e delle caratteristiche dell'unità abitativa assegnata, in misura tale da coprire oneri di realizzazione, recupero o acquisizione, e costi di gestione delle unità abitative. La durata del contratto di locazione è limitata a quattro anni, con l'opzione (analoga alla locazione a canone libero di mercato) di rinnovo per un quadriennio. L'Articolo 40 della LR27/2009 stabiliva che il valore annuo del canone moderato, comunque inferiore a quello di mercato ed entro limiti massimi di oscillazione fissati dalla Giunta regionale, non potesse eccedere il 5 per cento dei costi di realizzazione al metro quadrato per la superficie dell'abitazione (sulla base del costo standard di costruzione stabilito dalla Giunta regionale, sommato al costo dell'area o di acquisto dell'immobile).

'*Canone convenzionato*'. L'Articolo 42 della LR27/2009 introduceva inoltre una locazione a 'canone convenzionato', destinata a nuclei familiari con ISEE-ERP inferiore a 40.000 euro, impossibilitati a sostenere i costi della locazione di mercato, o necessitanti soluzione locativa temporanea per ragioni di lavoro o salute. Svincolata da modalità di assegnazione via bando pubblico comunale, il canone convenzionato è stato introdotto nei casi in cui nuove realizzazioni avessero beneficiato di agevolazioni diverse da sovvenzioni pubbliche, tramite stipula di convenzione di durata almeno trentennale rinnovabile (eccetto quote di locazione con patto di futura vendita, comunque entro i limiti stabiliti dalla Giunta regionale) tra il soggetto attuatore, il Comune interessato e il governo regionale. Anche in questo caso, la LR27/2009 disponeva che l'ammontare del canone di locazione fosse inferiore a quello di mercato, ancorché in grado di coprire gli oneri di realizzazione, recupero o acquisizione, nonché i costi di gestione dell'immobile, tenendo conto della redditività attesa dell'investimento, laddove il canone annuo non poteva comunque essere superiore al 5 per cento del prezzo di cessione fissato a livello comunale per l'edilizia residenziale convenzionata.

'*Canone agevolato*'. Anche la Legge 16 include nel sistema regionale dei servizi abitativi gli alloggi sociali cui si applica un canone in grado di coprire gli oneri di realizzazione, recupero o acquisizione e i costi di gestione, disciplinando le modalità di attuazione e di gestione di nuovi interventi beneficiari di contributi o agevolazioni pubbliche regionali tramite convenzione stipulata tra il soggetto attuatore, il Comune e il governo regionale, recante gli elementi essenziali identificati da convenzione tipo approvata dalla Giunta regionale (inclusi gli standard di servizio da imputare alla nuova realizzazione). La convenzione, stante i requisiti fissati dalla Legge 16, demanda l'individuazione dei nuclei

familiari assegnatari al soggetto attuatore, via selezione pubblica effettuata attraverso la piattaforma informatica regionale, o al comune interessato, mediante avviso pubblico. L'articolo 33 assoggetta a tali disposizioni l'offerta di servizi abitativi cosiddetti a 'canone agevolato' (una quota dei quali può essere vincolata a patto di futura vendita con imputazione di parte dei corrispettivi versati al locatore in conto acquisto).

'Servizi abitativi temporanei'. L'Articolo 34 della Legge 16 disciplina, inoltre, i servizi abitativi temporanei da destinare a soggetti in condizioni meritevoli di tutela connesse a esigenze di lavoro, studio e salute, secondo requisiti di accesso e criteri di attuazione ed erogazione fissati dalla Giunta regionale. Come stabilito dall'Articolo 35, la Legge 16 regola poi il sostegno alla realizzazione, da parte di università ed operatori privati, di residenze universitarie per studentesse e studenti fuori sede, nonché titolari di borse e assegni di ricerca, docenti e altre figure coinvolte nell'attività didattica e di ricerca, disponendo corrispettivi minimi e massimi inferiori a quelli di mercato in caso di canone di locazione, ovvero di contratto di servizio, nonché, in presenza di contributi pubblici, priorità di accesso alle categorie maggiormente svantaggiate.

Le diverse soluzioni locative sopraelencate, entro interventi concepiti per accordare margini potenziali, ancorché limitati, di redditività ai soggetti attuatori, hanno fornito declinazione ad un principio di sostenibilità finanziaria posto in enfasi tanto dalla LR27/2009 quanto dalla Legge 16. Le nuove soluzioni locative, laddove integrate a quelle a canone sociale in uso nei SAP nel quadro di nuovi interventi o di programmi di valorizzazione dello stock già esistente, sono state impiegate come strumento per accrescere la sostenibilità finanziaria della complessiva offerta di SAP da parte di ALER e Comuni. Il loro impiego entro nuove realizzazioni ha inoltre mirato alla creazione di condizioni economiche idonee al coinvolgimento di operatori privati (nella prassi, provenienti prevalentemente dal settore non-profit) e allo sviluppo di un segmento del settore dell'affitto in grado di supplire al sostanziale congelamento delle risorse pubbliche destinate all'ampliamento dell'offerta di alloggi sociali. Al fine di incentivare il ricorso alle nuove soluzioni locative di quasi mercato da parte di operatori privati e pubblici, la Giunta regionale ha attivato anche un meccanismo di cofinanziamento (pari al 40 per cento del costo standard di costruzione nel caso del canone moderato e al 80 per cento per il canone sociale), alimentato da risorse pubbliche erogate fino al 2011 attraverso Programmi Regionali di Edilizia Residenziale Pubblica.

Per quanto riguarda il patrimonio residenziale di proprietà delle ALER e quello di proprietà comunale gestito dalle stesse in Lombardia, che ammontano insieme a 118.154 unità abitative, gli alloggi destinati a SAS sono 2.178, corrispondenti a poco più del 1,84 per cento dello stock, di cui 1.692 alloggi effettivamente locati e 485 in attesa di assegnazione o sfitti per ristrutturazione e carenze manutentive.

Non è invece disponibile il dato relativo ai SAS ricompresi entro il patrimonio dei Comuni e gestiti direttamente dagli stessi, benché sia plausibile che la consistenza percentuale della quota relativa di stock sia sostanzialmente in linea con quella degli alloggi adibiti a SAS gestita dalle ALER.

In generale, alcune evidenze (Belotti, 2018; 2021) segnalano come i SAS, anche quando gestiti da operatori privati e non-profit (l'entità della cui offerta di alloggi sociali appare di difficile quantificazione), siano di fatto andati a supplire le carenze dell'offerta di SAP, attirando nuclei familiari aventi, in molti casi, i requisiti per avere titolo all'assegnazione di un alloggio con locazione a canone sociale, in assenza però di un punteggio sufficiente per accedervi.

A tale dinamica potrebbe essere imputata la riferita significativa incidenza della morosità tra utenti dei SAS – di cui non a caso sono stati segnalati non rari percorsi di transizione

verso i SAP (IN15) –, in ragione della ridotta sopportabilità economica dei canoni di quasi-mercato per nuclei familiari a basso reddito. Alcuni indizi indicherebbero inoltre una limitata propensione da parte di gruppi di classe media e medio-bassa a rivolgersi ai SAS, specie quando questi alloggi siano collocati entro complessi residenziali pubblici. Nell'insieme, date le valutazioni raccolte, risulta che l'incidenza della morosità e scarsa appetibilità per gruppi sociali con maggiore capacità di solvenza, unitamente alla consistenza residuale dei SAS sul totale dello stock pubblico, propendono a segnalare un apporto non decisivo delle soluzioni locative ricomprese nei SAS alla maggiore sostenibilità finanziaria del patrimonio residenziale di ALER e Comuni, che pure costituiva ragione implicita per l'adozione delle stesse. Se tale osservazione richiederebbe comunque di essere validata attraverso approfondimento specifico circa il peso relativo di introiti e costi effettivi dei SAS sugli attivi di bilancio dei soggetti proprietari, si può però rilevare come l'espansione dell'offerta di SAS, nel caso di ALER e Comuni, sia avvenuta prevalentemente a scapito di una offerta di SAP già di per sé significativamente deficitaria.

Ancora, l'Articolo 31 della Legge 16 consente agli enti gestori il ricorso alla locazione a canone agevolato (con valori di norma non inferiori al 40 per cento di quelli del canone libero di mercato) nel quadro di programmi triennali di valorizzazione del patrimonio abitativo pubblico approvati dalla Giunta regionale. Alienazione e valorizzazione sono consentite per esigenze di razionalizzazione, economicità e diversificazione gestionale, nella misura massima del 15 per cento del patrimonio posseduto alla data di entrata in vigore della Legge 16 (derogabile fino al 50 per cento e al 30 per cento per comuni a bassa intensità di fabbisogno abitativo aventi rispettivamente una popolazione residente sino a 5.000 abitanti e tra 5.001 e 10.000 abitanti), di cui la quota sottoposta ad alienazione non può eccedere il 5 per cento.

I programmi che prevedano modalità di valorizzazione alternative alla alienazione, i cui proventi concorrono a garantire la manutenzione ordinaria, hanno durata massima di quindici anni e sono prorogabili una sola volta per non più di dieci anni, trascorsi i quali le unità abitative devono essere ridestinate a SAP o SAS.

L'adozione della locazione a canone agevolato (o, precedentemente, altri canoni di quasi-mercato) ha coerentemente trovato applicazione prioritaria entro programmi di rigenerazione del patrimonio abitativo pubblico, nonché in programmi di valorizzazione tesi a mobilitare la capacità potenziale dei canoni di quasi-mercato di ripagare nel tempo i costi sostenuti per sopperire alla mancanza di adeguati trasferimenti da parte del governo nazionale. In linea con quanto già osservato, tuttavia, tali programmi trovano applicazione in un quadro segnato dalla crescente domanda di SAP, la quale continua ad essere la soluzione primaria alla deprivazione abitativa di nuclei familiari a basso reddito. Se ciò pone il tema della mancanza di un canale di finanziamento strutturale in capo al governo nazionale e dedicato a mantenimento e rafforzamento dei SAP, è necessario, a fortiori, assicurare che, stanti le attuali condizioni di tensione abitativa, i programmi di valorizzazione, comunque preferibili a programmi di alienazione, non solo non eccedano per entità e durata i limiti fissati dalla Legge 16, ma siano anche subordinati a valutazioni di merito circa consistenza e fattispecie della domanda di SAP a scala sovracomunale, ovvero in funzione della programmazione di Ambito.

L'Articolo 36 della Legge 16 dispone che il governo regionale, insieme ad altri soggetti pubblici e privati, concorra alla costruzione di un 'sistema integrato di fondi comuni di investimento immobiliare' per l'acquisizione, la realizzazione e la gestione di immobili destinati a SAS. Tali strumenti di intermediazione finanziaria, introdotti dalla L86/1994, poi modificata dal DL58/1998, nonché dai successivi DL351/2001 e DM47/2003, tesi ad aumentarne la liquidità, consentono di trasformare investimenti immobiliari in quote di attività finanziaria, offrendo la possibilità agli investitori di investire e generare

redditività senza acquisire la proprietà dei beni immobili oggetto di investimento.

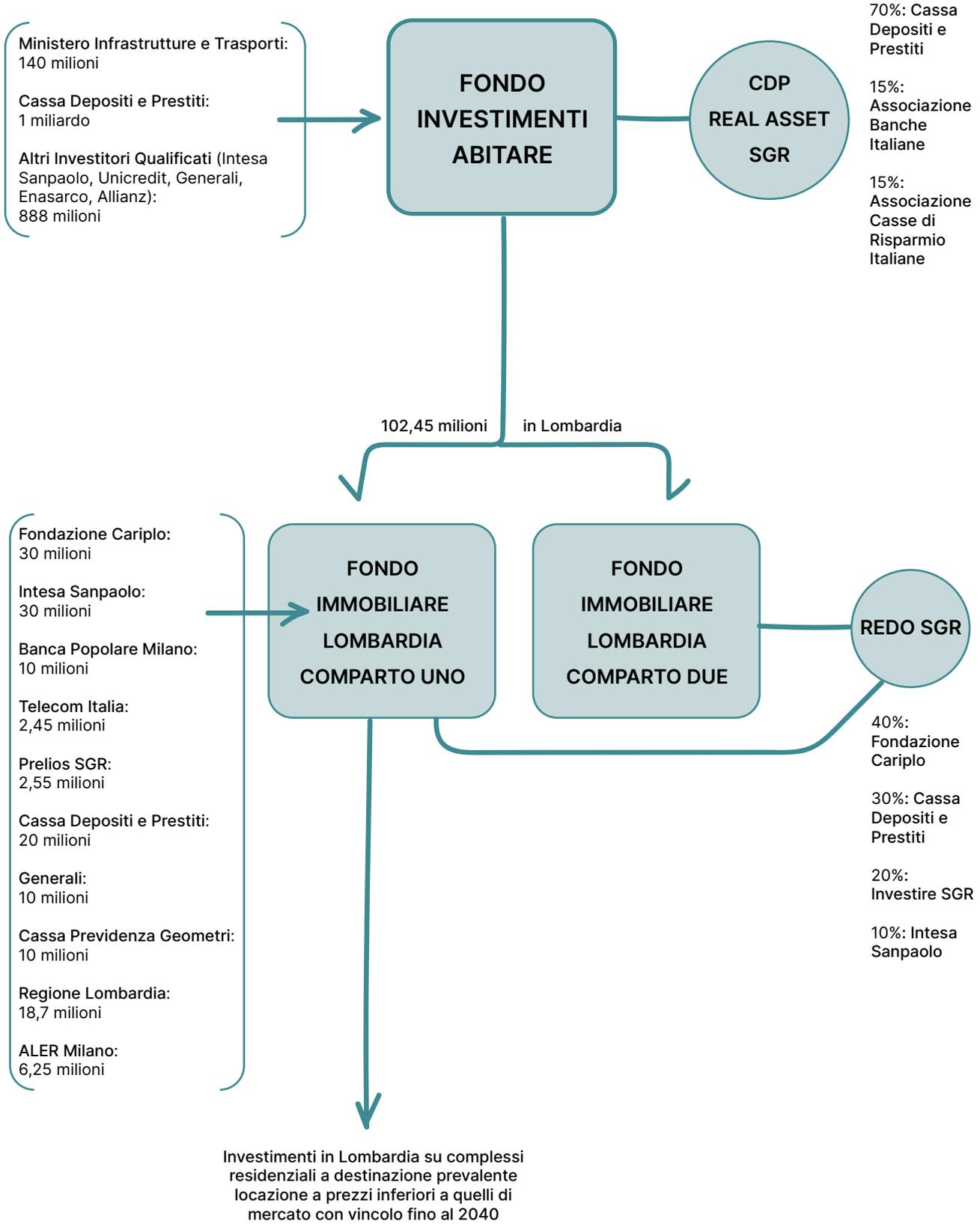
I fondi comuni di investimento immobiliare detengono un portafoglio composto per almeno due terzi da beni immobili, diritti reali immobiliari o partecipazioni in società immobiliari. Il portafoglio di un fondo è gestito da una Società di Gestione del Risparmio (SGR), che persegue un obiettivo di rendimento predefinito remunerando gli investitori attraverso dividendi di acconto. I fondi comuni di investimento immobiliare sono fondi chiusi, aventi cioè una durata prestabilita compresa tra un minimo di dieci e un massimo di trenta anni, nel corso dei quali le sottoscrizioni raccolte in fase iniziale in forma di capitali o apporti immobiliari non possono essere rimborsate. Il patrimonio del fondo è perciò ripartito tra gli investitori detentori di quote allo scadere del suo ciclo di vita, sebbene sia contemplata dalla legislazione nazionale la possibilità di scambiare quote in un mercato regolamentato nel caso siano ivi negoziate.

Il fondo comune di investimento immobiliare creato in Lombardia con il sostegno del governo regionale è denominato Fondo Immobiliare Lombardia, ripartito in Comparto Uno e Comparto Due, e specificatamente vocato alla costruzione o acquisizione di immobili da destinarsi primariamente all'offerta di alloggi sociali. Il Comparto Uno nasce come estensione del Fondo Abitare Sociale, promosso nel 2006 da Fondazione Cariplo (che conserverà una posizione centrale nell'intera operazione) con l'ausilio della consociata Fondazione Housing Sociale e di Polaris Investment Italia SGR (ora Polaris Real Estate SGR), controllata dalla stessa Fondazione Cariplo insieme ad altri attori non-profit. Il Fondo Abitare Sociale è stato il primo esperimento nazionale di fondo comune di investimento immobiliare avente le finalità sopra menzionate. La sua attivazione ha anticipato l'introduzione dei provvedimenti legislativi (DL112/2008; DM16/07/2009) istituenti il sistema integrato di fondi, ovvero un fondo di fondi comuni di investimento immobiliare di tipo chiuso riservati a investitori qualificati, promosso da Cassa Depositi e Prestiti e dedicato espressamente ad incrementare la dotazione nazionale di alloggi sociali.

Nel 2009, CDP Investimenti SGR (ora CDP Real Asset SGR), controllata da Cassa Depositi e Prestiti, con Associazione Banche Italiane e Associazione Casse di Risparmio Italiane (organizzazione di rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria) in qualità di azioniste di minoranza, creava il Fondo Investimenti Abitare. Quest'ultimo, con una durata di 35 anni e rendimento atteso del 3 per cento oltre l'indice ISTAT dei prezzi al consumo, raccoglieva sottoscrizioni per circa 2,28 miliardi di euro, provenienti da Cassa Depositi e Prestiti e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché, per poco meno del 40 per cento, da gruppi bancari e assicurativi e casse di previdenza. Autorizzato a investire fino al 40 per cento di equity (poi elevato a 80 per cento via DPC10/07/2012) in altri fondi aventi medesime caratteristiche e finalità, il Fondo Investimenti Abitare stimolava la creazione di 31 fondi comuni di investimento immobiliare operanti a scala regionale sotto la gestione di nove SGR (Figura 5.6.1). Tra di essi, il Fondo Immobiliare Lombardia nasce nel 2012 con apporto iniziale di 262,4 milioni di euro investiti da attori pubblici e privati (di cui 102,45 attraverso il Fondo Investimenti Abitare, sotto la gestione di Polaris Real Estate SGR prima, InvestiRE SGR (sorta dalla fusione della prima con Beni Stabili Gestioni SGR e Investire Immobiliare SGR) dal 2015, e infine Redo SGR dal 2019, emanazione di InvestiRE SGR).

Il Comparto Uno e Due del Fondo Immobiliare Lombardia, entrambi con scadenza nel 2040, hanno finanziato ad oggi la realizzazione di 30 complessi residenziali di nuova costruzione o rinnovati, incluse quote di superficie destinate a residenze universitarie (Figura 5.6.2), con una massa gestita, nel primo caso, di 713 milioni di euro al 31 dicembre 2021.

Il Fondo Investimenti per l'Abitare



Il Comparto Uno e Due del Fondo Immobiliare Lombardia, entrambi con scadenza nel 2040, hanno finanziato ad oggi la realizzazione di 30 complessi residenziali di nuova costruzione o rinnovati.

Figura 5.6.1 (sinistra)
La struttura del Fondo Investimenti Abitare e del Fondo Immobiliare Lombardia, gli estensori delle sottoscrizioni iniziali e l'azionariato delle SGR coinvolte.

Gli interventi ultimati e quelli in via di realizzazione sono concentrati nella città di Milano e in seconda battuta nella Città Metropolitana di Milano. Gli interventi ultimati includono 2.307 nuovi alloggi, il 77 per cento dei quali rimasti in gestione al Fondo Immobiliare Lombardia. Il 94 per cento di questi è destinato alla locazione. Tuttavia, esclusi gli alloggi rilasciati con patto di futura vendita (dunque acquistabili dal nucleo familiare assegnatario a otto anni dalla stipula del contratto di locazione), gli alloggi locati con canoni inferiori a quelli di mercato almeno fino alla scadenza del Fondo Immobiliare Lombardia sono 1.481, cioè il 64 per cento di quelli complessivamente realizzati, a fronte di un corrispondente investimento totale di 332 milioni di euro.

Intervento	Città	Inizio lavori	Terreno	Alloggi realizzati	Alloggi in portafogli residui	%			Mq gestiti	Investimento (mln)
						Locazione	Patto di futura vendita	Vendita		
Località Sabbioni	Crema	2007	Greenfield	90	90	100	0	0	9.650	13,6
Cenni di Cambiamento	Milano	2011	Greenfield	122	117	63	37	0	11.707	24,7
Via Padova 36	Milano	2011	Riuso	43	22	100	0	0	1.774	11,4
Lecco	Lecco	2102	Riuso	22	0	0	0	0	0	3,1
Figino Borgo Sostenibile	Milano	2012	Greenfield	321	320	85	15	0	35.189	54,4
Via della Vecchia Dogana	Cremona	2012	Brownfield	101	101	99	1	0	10.577	16,8
Abit@giovani	Milano	2013	Riuso	204	126	6	33	0	9.921	24,3
Senago	Senago	2013	Brownfield	54	54	0	100	0	6.131	11,3
Campus Certosa	Milano	2014	Riuso	0	0				7.700	9,9
Limite di Pioltello	Limite	2014	Riuso	32	9	0	78	22	1.078	5,2
Giardino in Borsano	Busto Arsizio	2015	Riuso	40	40	100	0	0	3.939	4,5
Moneta	Milano	2015	Brownfield	312	224	99	0	1	28.327	26,7
Merezate	Milano	2015	Greenfield	615	421	96	0	4	57.250	43,6
Molini Riuniti	Bergamo	2015	Riuso	59	59	100	0	0	4.821	5,6
Quintiliano District	Milano	2015	Riuso	89	89	100	0	0	6.938	10
Via Breda	Milano	2015	Brownfield	66	15	100	0	0	1.285	11,9
Via Innovazione	Milano	2015	Brownfield	0	0	0	0	0	12.030	17,4
Campus Monneret	Milano	2016	Riuso	0	0	0	0	0	6.144	11
Urbana New Living	Milano	2016	Greenfield	137	92	95	0	5	7.700	17,6
Totale				2.307	1.779	(1.481) 83%	(195) 11%	(25) 6%	222.161	322,8

Figura 5.6.2
Interventi per nuovi complessi residenziali destinate a incrementare l'offerta di alloggi sociali implementati dal Fondo Immobiliare Lombardia – Comparto Uno al 31 dicembre 2020 (Regione Lombardia, REL 131 DGR XI/5127, 2 agosto 2021).

Non diversamente, sempre con riferimento al Comparto Uno, gli otto interventi ancora in corso di realizzazione a inizio 2021 prevedevano a quella data il rilascio complessivo di 2.198 alloggi, di cui però solo il 67 per cento destinato alla locazione, per un totale di 1.409 alloggi in locazione a canoni inferiori a quelli di mercato almeno fino al 2040, a fronte di un investimento superiore ai 376 milioni di euro (Figura 5.6.3).

Agli interventi di cui sopra, va poi sommato un numero complessivo compreso tra 1.109 e 1.573 posti letto derivanti dalla realizzazione di sei nuove residenze universitarie (tre delle quali parte integranti di interventi già realizzati) in capo al Comparto Uno e al Comparto Due (Figura 5.6.4) e finanziate con un investimento ulteriore di oltre 28 milioni di euro.

Stanti i dati di cui sopra, gli interventi attivati attraverso il Fondo Immobiliare Lombardia ammonterebbero a un totale di 2.890 alloggi destinati alla locazione a canoni di quasi-mercato almeno fino al 2040.

Malgrado i benefici di bilancio associati a una offerta di alloggi sociali in grado sulla carta di ripagare il capitale investito e remunerare gli investitori (inclusi quelli pubblici), rimane l'incognita della destinazione funzionale a lungo termine del patrimonio, specie qualora il Fondo Immobiliare Lombardia non riuscisse ad assicurare il rendimento atteso (circostanza nella quale, la SGR potrebbe optare per liquidare il patrimonio in parte o interamente, o comunque destinarlo ad altro uso).

La complessiva strategia di investimento adottata, inoltre, da intendersi come combinato disposto di aspettative di rendimento finanziario da parte degli investitori e obiettivi di natura sociale perorati innanzitutto attraverso l'apporto di Cassa Depositi e Prestiti e degli altri attori pubblici (inclusi Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti, governo regionale e ALER), avrebbe comportato la destinazione di circa un terzo delle unità

Intervento	Inizio lavori	Città	Terreno	Alloggi in realizzazione	%			Mq gestiti	Investimenti
					Locazione	Patto di futura vendita	Vendita		
Amidani	2020	Milano	Brownfield	232	0	0	100	21.106	38,4
L'Innesto	2020	Milano	Brownfield	350	60	0	40	30.450	76
Pieve Emanuele	2019	Pieve Emanuele	Brownfield	198	65	35	0	19.750	27,8
Residenze Visconti	2017	Milano	Riuso	468	65	0	35	48.622	65,8
Rogoredo	2020	Milano	Brownfield	233	70	0	30	35.086	53,4
Segrate	2020	Segrate	Greenfield	233	70	0	30	32.628	53,4
Via Novate	2015	Milano	Greenfield	354	100	0	0	34.018	45,7
Wuhrer	2017	Brescia	Riuso	130	66	0	34	10.516	15,9
				2.198	(1.409) 64%	(69) 3%	(720) 33%	232.176	376,4

Figura 5.6.3
Interventi del Fondo Immobiliare Lombardia – Comparto Uno per nuovi complessi residenziali destinate a incrementare l’offerta di alloggi sociali in costruzione al 31 dicembre 2020 (Regione Lombardia, REL 131 DGR XI/5127, 2 agosto 2021).

immobiliari realizzate e in via di realizzazione, nonché di quote di superficie destinate a utilizzo non residenziale, a funzioni diverse da quelle di alloggio sociale in locazione. Se ciò riflette l’intento meritorio di promuovere un mix di funzioni, gruppi sociali e soluzioni abitative tale da prevenire concentrazioni di nuclei familiari in condizioni di deprivazione sociale o nuovi quartieri residenziali a vocazione monofunzionale, l’operazione nel suo insieme incrementa limitatamente l’offerta complessiva di alloggi sociali a livello regionale, senza modificarne il carattere residuale.

Gli alloggi sociali messi a disposizione tramite il Fondo Immobiliare Lombardia, che si tratti di locazione a canoni di quasi-mercato e con patto di futura vendita o di edilizia convenzionata, si rivolgono prioritariamente a gruppi di classe medio-bassa. Questi ultimi, specie nella Città Metropolitana di Milano (dove non a caso si sono concentrati gli interventi), sono visti giustificatamente come componente in affanno nell’accesso alla locazione e alla proprietà, il cui fabbisogno, tuttavia, per quanto rilevante a fini programmatori, non appare ancora adeguatamente stimato.

Intervento	Inizio lavori	Terreno	Posti letto	Comparto	Status	Investimenti
Campus Certosa	2014	Riuso	275	1	Implementato	
Monneret de Villard	2016	Riuso	266	1	Implementato	
Via Innovazione	2015	Brownfield	450	1	Implementato	
Via Pompeo Leoni	2012	Riuso	36-188	2	Implementato	9,6
Via Cosenz	2014	Brownfield	26-114	2	Implementato	7,5
BSC Bicocca	2018	Riuso	56-280	2	In costruzione	11,2
Total			1.109-1.573			(Com.2) 28,3

Figura 5.6.4
Interventi del Fondo Immobiliare Lombardia (Comparto Uno e Due) per nuove residenze universitarie implementati o in costruzione al 31/12/2020 (Regione Lombardia, REL 131 DGR XI/5127, 2/08/2021).

A questo riguardo, va inoltre osservato che gli interventi promossi attraverso il Fondo Immobiliare Lombardia, come gli altri interventi finalizzati a incrementare l’offerta di alloggi sociali implementati da attori privati o non-profit, siano stati attuati in assenza di un sistema regionale di accreditamento, cui pure la Legge 16 demanda la verifica di standard di qualità e criteri di efficienza gestionale e sostenibilità finanziaria.

La disciplina relativa ai criteri di implementazione e funzionamento del sistema di accreditamento è stata introdotta dal RR12/2022 solo il 22 dicembre 2022, e per tanto non è ancora possibile valutarne l’applicazione. L’analisi del RR12/2022 suggerisce però il sussistere di vincoli laschi (IN7) rispetto alle caratteristiche dell’offerta di alloggi sociali destinati alla locazione negli interventi di soggetti attuatori privati e non-profit (incluse SGR).

Nel regolamento, l’accreditamento è definito come “un processo volontario promosso da un operatore al termine del quale la Regione riconosce, sulla base di specifici standard,

la qualità di un soggetto che ha tra le proprie finalità principali l'erogazione di servizi abitativi ad un canone inferiore a quello di mercato", secondo criteri di assegnazione ivi disciplinati dall'Articolo 12 e previa stipula di convenzione tra Comune interessato e soggetto attuatore. Questo ultimo è tenuto alla redazione di un Codice Etico, che regola diritti e responsabilità a cui esso è sottoposto, secondo linee guida in corso di definizione da parte della Giunta Regionale. Ogni soggetto attuatore che intraprenda l'iter di accreditamento è sottoposto a una verifica preliminare dei requisiti di cui all'Articolo 5 del RR12/2022, cui segue una istruttoria di merito accertante la capacità del soggetto attuatore di erogare servizi abitativi. Il soggetto accreditato è tenuto a fornire un database con i dati geo-referenziati sullo stock destinato a SAP e SAS, al fine di consentire a Regione Lombardia lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e valutazione.

Di norma a seguito della stipula di una convenzione con il Comune, il soggetto attuatore provvede all'individuazione dei destinatari tra nuclei familiari aventi caratteristiche idonee ad accedere all'alloggio sociale, ovvero aventi ISEE compreso tra 14.000 e 40.000 euro annui come disposto dall'Articolo 11. Il 10 per cento delle assegnazioni deve comunque preferibilmente includere nuclei familiari con un ISEE non superiore a 20.000 euro (fatta salva la facoltà del soggetto attuatore di verificare la solvibilità del nucleo familiare candidato in funzione della situazione economica complessiva). Il soggetto attuatore può derogare al limite minimo di ISEE di cui all'Articolo 11, nonché individuare categorie sociali preferenziali, laddove la formulazione delle relative disposizioni da RR12/2022, nel rimandare tali opzioni all'intesa con i Comuni, non prevede tuttavia obbligatorietà, né facoltà vincolanti di indirizzo attribuite a questi ultimi.

5.7 Un approfondimento sulle condizioni di morosità nei SAP

La presenza di dati resi disponibili dal Comune di Milano circa l'inquinato degli alloggi gestiti da Metropolitane Milanesi (MM) nell'Ambito Milano Città nel 2022 ha consentito di individuare alcuni caratteri ricorrenti tra gli inquilini quanto alle condizioni di morosità riscontrate.

Il tema della morosità nei SAP è rilevante non solo per la sostenibilità finanziaria degli stessi alle attuali condizioni, ma anche per la sicurezza abitativa dell'utenza, le cui diverse condizioni di morosità vanno ricondotte a cause eterogenee che invocano approcci differenziati, anche in capo ai servizi sociali.

La rilevanza dell'analisi effettuata risiede nel fatto che è relativa a 45.815 individui (inclusi coloro per cui è cessato il contratto di locazione in essere con MM nel periodo di riferimento), e quindi consente di restituire informazioni circa una quota significativa di popolazione residente nei SAP in Lombardia, e, dunque, osservazioni cautamente generalizzabili.

A partire dai dati acquisiti circa i pagamenti di affitto e utenze da parte dell'inquinato, sono state individuate voci utili a ricostruire i profili degli inquilini (ovvero della persona fisica intestataria del contratto di locazione) in posizione di credito, debito o con saldo in pareggio. Sono state dunque costruite le variabili e modalità ex post descritte brevemente di seguito:

- (1) Anno di stipula del contratto: la variabile è composta da 6 modalità costruite a partire dalla ripartizione contenuta nella matrice originaria che distingue i periodi di stipula del contratto tra: prima degli anni Sessanta; negli anni Sessanta; negli anni Settanta; negli anni Ottanta; negli anni Novanta; o dagli anni Duemila in poi.
- (2) Disdetta contratto: la variabile dicotomica definisce lo stato del contratto

distinguendo tra contratti terminati (ovvero cessati alla data di scadenza o disdetti prima della data di cessazione) e ancora in essere.

(3) Tipo di contratto: la variabile fornisce l'informazione relativa alla natura del contratto di locazione applicato all'inquilino, distinguendo tra canone di mercato, canone ERP (che raggruppa sia i canoni sociali sia il canone moderato), indennità di occupazione e canone disciplinato dalla Legge 392/1978 (Equo-canone).

(4) Tipo di contratto (Tabella CTR): la variabile dettaglia ulteriormente il tipo di canone applicato, differenziando i canoni ERP tra canoni sociali per soglia ISEE-ERP di appartenenza dell'inquilino (accesso, protezione, permanenza e decadenza).

(5) Origine dell'inquilino: la variabile è composta da tre modalità che distinguono tra persone di origine italiana, straniera o non dichiarata.

(6) Età dell'inquilino: la variabile include cinque classi con riferimento all'anno di nascita che distinguono gli inquilini per età: inferiore ai 20 anni, tra 20 e 40 anni, tra 41 e 60 anni, tra 61 e 80 anni, o maggiore di 80 anni.

(7) Sesso dell'inquilino: la variabile distingue tra donne, uomini o persone che non compilano il campo 'sesso'.

(8) Municipio di localizzazione dell'immobile locato: la variabile contiene informazioni sull'ubicazione dell'abitazione e include i nove Municipi del Comune di Milano. Essa distingue tra Municipio 1 (centro storico), Municipio 2 (Stazione Centrale, Gorla, Turro, Greco e Crescenzago), Municipio 3 (Città Studi, Lambrate e Porta Venezia), Municipio 4 (Porta Vittoria e Viale Forlanini), Municipio 5 (Vigentino, Chiaravalle e Gratosoglio), Municipio 6 (Barona e Lorenteggio), Municipio 7 (Baggio, De Angeli e San Siro), Municipio 8 (Milano Fiera, Gallaratese e Quarto Oggiaro), e Municipio 9 (Stazione Garibaldi e Niguarda).

(9) Rateizzazione del debito: la variabile dicotomica segnala il sussistere o meno di un piano di rientro dal debito degli inquilini in condizioni di morosità.

(10) Debito accumulato al 31/12/2021: la variabile riguarda l'entità del cosiddetto 'debito consolidato' accumulato dall'inquilino in condizione di morosità negli anni precedenti a quello di riferimento. Essa distingue tra: nessun debito accumulato al 2021; debito accumulato minore di 1000 euro; debito accumulato tra 1000 e 5000 euro; debito accumulato tra 5000 e 20.000 euro; debito accumulato tra 20.001 e 50.000 euro; e debito accumulato maggiore di 50.000.

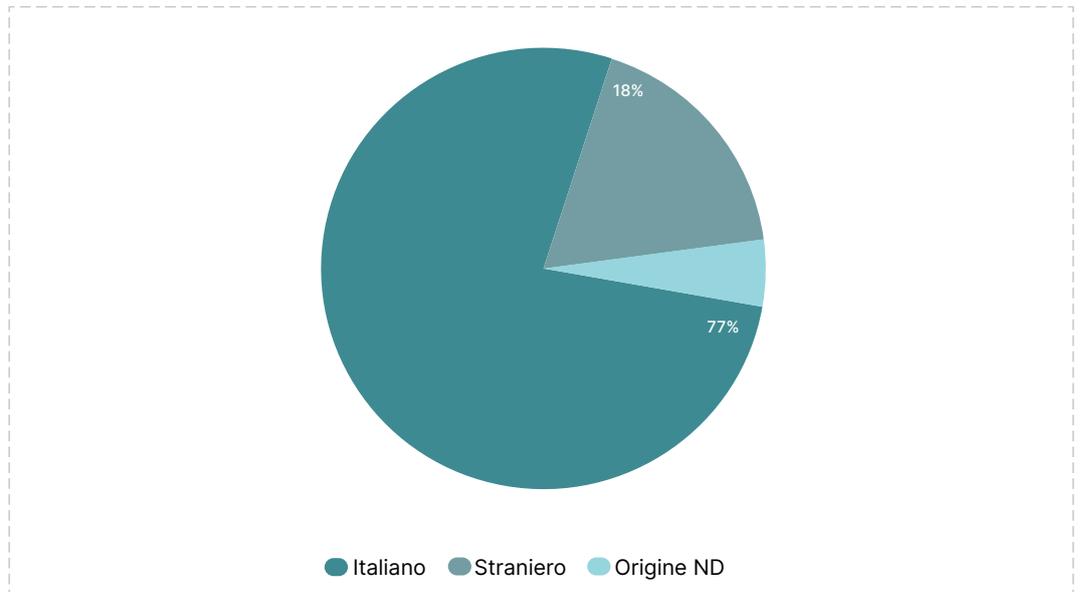
(11) Importo degli affitti non pagati nel 2022: la variabile include modalità create a partire dagli importi inseriti nella matrice, distinguendo tra nessun affitto non pagato nel 2022 e affitti non pagati per importo minore di 1000 euro, tra 1000 e 5000 euro, tra 5001 e 10.000 euro, o oltre i 10.000 euro.

(12) Importo delle altre spese non pagate: la variabile è stata costruita sommando il totale degli oneri dovuti al 2022 e il totale delle altre spese correnti sempre relative al 2022, ottenendo il totale degli importi associati a spese abitative dovute a MM (ad esempio, spese condominiali e utenze). Ciò ha consentito di costruire quattro modalità: nessun importo non pagato, importi non pagati per meno di 1000 euro, importi non pagati tra 1000 e 5000 euro, importi non pagati per oltre 5000 euro.

(13) Debito totale accumulato: la variabile è il risultato della somma degli importi non pagati per affitti e alle altre spese abitative nel 2022 e negli anni precedenti, e restituisce dunque l'informazione relativa al totale dei debiti correnti e consolidati dell'inquilino. Anche in questo caso, si è provveduto a costruire sei modalità partendo dagli importi inseriti nella matrice originaria: nessun debito accumulato; debito accumulato minore di 1000 euro; debito accumulato tra 1000 e 5000 euro; debito accumulato tra 5001 e 10.000 euro; debito accumulato tra 10.001 e 50.000 euro; debito accumulato maggiore di 50.000 euro.

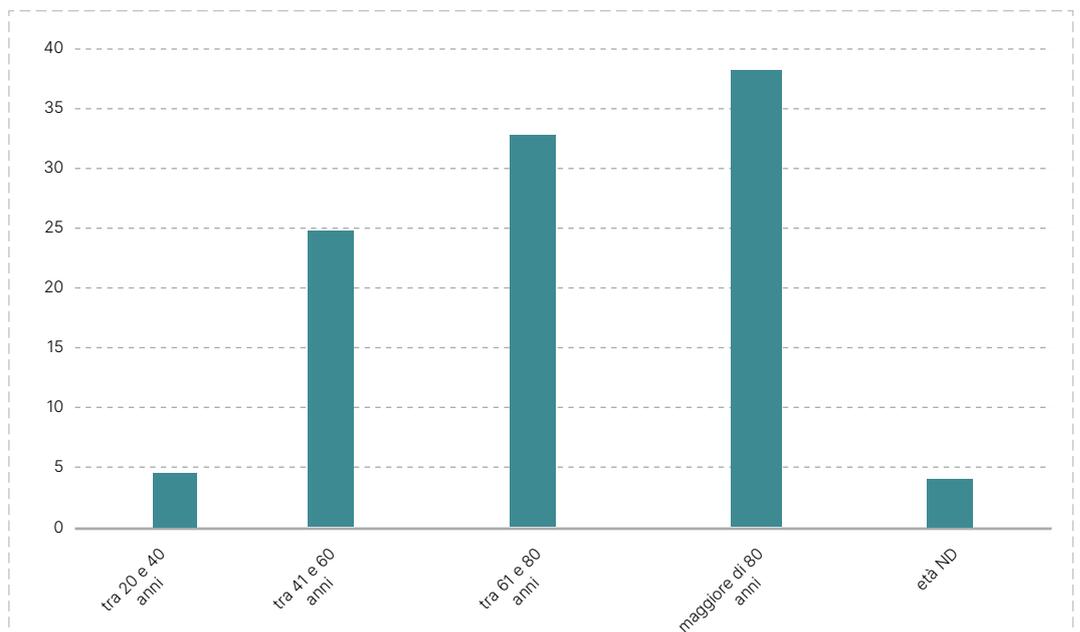
(14) Stato in cui versa l'inquilino: la variabile fornisce un'informazione di sintesi relativamente alla condizione di debito o credito (in questo secondo caso, a differenza della variabile precedente, si indica anche quando l'inquilino ha versato più del dovuto), distinguendo tra stato di debito, stato di credito, stato zero (né in credito né in debito).

Figura 5.7.1
 Incidenza degli inquilini residenti negli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano di cittadinanza italiana, straniera o non dichiarata nel 2022 (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).



Alcune informazioni rilevanti emergono dall'analisi dei dati generali sulla composizione dello stock gestito da MM nel Comune di Milano e sulle principali caratteristiche della popolazione ivi residente. Innanzitutto, il 77 per cento degli inquilini SAP è di origine

Figura 5.7.2
 Incidenza degli inquilini residenti negli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano nel 2022 per fascia di età (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).



italiana, mentre il 18 per cento è di origine straniera (Figura 5.7.1).

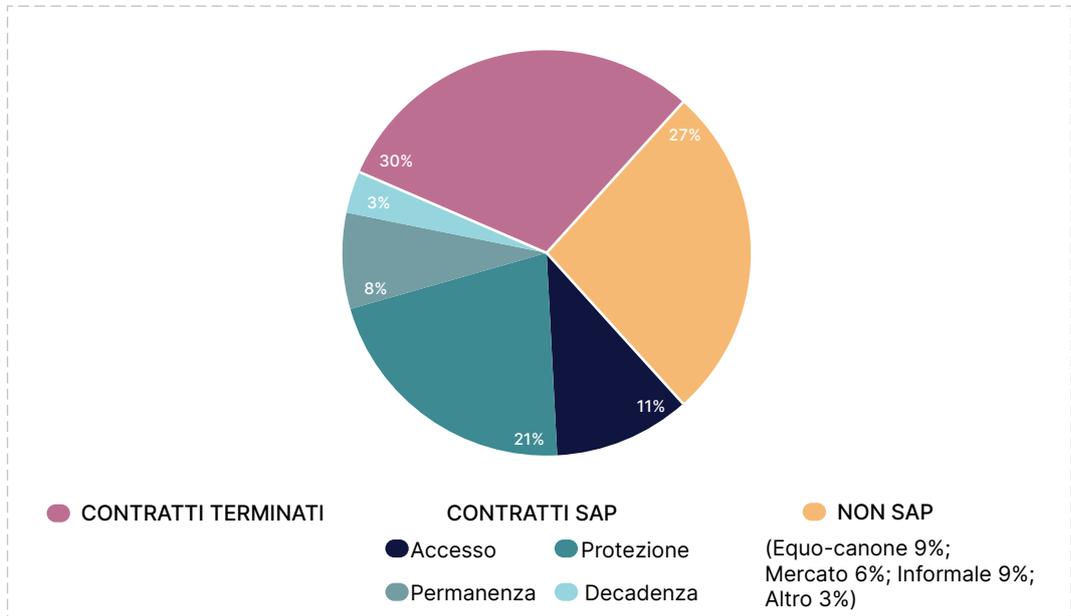
L'età degli inquilini appare piuttosto avanzata: il 34 per cento dei residenti ha un'età maggiore di 80 anni e il 33% ha un'età tra 61 e 80 anni, mentre il 25% ha un'età compresa tra 41 e 60 anni (Figura 5.7.2).

Poco più del 73 per cento dei canoni di locazione applicati è ricompreso entro i SAP, mentre il restante 27 per cento include diverse tipologie di affitto o utilizzo degli alloggi diversi dai SAP (Figura 5.7.3). Se si esclude il 30 per cento di coloro il cui contratto di

locazione è terminato nell'anno di riferimento (quota che riflette il turnover dei SAP), la metà degli inquilini dei SAP gestiti da MM nel Comune di Milano permane nella fascia di protezione, che insieme a quella di accesso rappresenta quasi il 75 per cento

Figura 5.7.3

Incidenza dei residenti negli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano nel 2022 per tipologia di locazione tra canone sociale (nelle diverse fasce di accesso, protezione, permanenza e decadenza, a cui è aggiunta la quota di contratti di locazione terminati), canone regolato dalla Legge 392/1978, canone libero di mercato, altro tipo di canone e occupazioni informali (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).



degli inquilini con un contratto di locazione a canone sociale in corso di validità nel 2022. Se si considera che le maggiori criticità quanto a contenimento della morosità tendono a concentrarsi in queste due fasce (IN15), e che le stesse costituiscono le fasce che maggiormente premono sulle graduatorie per l'accesso ai SAP, la limitata autosostenibilità finanziaria delle attuali condizioni di gestione del patrimonio emerge con evidenza.

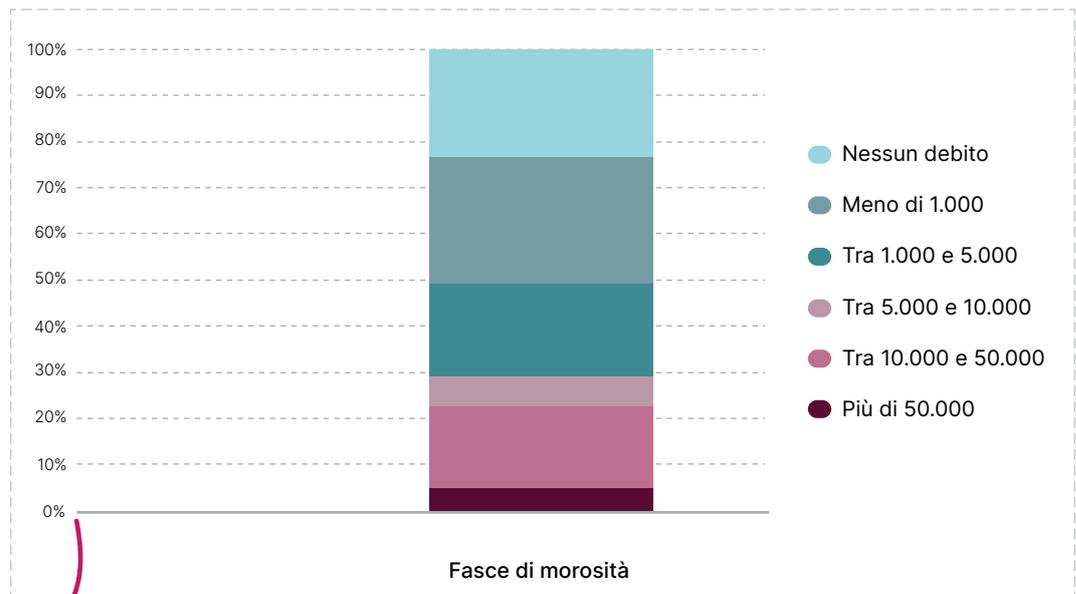
L'informazione relativa al grado di indebitamento dei residenti presso gli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano fornisce un riscontro ulteriore delle diffuse difficoltà dell'inquilinato a fare fronte ai costi abitativi, che a sua volta restituisce le proporzioni del problema della morosità nei SAP e delle relative criticità di bilancio per i soggetti gestori.

Se si considera la somma dei debiti contratti nel 2022 e negli anni precedenti, ovvero la morosità individuale consolidata e corrente in relazione sia al pagamento dell'affitto che al pagamento delle altre spese abitative, l'incidenza degli inquilini con una posizione debitoria è pari al 76,65 per cento (Figura 5.7.4). Naturalmente il dato è da approcciare con cautela, laddove una porzione delle posizioni debitorie è riconducibile alla mancata presentazione della documentazione richiesta per il periodico aggiornamento dell'Anagrafe dell'Utenza, che determina l'automatica collocazione nella fascia di decadenza (ovvero, quella che contempla i canoni di locazione più elevati). Va inoltre rammentato che la fascia di morosità inferiore ai 1.000 euro raccoglie verosimilmente una quota significativa di inquilini con modesti ritardi nei pagamenti, errati versamenti o in attesa di conguaglio, ed è dunque da intendersi in buona misura come fascia non necessariamente segnalante situazioni di morosità conclamata. Nondimeno, si tratta nel complesso di riscontri che richiedono attenta disamina.

Sui dati disponibili è stata condotta una Analisi delle Corrispondenze Multiple. Si tratta di un tipo di analisi fattoriale utile ad analizzare grandi matrici di dati in cui vi siano in prevalenza variabili categoriali.

Figura 5.7.4
 Incidenza degli inquilini residenti negli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano nel 2022 per entità del debito contratto sul pagamento di affitto e altre spese abitative (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).

Se si considera la somma dei debiti contratti nel 2022 e negli anni precedenti, l'incidenza degli inquilini con una posizione debitoria è pari al 76,65 %.



Il suo principale obiettivo è l'analisi delle relazioni esistenti tra un insieme di variabili. Essa identifica uno spazio ottimale di dimensione ridotta capace di sintetizzare l'informazione contenuta nei dati originari mediante l'estrazione di variabili latenti (o fattori) con i quali descrivere fenomeni o concetti non direttamente osservabili nella realtà, ma dati dalle relazioni intercorrenti tra i fattori e le modalità delle variabili analizzate (Gherghi e Lauro, 2004).

Per implementare l'analisi fattoriale, sono state impostate come 'variabili attive' – ossia che competono nella definizione dei fattori – quelle che ci forniscono informazioni circa il debito accumulato, lo stato in cui versa l'inquilino e l'eventuale richiesta o meno di rateizzazione del debito (di cui ai punti sopra elencati 9, 10, 11, 12, 13, 14). I primi due assi fattoriali spiegano insieme il 35,71% dell'inerzia totale¹. Il primo asse (quello orizzontale) si caratterizza per l'opposizione tra contratti in essere e contratti disdetti, mentre il secondo asse (quello verticale) si contraddistingue per la contrapposizione tra inquilini in stato di grave morosità e inquilini che non presentano morosità².

L'esito dell'analisi così condotta restituisce una tipologia sintetica di inquilini residenti in alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano, rappresentata graficamente nella Figura 5.7.5. Il dendrogramma è stato tagliato in corrispondenza di quattro cluster che

¹ Semplificando al massimo possiamo definire l'inerzia associata a ciascun fattore come la stima della qualità della rappresentazione della nube dei punti su due specifici assi fattoriali (Amaturo, 1989). E' dunque un indicatore della dispersione della nube attorno al baricentro e costituisce una misura del legame tra i caratteri osservati (Gherghi e Lauro, 2010). Dato che l'inerzia totale della nube è data dalla somma di tutti gli autovalori estratti, la bontà della rappresentazione ottenuta sugli assi (in questo caso 1 e 2) è data dal confronto tra la somma dell'inerzia di questi assi e l'inerzia totale (Amaturo, 1989).

² Si rendono qui necessarie alcune brevi specifiche metodologiche (cfr. Nota Metodologica). L'interpretazione dei fattori estratti si basa su: a) il contributo assoluto di ciascuna variabile attiva, che indica la quota di inerzia totale del fattore spiegata dalla variabile stessa (in altre parole, questo parametro rappresenta quanta parte ha avuto tale variabile nella determinazione del fattore in rapporto all'insieme delle variabili); b) il coseno quadrato, che indica il contributo del fattore alla spiegazione della variabilità di una determinata variabile; c) il valor test, che è un test di significatività statistica che indica se la relazione delle modalità delle variabili con i fattori è statisticamente significativa per $Ph=0,05$, quando il V.T. ≥ 2 . La rappresentazione grafica dei piani fattoriali prevede congiuntamente i punti-unità (ovvero i casi) e i punti-modalità (ovvero le variabili). Da un punto di vista grafico, il centro di un piano fattoriale è il punto di bilanciamento della nuvola dei punti; quindi, sono i punti più lontani da esso che devono essere considerati nella interpretazione del significato di un'asse. Tale operazione è supportata dall'analisi dei contributi assoluti. I software utilizzati sono stati SPSS e SPAD-T per l'implementazione dell'analisi e la creazione del plot grafici. Estratti i due fattori di interesse, è stata implementata una cluster analysis con l'obiettivo di far emergere, dall'insieme dei casi, aggregazioni di gruppi tali che le modalità delle variabili fossero il più possibile omogenee internamente (al punto da caratterizzare e differenziare gli stessi).

caratterizzano quattro tipi di inquilini, in massima parte utenti di SAP.

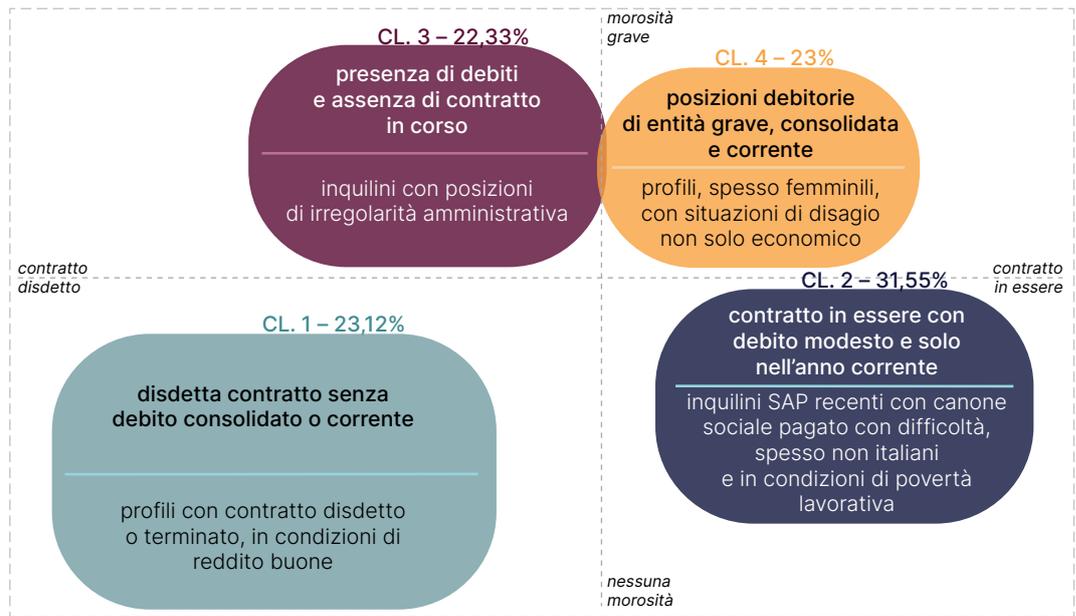
Il primo cluster raggruppa il 23,12 per cento degli inquilini. Posizionato nel quadrante dato dall'incrocio tra assenza di morosità e disdetta del contratto, esso si compone, nella quasi totalità dei casi, di inquilini che non hanno debito consolidato (ovvero agli anni precedenti al 2022) né condizioni debitorie correnti (inerenti, cioè, l'anno di riferimento). Non a caso il 95,33 per cento di appartenenti al cluster non ha negoziato piani di rientro dalla morosità. La preponderanza delle quote di coloro che hanno disdetto (54,36 per cento) o terminato (37,63 per cento) il contratto di locazione suggerirebbe indirettamente la presenza nel cluster di inquilini aventi migliori posizioni reddituali. Tra di essi potrebbero includersi verosimilmente anziani pensionati trasferitisi altrove (forse per ragioni di non autosufficienza) o deceduti (circa il 18,5 per cento del cluster aveva in effetti stipulato il contratto di locazione negli anni Sessanta e, in misura minore, in decenni antecedenti), ma anche nuclei familiari nella fascia di decadenza che hanno perso i requisiti per la permanenza nei SAP. Si tenga comunque presente che il 7,55 per cento del cluster è composto da inquilini con un canone di locazione di mercato che non richiede requisiti specifici, locato con un contratto quadriennale estendibile al massimo per quattro anni, dunque un tempo delimitato.

Il secondo cluster rappresenta il 31,55 per cento della popolazione residente nel patrimonio gestito da MM nel Comune di Milano. Il 94,6 per cento degli inquilini qui inclusi ha un contratto in essere, ma mostra una posizione debitoria nella quasi totalità dei casi. Nondimeno, gli importi dovuti e non corrisposti sono di modesta entità e riguardano primariamente l'anno in corso, con debiti correnti oscillanti in misura maggiore tra 1.000 e 5000 euro per pagamenti arretrati relativi sia ad affitti che ad altre spese (rispettivamente nel 52,34 e 64,94 per cento dei casi). Significativamente, la morosità cosiddetta 'consolidata' ammonta a cifre inferiori a 1000 euro nel 41,11 per cento dei casi. Il profilo prevalente associato a questo cluster è quello dell'inquilino approvato ai SAP in tempi relativamente recenti (tra il 2000 e il 2010 nel 57,90 per cento dei casi), che beneficia di un canone sociale di cui paga con affanno l'importo, nonostante condizioni di forte deprivazione reddituale (non a caso, egli appartiene alla fascia di accesso o a quella di permanenza rispettivamente nel 19,88 e 38,27 per cento dei casi). Il profilo, caratteristico di inquilini di cittadinanza non italiana (in oltre un quarto dei casi) ed età compresa tra 41 e 60 anni (con una incidenza di poco superiore al 30 per cento), potrebbe celare condizioni diffuse di povertà lavorativa, verosimilmente lenite dal supporto finanziario del Contributo di Solidarietà, tali da presentare difficoltà nel saldo puntuale dei costi abitativi, ma in misura tale da scongiurare situazioni di morosità insanabile (non a caso, nell'8,77 per cento dei casi l'inquilino ha attivato piani di rientro).

Il terzo cluster, che raggruppa il 22,33 per cento della popolazione residente negli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano, sembra raccogliere diverse componenti della popolazione residente, tale per cui appare più difficile ricostruire un profilo caratterizzante secondo una interpretazione univoca. Nella quasi totalità dei casi si tratta di inquilini indebitati e sprovvisti di un contratto in corso, in grande maggioranza di cittadinanza italiana e ultraottantenni nel 54,41 per cento dei casi. Il profilo emergente ha una morosità corrente che non riguarda il pagamento dell'affitto, ma, in oltre il 90 per cento dei casi, supera i 10.000 euro alla voce 'altre spese'. Sebbene il cluster sia caratterizzato anche da situazioni di morosità consolidata, essa è in massima parte modesta o molto modesta, inferiore ai 1.000 euro nel 53,83 per cento dei casi e tra 1.000 e 5.000 nel 39,19 per cento. L'ipotesi è che il cluster potrebbe rispecchiare (in misura rilevante anche se non esclusiva) un ventaglio eterogeneo di posizioni di irregolarità amministrativa, come, ad esempio, residenti senza titolo a seguito di occupazione informale, subentro illegittimo a parenti o conoscenti deceduti, o permanenza

Figura 5.7.5

Cluster di inquilini degli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano che hanno e non hanno una posizione debitoria nel 2022 proiettati su piano fattoriale derivante da Analisi delle Corrispondenze Multiple; Assi 1 e 2, 35,71 per cento dell'inerzia totale (schema sintetico da elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano, schema esteso nella Nota Metodologica).



nell'alloggio oltre la scadenza del contratto di locazione. Tale ipotesi sarebbe avvalorata dalla costante assenza di contratto di locazione regolare e dall'incidenza quasi doppia rispetto a quella sull'inquilinato del Comune di Milano nel suo complesso di persone residenti in alloggi occupati in maniera informale (componente, questa, pari 15,31 per cento dei casi).

Il quarto cluster, che coinvolge il 23 per cento della popolazione residente negli alloggi gestiti da MM, è caratterizzato da una componente femminile (48,10 per cento dei casi) di età compresa tra 41 e 60 anni (30,44 per cento dei casi; va comunque segnalata la presenza di un segmento pari al 36,79 per cento di età compresa tra 61 e 80 anni), con una localizzazione prevalente nel Municipio 7. Si tratta di una utenza caratterizzata nella totalità dei casi da posizioni debitorie, le quali si caratterizzano in particolare per l'entità grave sia della morosità consolidata che della morosità corrente, per un debito accumulato totale che nel 75,71 per cento dei casi è compreso tra 10.000 e 50.000 euro. Ad emergere, è il profilo di una quota di inquilinato in cui, verosimilmente, si concentrano situazioni di morosità insanabile. Non è dato conoscere la condizione lavorativa dell'utenza in questione; nondimeno, è stato rilevato nel corso delle interviste come le posizioni di grave morosità costituiscano spesso una spia di situazioni di disagio che travalicano la sfera della deprivazione economica, investendo quella socio-assistenziale e portando alla luce fattispecie necessitanti l'ingaggio dei servizi sociali (IN31).



Capitolo 5 in sintesi

Iniziative realizzate sul territorio per mettere a disposizione alloggi a canone calmierato (SAP e SAS)

- Il confronto tra i dati relativi al patrimonio regionale di SAP e SAS di proprietà di ALER e Comuni nel 2017 e 2021 indica uno scarto di circa 2.000 alloggi, suggerendo una dinamica in atto di parziale alienazione dell'offerta di affitto sociale.
- Lo stock di SAP e SAS si concentra nei comuni maggiori e capofila di ambito: ciò, nel nuovo quadro, rischia di generare squilibri nella distribuzione della nuova utenza, con maggiori ricadute di bilancio sui servizi sociali di tali comuni.
- I SAS sono canoni di quasi-mercato (pensati per nuclei in affanno sul mercato locativo ma non titolati per i SAP) che promettono limitata redditività al gestore per favorire investimenti privati e maggiore sostenibilità finanziaria dell'offerta complessiva.
- In questo quadro, tuttavia, anche i SAS mostrano livelli notevoli di morosità, spesso poiché usufruiti da nuclei titolati per i SAP che, non riuscendo ad accedervi per carenza di offerta, si rivolgono a canoni calmierati sebbene questi siano per loro poco sostenibili.
- La destinazione di una quota dell'offerta di affitto sociale già esistente nei SAS è stata demandata prevalentemente a piani di valorizzazione del patrimonio, dove essa resta comunque esigua (1,84 percento dello stock gestito dalle ALER).
- La quota sostanziale di finanziamenti a supporto della produzione di SAS è derivata invece dalla creazione del Fondo Investimenti Abitare, fondo di investimento immobiliare gestito da CDP dal 2011 e finalizzato a incoraggiare investimenti privati nel settore.
- Il Fondo Investimenti Abitare ha investito e attirato investimenti verso fondi analoghi attivi a scala regionale e gestiti di norma da vettori privati: il Fondo Immobiliare Lombardia, gestito da Redo SGR, ha così realizzato 30 complessi residenziali.
- L'esigenza di coniugare obiettivi di policy e attese di rendimento ha condotto alla concentrazione dei nuovi alloggi nella città di Milano, oltre a limitare il numero di quelli a canone calmierato (il 64 percento dei 2.307 già terminati a inizio 2021).
- L'impatto degli investimenti (per oltre 700 milioni al 2021) pare limitato, data anche la temporaneità dei vincoli di uso degli alloggi e in assenza di strumenti (di accreditamento)

06

L'attuazione delle misure e i loro esiti

Il presente capitolo intende fornire risposta alle domande di valutazione così formulate nel Progetto di Massima della Missione Valutativa: **In che misura il Contributo di Solidarietà ha alleviato l'onere della locazione di nuclei familiari in modo da prevenire situazioni di grave morosità? Quali risultati hanno portato le misure attuate per il mantenimento dell'abitazione in locazione sul libero mercato e il contrasto alle emergenze abitative? Quali iniziative sono state adottate per favorire il ricorso alla locazione a canone concordato e quali sono stati i principali esiti?**

Il gruppo di lavoro ha proceduto ad analizzare i dati relativi a richiedenti e beneficiari delle misure in oggetto reperendoli direttamente presso i comuni di quei tre ambiti (sui cinque selezionati) che hanno manifestato disponibilità a mettere sotto osservazione caratteristiche, regole e aspetti procedurali attraverso interviste semi-strutturate a osservatori privilegiati coinvolti a diverso titolo professionale nella attività di programmazione e attuazione delle politiche abitative alla scala di ambito.

6.1 L'attuazione delle misure nei cinque Ambiti

Il presente capitolo è dedicato all'analisi delle misure finalizzate al contrasto della deprivazione abitativa attivate in Lombardia a seguito dell'introduzione della Legge 16. Nello specifico, esso prende in esame, nell'ordine:

- il Contributo di Solidarietà;
- la Misura Unica;
- il Fondo Inquilini Morosità Incolpevole;
- il Canone Concordato.

Le criticità riscontrate nella acquisizione dei dati necessari a ricostruire funzionamento delle misure e caratteristiche dei loro richiedenti e beneficiari non hanno consentito di condurre una analisi comparativa sistematica tra i cinque Ambiti analizzati. In particolare, lo stato di avanzamento (e dunque la disponibilità di dati) dell'Anagrafe dei Beneficiari, la cui implementazione da parte di Regione Lombardia è negli obiettivi della Legge 16 ed oggetto di monitoraggio della presente Missione Valutativa, non si è rivelato tale da garantire la reperibilità di informazioni sulla utenza delle misure

in esame, essenziali al pieno soddisfacimento delle domande di ricerca, spingendo il gruppo di lavoro ad un iter laborioso e dall'esito parziale per il reperimento delle stesse presso i comuni interessati. Malgrado la piena collaborazione dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali del Consiglio Regionale della Lombardia, la richiesta indirizzata a Comuni capofila e Aziende Speciali Consortili nei cinque Ambiti ha condotto all'effettiva acquisizione dei dati necessari all'analisi solo negli Ambiti di Cinisello Balsamo, Milano Città e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve. Occorre, peraltro, notare che in quest'ultimo caso, trattandosi di un Ambito composto in prevalenza da piccoli comuni montani, l'entità delle misure erogate è tale da rendere i dati acquisiti solo parzialmente rilevanti ai fini di valutazioni generalizzabili.

Il lavoro di indagine che sarà sintetizzato in questo capitolo ha operato in due direzioni. Da un lato, i dati disponibili hanno consentito analisi quantitative frammentarie, ancorché dagli esiti rilevanti, circa applicazione delle misure e circa i richiedenti e i beneficiari delle stesse, in grado di fornire riscontri di dettaglio generalizzabili sulla efficacia delle misure in Lombardia.

Dall'altro lato, il gruppo di lavoro ha inteso compensare la parziale disponibilità di dati quantitativi attraverso un set di interviste semi-strutturate e focus group somministrati a 30 esperti operanti a vario titolo nei cinque Ambiti indagati. Tale importante integrazione qualitativa all'indagine ha consentito alla Missione Valutativa di precisare le informazioni di dettaglio circa gli attributi tecnici e le criticità ravvisate nell'erogazione di Contributo di Solidarietà, Misura Unica e Fondo Inquilini Morosità Incolpevole, nonché di rilevare aspetti peculiari della loro applicazione nei cinque Ambiti. In generale, questo approccio basato sull'uso combinato di tecniche di ricerca quantitative e qualitative ha condotto ad una serie di conclusioni utili a comprendere le ricadute di taluni aspetti caratterizzanti le diverse misure e le loro criticità in contesti territoriali eterogenei.

In questo modo, le informazioni qualitative e quantitative acquisite in ciascuno dei cinque Ambiti analizzati compongono un quadro frammentario e geograficamente circoscritto, ma offrono specificazioni e declinazioni peculiari che permettono di identificare riscontri rilevanti per la comprensione e l'eventuale revisione migliorativa delle misure per il contrasto della deprivazione abitativa al di là dei loro esiti locali.

6.2 Il Contributo di Solidarietà

Il Contributo di Solidarietà, disciplinato dal Regolamento Regionale 11/2019, è una misura di conforto economico a carattere temporaneo finalizzata alla copertura delle spese a rimborso relative all'anno corrente (ovvero, i costi riferiti alle spese di riscaldamento centralizzato e alle attività di gestione e manutenzione per i quali l'ente effettua il pagamento al fornitore o prestatore di servizio e successivamente chiede il rimborso dello stesso all'assegnatario) e dell'eventuale debito pregresso da mancato pagamento dei costi di locazione, nei limiti delle risorse finanziarie annualmente disponibili. Esso è volto da un lato a sostenere il primo accesso ai SAP dei nuclei familiari in condizioni di indigenza e dall'altro a dare sostegno ai nuclei già assegnatari dei SAP in comprovate difficoltà economiche (Figura 6.2.1).

L'importo massimo del Contributo di Solidarietà per nuclei familiari indigenti in accesso ai SAP è stabilito in 1.850 euro annui per un totale di trentasei mesi. Il nucleo familiare decade dal beneficio in caso di mancata adesione al patto sociale definito con i servizi sociali comunali in fase di primo accesso o per venire meno delle condizioni di difficoltà economica.

Nel caso invece di chi sia già assegnatario di SAP, il Contributo di Solidarietà concorre, formalmente in regime temporaneo, a garantire la sopportabilità dei costi di locazione di inquilini in condizioni di difficoltà economica per un importo annuo non superiore a 2.700 euro. È riconosciuto agli assegnatari purché non appartenenti alla fascia di Decadenza (ovvero, aventi reddito ISEE prossimo o superiore alla soglia massima limite per la permanenza nei SAP) o destinatari di provvedimento di decadenza per altra causa, nonché se titolari di alloggio nei SAP da più di ventiquattro mesi e in possesso di un reddito ISEE inferiore a 9.360 euro. I nuclei familiari in condizioni di indigenza possono accedere a questa misura se ancora in possesso dei requisiti al termine dei trentasei mesi di sostegno economico avviati al momento del primo accesso ai SAP.

Il patto sociale. Quando il Contributo di Solidarietà è impiegato a favore di nuclei familiari indigenti in primo accesso ai SAP, l'erogazione dello stesso e l'ingresso nell'alloggio sono subordinati alla condivisione di un Patto Sociale tra nucleo familiare e assistente sociale dei servizi sociali territoriali. Il Patto Sociale formalizza la presa in carico del nucleo, rappresentando così la declinazione operativa degli orientamenti prefigurati dal nuovo impianto legislativo verso l'integrazione tra politiche abitative e sociali.

Il Patto Sociale è prerequisito affinché nuclei familiari assegnatari in condizioni di indigenza possano effettivamente trasferirsi nell'alloggio. La logica di tale impianto risiede nell'auspicio che forme di accompagnamento sociale tese a risolvere i fattori a monte della condizione di deprivazione reddituale possano contribuire a raggiungere l'autonomia economica e sociale, agevolando l'affrancamento graduale dal supporto dei Servizi Sociali.

Se dietro tale impostazione si intravede il tentativo di mitigare per le ALER le criticità di bilancio associate alla tendenziale dilatazione delle fasce di Accesso e Protezione, va però sottolineato come non sempre l'indigenza coincida con condizioni di deprivazione socioeconomica sanabile in prospettiva. Se forme di accompagnamento sociale possono accrescere la qualità di vita dei nuclei familiari coinvolti, non sono di per sé sufficienti a contenimento e prevenzione della morosità tra i nuclei familiari appartenenti alla fascia più deprivata dell'utenza dei SAP.

Il Patto Sociale declina una concezione di casa come 'servizio' che, coerentemente alla nuova cornice legislativa, articola l'abitare sociale in un senso più ampio rispetto alla mera fornitura di alloggi. Essa, come esemplificato dall'introduzione del Patto Sociale, apre la strada a una ripartizione di responsabilità e forme di coordinamento tra amministrazione del patrimonio (in capo al soggetto gestore) e intervento sociale personalizzato (demandato ai Servizi Sociali), che, ad oggi, nei cinque Ambiti indagati, paiono ancora in via di definizione. L'eterogeneità delle fattispecie di governance dei servizi abitativi a livello locale che caratterizzano il contesto lombardo trova corrispondenza in una definizione legislativa che non specifica nel dettaglio modalità uniformi per ogni Ambito attraverso cui distribuzione di competenze e raccordo tra attori delle politiche abitative e sociali debbano avere luogo. Nondimeno, si pone la necessità di percorsi specifici di formazione e confronto orizzontali tra attori operanti in ogni Ambito, in grado di favorire disamina e circolazione delle diverse interpretazioni amministrative e declinazioni procedurali emerse in contesti territoriali inevitabilmente eterogenei, ma entro processi comuni di sperimentazione e innovazione derivanti a cascata dal nuovo orientamento legislativo verso l'integrazione tra politiche abitative e sociali.

Oltre alla necessità di sviluppare competenze e prassi sul fronte burocratico e conoscitivo, inoltre, l'implementazione del Contributo di Solidarietà mette quanto mai in evidenza il tema della adeguatezza delle risorse pubbliche trasferite alla scala di Ambito per sostenere non solo l'offerta di misure di contrasto alla deprivazione abitativa, ma anche la rimodulazione dell'apparato amministrativo richiesto per rendere

Il Contributo di Solidarietà

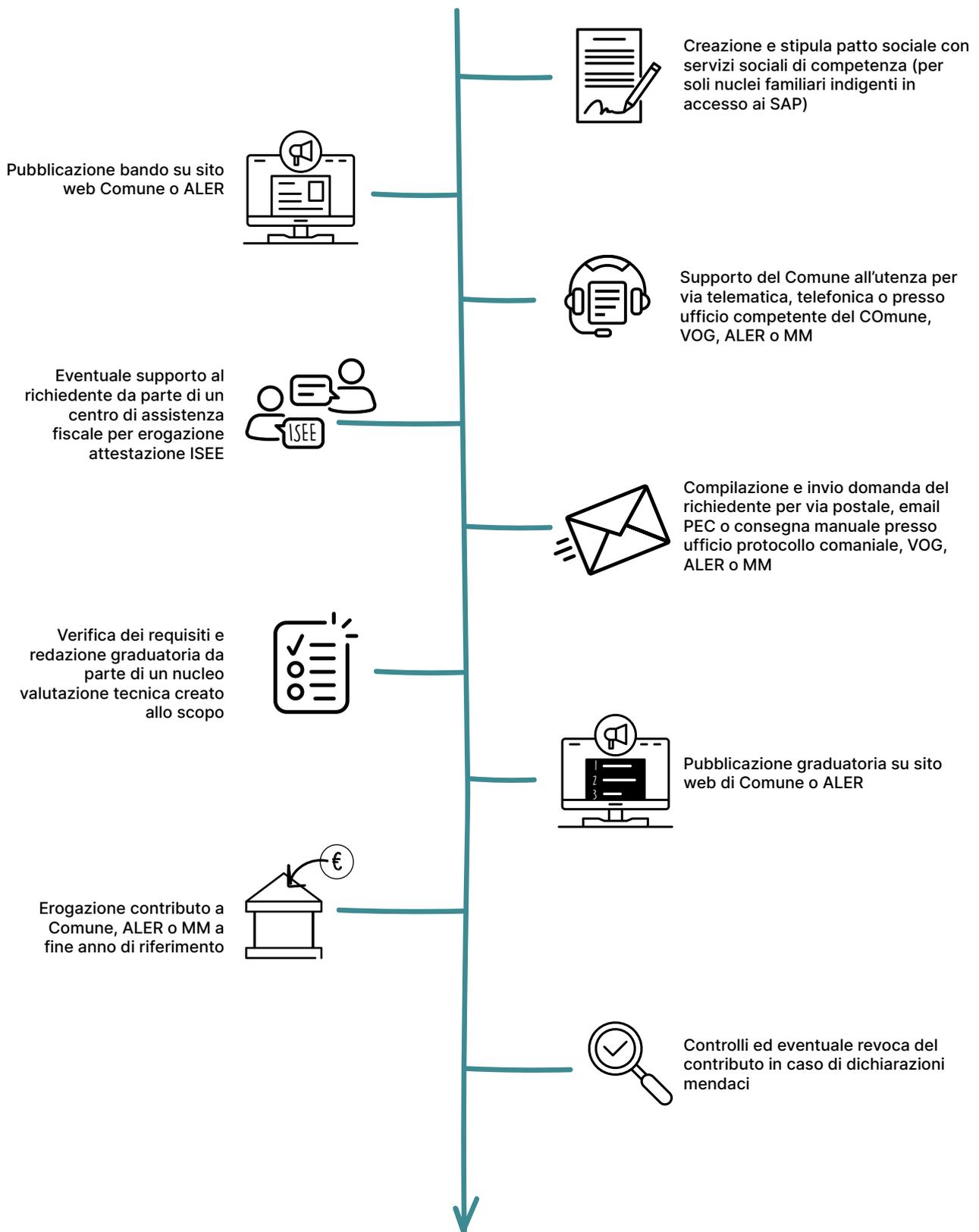


Figura 6.2.1 (sinistra)
Il percorso di accesso
al Contributo di
Solidarietà.

operativa l'integrazione tra politiche abitative e sociali. Negli ambiti indagati, infatti, il Patto Sociale convenuto tra Servizi Sociali e nucleo familiare indigente in accesso ai SAP con il sostegno del Contributo di Solidarietà, allo stadio attuale, appare per lo più un atto formale. Esso non sembra ancora associarsi a una rimodulazione delle forme di relazione tra soggetto gestore e Servizi Sociali e di presa in carico dell'utenza dei SAP, laddove permangono riserve circa la capacità economica e di organico dei Servizi Sociali di attribuire a Patti Sociali personalizzati il respiro di azioni capaci di declinare il mandato di 'servizio' attribuito alla casa, coordinando al contempo le stesse con gli altri attori. Fa eccezione, tra i contesti indagati, l'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve dove, già da prima della Legge 16, si erano potute sviluppare azioni 'sartoriali' che integravano positivamente politiche abitative e sociali. È importante notare che tra i fattori che hanno favorito tale dinamica vi sono la scala di intervento e la prossimità tra gli enti coinvolti.

Nonostante il Contributo di Solidarietà si presenti come strumento volto ad attenuare i costi di locazione per nuclei familiari soggetti a difficoltà economiche transitorie, l'incidenza significativa della morosità nell'inquilinato ne fa nella pratica uno strumento di contenimento – da parte delle ALER – del debito da morosità corrente (ovvero, inerente l'anno in corso) e, secondariamente, di riassorbimento parziale del debito da morosità consolidata (ovvero, maturata nel corso degli anni precedenti a quello di riferimento). Esso, tuttavia, nei fatti, non appare in grado di erodere sensibilmente la consistenza del debito contratto dall'inquilinato nel suo insieme.

Le interviste effettuate segnalano come l'ammontare delle risorse indirizzate alle singole ALER – che sono i principali soggetti che direttamente si attivano per l'applicazione della misura – sia ampiamente inferiore a quanto necessario per controbilanciare l'entità complessiva della morosità. Nel caso della ALER competente per Brescia, Cremona e Mantova, ad esempio, è stato stimato che l'ammontare delle risorse ricevute per l'anno 2021 abbia coperto circa il 30 per cento del fabbisogno potenziale (IN15).

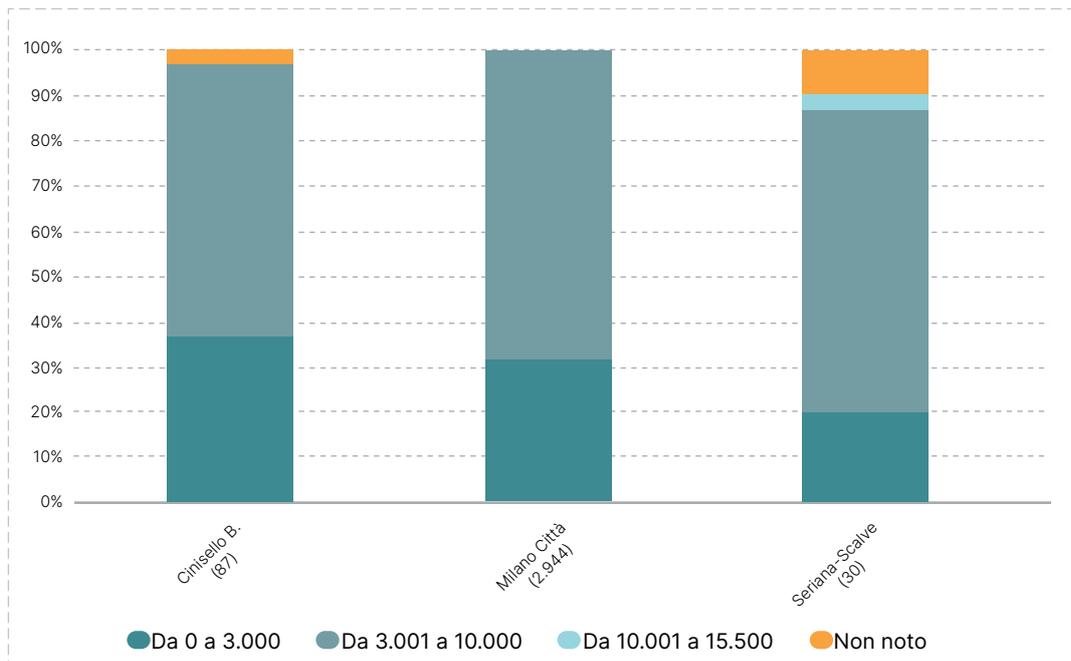
L'incidenza della morosità nell'inquilinato delle ALER, che si attesta stabilmente dai primi anni 2010 su valori percentuali superiori alle soglie della sostenibilità economica di bilancio (IN15), è alla base della difficoltà comune a tutte le ALER a farne uno strumento di sollievo per situazioni temporanee (IN13), comunque difficili da definire come tali con criteri sistematici, nonché di complesso monitoraggio in ragione dell'entità del flusso di domande annue pervenute. Il Contributo di Solidarietà, per entità delle risorse complessive, ma anche per sua stessa natura, non appare in grado di incidere nei percorsi di recupero dell'autonomia economica degli assegnatari in difficoltà, né di assorbire la quota persistente dell'inquilinato in condizioni di deprivazione reddituale (IN13). Le cause alla base della persistenza di tale quota, ricompresa in prevalenza in una fascia di Protezione ampliata dal decennio passato, paiono infatti di natura strutturale e da ricondursi alle trasformazioni intervenute nel mercato del lavoro e alla congiuntura economica intercorsa a partire dallo scoppio della crisi finanziaria nel 2007.

Il Contributo di Solidarietà, come accennato, opera invece con maggiore efficacia come strumento di sollievo parziale per le ALER nella complessa gestione dei livelli di morosità corrente. In linea con tale vocazione de facto della misura, nel 2021, la ALER competente per le UOG di Milano ha provveduto ad introdurre, in aggiunta alle ordinarie forme di pubblicizzazione generalizzata della misura, comunicazioni targettizzate a singoli potenziali beneficiari. Ciò risponde a finalità di razionalizzazione delle risorse disponibili, ovvero alla necessità di assicurare il pieno utilizzo dei fondi allocati e, al tempo stesso, indirizzare gli stessi sulla quota di nuclei familiari in condizioni di morosità sanabile, ovvero con debito consolidato inferiore a 10.000 euro (IN13), dando priorità alle condizioni di morosità ritenute ancora 'trattabili'.

Nei tre Ambiti in cui è stato possibile acquisire i dati relativi, la grande maggioranza dei nuclei familiari assegnatari di alloggi comunali facenti domanda per il Contributo di Solidarietà nel 2021 ha avuto accesso alla misura, ovvero la totalità dei richiedenti nell'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, circa il 90 per cento in quello di Cinisello Balsamo, e l'84 per cento nel Comune di Milano.

Sebbene, in proporzione, si tratti di scarti modesti, è comunque rilevante osservare come la differenza tra richiedenti e beneficiari decresca al decrescere di dimensioni e popolazione dell'Ambito. Ciò sembra indicare che, come confermato da quanto emerso nelle interviste (IN11), i contesti territoriali meno densi (come l'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve) consentono una azione 'sartoriale' da parte dei Servizi Sociali, tale per cui l'accesso a misure come il Contributo di Solidarietà è quasi sempre esito di una presa in carico già in essere del nucleo familiare beneficiario. Non vi sono invece differenze significative quanto alla distribuzione dei nuclei familiari beneficiari per importo ISEE (Figura 6.2.2), la quale segnala la prevalenza dei nuclei familiari nella soglia tra 3.001 e 10.000 euro annui su quelli in condizioni di indigenza. In tutti i casi, però, i raffronti operati devono essere trattati con cautela, in ragione della forte asimmetria nell'entità numerica della popolazione residente e dunque dei contributi erogati nei tre Ambiti posti a confronto.

Figura 6.2.2
Distribuzione percentuale dell'utenza dei SAP residente in alloggi comunali e beneficiaria del Contributo di Solidarietà nel 2021 per soglia di reddito ISEE negli Ambiti di Cinisello Balsamo, Milano Città e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, per i quali si indica anche i relativi valori assoluti in parentesi (elaborazione DASTU su dati forniti dai Comuni capofila dei tre Ambiti a confronto).



Nel solo caso dell'Ambito di Cinisello Balsamo è poi disponibile anche il dato sulla entità del debito accumulato per morosità dai nuclei familiari beneficiari (Figura 6.2.2), da cui emerge la limitata incidenza tra i beneficiari stessi di quelli che hanno contratto un debito superiore ai 10.000 euro: si tratta di una quota inferiore al 15 per cento. Analogamente, i nuclei familiari con un debito non superiore ai 1.000 euro rappresentano la maggioranza relativa, ovvero una quota di beneficiari superiore al 30 per cento. Non è stato possibile appurare se anche nell'Ambito di Cinisello, come in quello di Milano Città, i Comuni abbiano optato per un indirizzamento mirato del Contributo di Solidarietà presso nuclei familiari con una morosità contenuta e dunque 'trattabile'. Il dato confermerebbe comunque tale vocazione della misura, che, nei fatti, sostiene prioritariamente la gestione della morosità lieve o corrente, e dunque mitiga le oscillazioni del tasso di morosità, piuttosto che fungere da strumento risolutivo di situazioni già deteriorate di morosità consolidata.

Nel caso dell'Ambito di Milano Città, sono disponibili dati di dettaglio relativamente alla fascia di appartenenza dei nuclei familiari beneficiari del Contributo di Solidarietà nel 2021, nonché al reddito ISEE e all'importo percepito degli stessi. La fascia di Protezione, come prevedibile, è quella che include la grande maggioranza dei beneficiari (Figura 6.2.4).

Coerentemente, la fascia di Protezione è quella in cui il gruppo di nuclei familiari beneficiari mostra il reddito ISEE medio più basso e, seppure in misura contenuta, riceve un contributo di importo medio comparativamente più elevato (Figura 6.2.5).

Figura 6.2.3
Distribuzione percentuale dell'utenza dei SAP residente in alloggi comunali e beneficiaria del Contributo di Solidarietà nel 2021 per entità del debito da morosità contratto nell'Ambito di Cinisello Balsamo (elaborazione DASTU su dati forniti dal Comune capofila dell'Ambito).

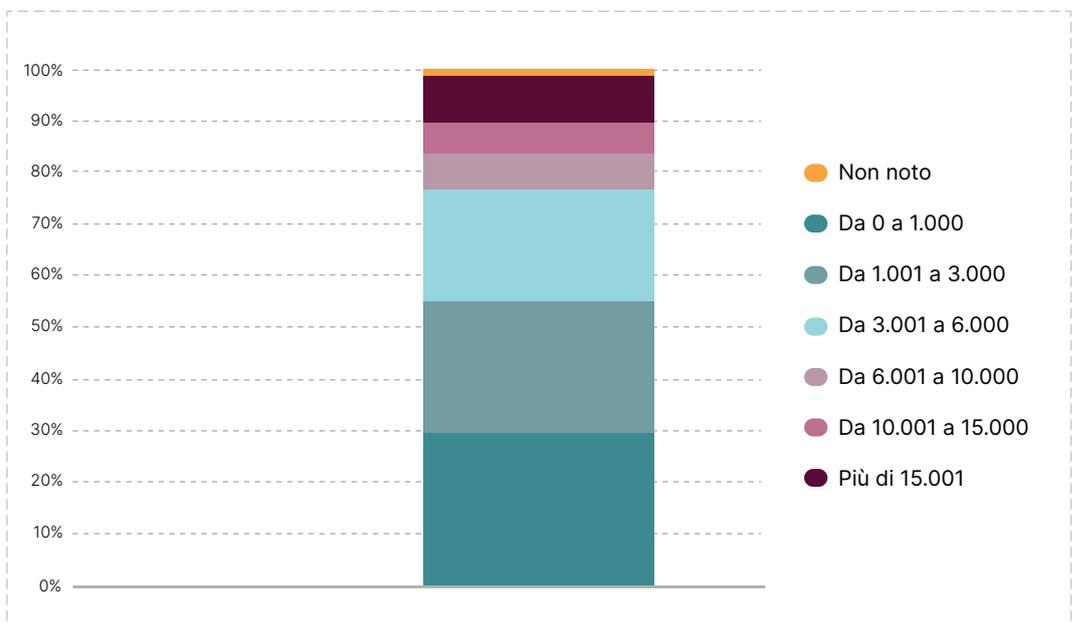


Figura 6.2.4
Distribuzione percentuale dei nuclei familiari beneficiari del Contributo di Solidarietà nel 2021 per fascia di appartenenza nell'Ambito Milano Città (elaborazione DASTU su dati forniti dall'Ambito).

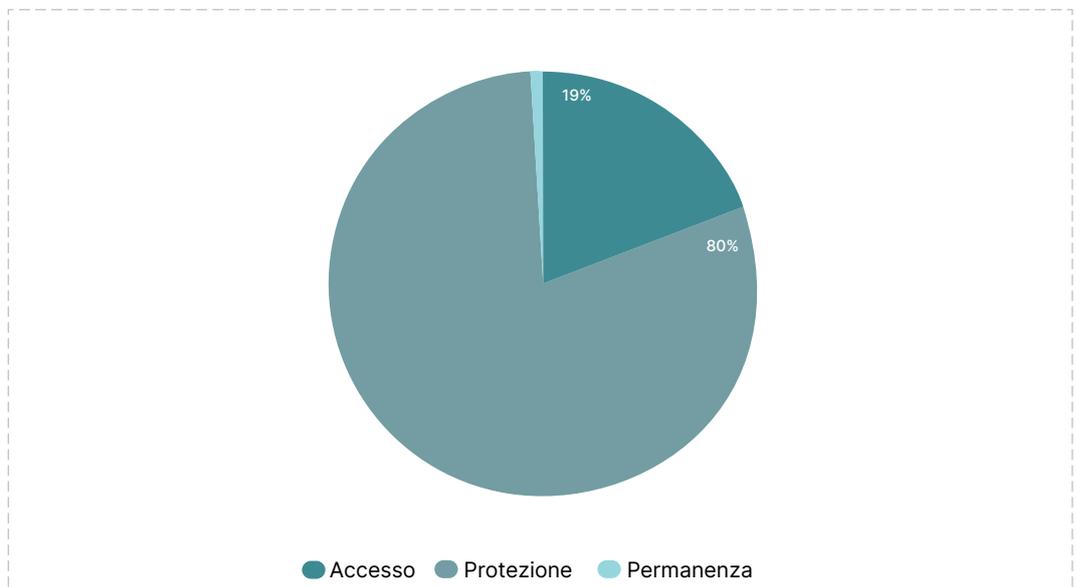
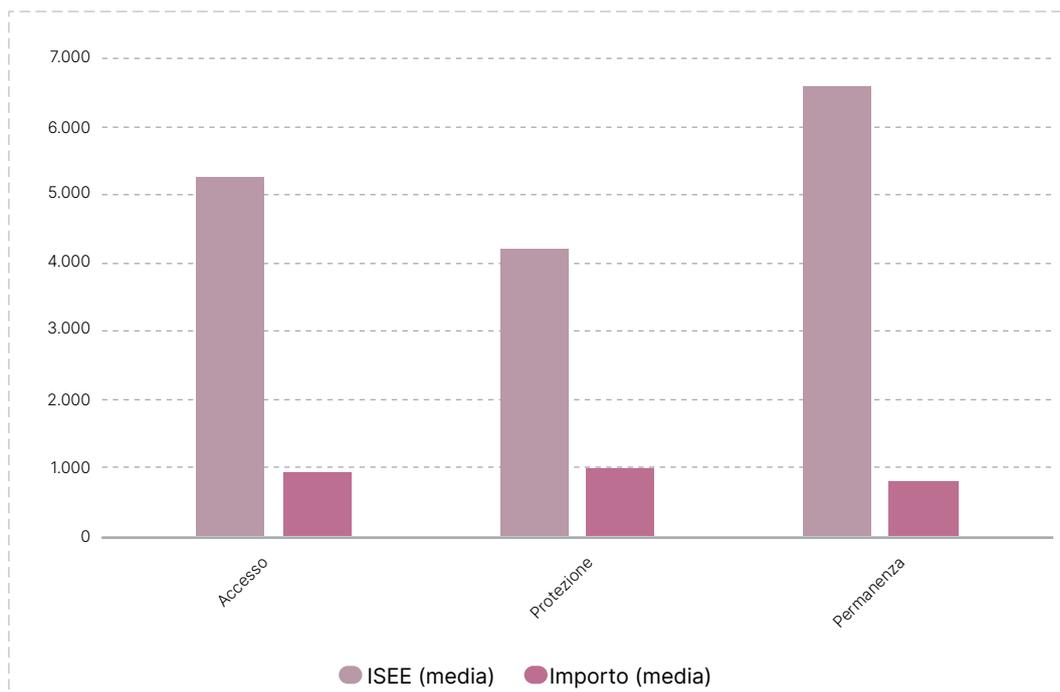


Figura 6.2.5

Fascia di reddito ISEE e importo medio del Contributo di Solidarietà 2021 dei nuclei beneficiari nell'Ambito Milano Città (elaborazione DASTU su dati forniti dall'Ambito).

La fascia di Protezione è quella in cui il gruppo di nuclei familiari beneficiari mostra il reddito ISEE medio più basso e, seppure in misura contenuta, riceve un contributo di importo medio comparativamente più elevato.



6.2.1 Il Contributo di Solidarietà: un commento sulla ripartizione delle risorse

I dati sul riparto dei fondi regionali destinati al Contributo di Solidarietà che è stato possibile reperire e analizzare relativamente agli anni 2020, 2021 e 2022, permettono di avanzare alcune caute osservazioni inerenti all'impegno di spesa promosso da ALER e Comuni a scala territoriale a sostegno della misura.

Figura 6.2.6

La ripartizione delle risorse del Contributo di Solidarietà (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

Nota: nel prospetto sono contegiate le risorse assegnate alle amministrazioni comunali che fanno parte dei 5 ambiti selezionati; non sono qui incluse le risorse ulteriori assegnate alle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale i cui territori di competenza non corrispondono agli ambiti, pur includendoli.

	Ambito 27 Cinisello Balsamo	Ambito 28 Como	Ambito 38 Garda e Salò	Ambito 53 Milano	Ambito 85 Valle Seriana e Scalve
Risorse stanziare					
2020	99.100,00 €	135.200,00 €	104.600,00 €	3.122.300,00 €	32.000 €
2021	128.600,00 €	95.600,00 €	41.800,00 €	3.089.700,00 €	16.100 €
Risorse residue	86.659,82 € 38 %	35.390,00 € 15%	102.939,58 € 70,3%	90.661,88 € 1,45%	11.674, 52 € 24, 2%
Risorse stanziare 2022	49.917,11 €	84.308,63 €	7.185,51 €	2.791.455,99 €	3.183,96 €

Per quanto riguarda i fondi destinati e impiegati dalle ALER, è stato possibile reperire esclusivamente il dato aggregato alla scala del singolo ente erogatore, mentre, con riferimento ai fondi destinati ai Comuni, l'analisi presenta evidenze relative ai singoli territori comunali appartenenti ai cinque Ambiti indagati (Figura 6.2.7). L'assenza del dato relativo ad alcuni Comuni è ascrivibile al fatto che la gestione degli alloggi sociali ivi localizzati è demandata alle ALER di competenza. Modeste discordanze tra totale dei fondi allocati e fondi residui suggerisce che i secondi tengano conto verosimilmente anche dell'erogazione straordinaria a favore della misura risalente al 2021, che

ammontava a complessivi 16 milioni di euro per l'intero contesto regionale, dei quali, tuttavia, non è stato possibile reperire dati disaggregati per ente erogatore. Ciò non sembra comunque pregiudicare la attendibilità dei dati analizzati nel complesso. Va però specificato come l'arco di tempo indagato, per peculiarità (la fase di 'rodaggio' della misura, in cui la ricezione delle risorse pone esigenze di contestuale riorganizzazione amministrativa) e durata circoscritta (di fatto, il biennio tra 2020 e 2021), non consenta di fornire riscontri esaustivi.

Figura 6.2.7

Riparto delle risorse destinate al Contributo di Solidarietà per ALER (a scala regionale) o ente erogatore comunale nei cinque Ambiti indagati negli anni 2020, 2021 e 2022, con indicazione del residuo di spesa relativo agli anni 2020 e 2021 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

ENTI PROPRIETARI	RISORSE 2020	RISORSE 2021	RESIDUO DI SPESA 2020-2021	RESIDUO DI SPESA IN %	RISORSE 2022
ALER BERGAMO LECCO SONDRIO	1.061.200,00 €	1.061.200,00 €	0 €	0	1.284.813,64 €
ALER BRESCIA CREMONA MANTOVA	1.788.100,00 €	1.162.800,00 €	0	0	1.595.127,10 €
ALER MILANO	7.261.600,00 €	1.617.500,00 €	0	0	6.760.893,68 €
ALER PAVIA LODI	1.301.700,00 €	8.381.000,00 €	0	0	1.465.931,70 €
ALER VARESE COMO NONZA BRIANZA BUSTO ARSIZIO	1.575.500,00 €	1.635.200,00 €	0	0	1.863.673,39 €
Totale	12.988.100,00 €	13.857.700,00 €	0 €	0,00%	12.970.439,51 €
AMBITO VAL SERIANA SUPERIORE E VAL DI SCALVE					
ARDESIO	6.200,00 €	7.700,00 €	3.183,96 €		3.183,96 €
AZZONE	3.200,00 €				
CASTIGLIONE DELLA PRESOLANA	3.300,00 €	4.200,00 €	4.917,76 €		
CERETE	5.600,00 €		3.572,80 €		
OLTRESSENDA ALTA	2.900,00 €				
PARRE	5.700,00 €	4.200,00 €			
PONTE NOSSA	5.100,00 €				
Totale	32.000,00 €	16.100,00 €	11.674,52 €	24,27%	3.183,96 €
AMBITO COMO					
BELLAGIO	4.300,00 €		6.634,24 €		
CERNOBBIO	6.700,00 €		5.058,04 €		
COMO	92.700,00 €	95.600,00 €	3.141,78 €		79.909,76 €
FAGGETO LARIO	2.900,00 €		5.100,00 €		
LIPOMO	3.300,00 €				
MASLIANICO	11.000,00 €				
MONTANO LUCINO	3.600,00 €		9.394,58 €		
MONTORFANO	6.300,00 €		5.610,73 €		
TAVERNERIO	4.400,00 €		450,63 €		4.398,87 €
Totale	135.200,00 €	95.600,00 €	35.390,00 €	15,33%	84.308,63 €
AMBITO MILANO CITTA'	3.122.300,00 €	3.089.700,00 €	90.661,88 €	1,45%	2.791.455,99 €
Totale	3.122.300,00 €	3.089.700,00 €	90.661,88 €	1,45%	2.791.455,99 €
AMBITO CINISELLO BALSAMO					
BRESSO	7.100,00 €	40.600,00 €	55.697,03 €		
CINISELLO BALSAMO	70.200,00 €	71.700,00 €	16.880,77 €		36.900,75 €
CORMANO	9.800,00 €	16.300,00 €			11.016,36 €
CUSANO MILANINO	12.000,00 €		14.082,04 €		
Totale	99.100,00 €	128.600,00 €	86.659,82 €	38,05%	49.917,11 €
AMBITO GARDA E SALO'					
CALVAGESE DELLA RIVIERA	4.400,00 €	4.400,00 €	5.189,91 €		
DESENZANO DEL GARDA	25.700,00 €	20.300,00 €	8.913,55 €		7.185,51 €
GARDONE RIVIERA	2.800,00 €		9.332,08 €		
LONATO DEL GARDA	11.900,00 €		17.819,43 €		
MANERBA DEL GARDA	4.700,00 €	4.300,00 €	0,09 €		
MASLIANICO	11.000,00 €				
SALÒ	21.200,00 €		11.163,59 €		
SAN FELICE DEL BENACO	3.200,00 €	3.800,00 €	1.770,92 €		
SIRMIONE	9.000,00 €	9.000,00 €	9.000,00 €		
TOSCOLANO MADERNO	10.700,00 €		39.750,01 €		
Totale	104.600,00 €	41.800,00 €	102.939,58 €	70,31%	7.185,51 €
TOTALE COMUNI NEI 5 AMBITI INDAGATI	3.482.200,00 €	3.371.800,00 €	327.325,82 €	4,77%	2.934.051,20 €
TOTALE COMUNI IN LOMBARDIA	23.500.000,00 €	8.191.300,00 €	5.394.990,05 €	17,02%	5.459.560,49 €

I dati sul triennio mostrano l'intensità con cui le ALER hanno impiegato le risorse disponibili a favore dell'utenza dei SAP, confermata dalla sostanziale assenza di residui di risorse non spese. Discorso analogo vale per il Comune di Milano (il cui stock destinato a SAP è gestito da MM), dove il residuo di spesa ammonta a un esiguo 1,45 per cento delle risorse ricevute tra 2020 e 2021.

D'altra parte, è già stato osservato come tali risorse siano ampiamente al di sotto della domanda potenziale, dove morosità corrente e consolidata, insieme, restano un aspetto cruciale a monte delle difficoltà di bilancio degli enti gestori. Il dato è ancora più rilevante se si considera che l'arco di tempo in questione è, nei fatti, la fase di 'rodaggio' della misura.

Ad eccezione dell'Ambito di Milano Città, l'analisi dei dati inerenti agli Ambiti indagati dalla Missione Valutativa mostra significative variazioni quanto all'incidenza dei residui di spesa sul totale delle risorse destinate tra 2020 e 2021. Questa appare elevata in particolare negli Ambiti di Cinisello Balsamo, Garda e Salò e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (in questo ultimo caso ammonta al 24,33 per cento), mentre nell'Ambito di Como si attesta ad un più contenuto 15,33 per cento. Va però osservato che, come nel caso di Milano, l'incidenza è modesta con riferimento ai Comuni di maggiori dimensioni, ovvero, nel caso specifico, Como e Cinisello Balsamo. Ciò potrebbe essere spiegato dalla maggiore consistenza numerica che l'utenza in condizioni di morosità assume nei centri urbani di dimensioni grandi, dove si concentrano l'offerta di SAP e, tipicamente, componenti quantitativamente più significative di nuclei familiari in condizioni di deprivazione socio-economica. Altro aspetto che può avere prodotto a tale esito è la maggiore capacità dei Servizi Sociali nei Comuni più piccoli di svolgere una attività di presa in carico sartoriale, come nel caso dell'Ambito Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, in grado di mitigare i fattori di natura socioeconomica sottostanti condizioni di morosità e deprivazione abitativa in genere.

Se si assume l'incidenza delle risorse residue sul totale delle risorse destinate al complesso dei cinque Ambiti indagati, il dato appare ben più modesto (pari al 4,77 per cento) di quanto potrebbero suggerire le incidenze nei singoli Ambiti (determinante, in questo caso, il peso relativo di Milano Città). Se si adotta la scala regionale, la stessa incidenza appare più alta, ma comunque ben più contenuta di quelle registrate negli Ambiti di Cinisello Balsamo, Garda e Salò e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, indicando che circa l'83 per cento delle risorse erogate dal governo regionale tra 2020 e 2021 erano già state spese a inizio 2022. Emergerebbe, dunque, anche in ragione della fase di 'rodaggio' della misura, una discreta efficienza di spesa complessiva.

Si può avanzare l'ipotesi che i residui di spesa significativi registrati in alcuni contesti territoriali abbiano a che vedere con i criteri di allocazione delle risorse, che potrebbero essere oggetto di revisione migliorativa. In particolare, si segnala la necessità che essi tengano in maggiore considerazione la tendenza alle concentrazioni di SAP e condizioni di deprivazione socioeconomica nei maggiori centri urbani, nonché l'entità in valori assoluti dell'utenza in condizioni di morosità presso i singoli gestori. Una seconda questione riguarda la scala di ricezione delle risorse: l'Ambito potrebbe rivelarsi più funzionale del singolo Comune ai fini di una più armonica redistribuzione territoriale delle risorse, compensando eventuali effetti di attrazione dell'utenza più deprivata verso i comuni capofila.

Va infine rammentato che non sempre i residui di spesa sono rivelatori di un eccesso di risorse assegnate. Più spesso segnalano criticità inerenti i criteri di accesso alla misura o aspetti legati all'operatività del soggetto erogatore. Inoltre, senza la parallela rilevazione del rapporto tra beneficiari e richiedenti (in grado di portare alla luce anche i contesti territoriali in cui le risorse sono in difetto), l'analisi dei soli residui di spesa rischia di alimentare una percezione fuorviante dei fondi destinati a sostenere i contributi a scala territoriale.

6.3 La Misura Unica

La Misura Unica per l’Affitto è volta a sostenere nuclei familiari in locazione sul libero mercato, anche con contratti di locazione a canone concordato e nei SAS, tramite l’erogazione di un contributo al proprietario per sostenere il pagamento di mensilità non versate o da versare, fino ad un massimo di 10 mensilità di canone e non oltre 3.600 euro.

La Misura Unica (Figura 6.3.1) può essere gestita attraverso bandi o avvisi pubblici e anche per tramite di graduatorie sovracomunali. I nuclei familiari beneficiari non devono essere sottoposti a procedure di rilascio dell’abitazione o essere proprietari di alloggio adeguato sito entro il territorio regionale, devono avere un ISEE inferiore a 26.000 euro e residenza nell’alloggio in locazione, con regolare contratto registrato da almeno 6 mesi. Possono costituire criterio preferenziale per la concessione del contributo: perdita dell’impiego, consistente riduzione dell’orario di lavoro comportante riduzione di reddito, mancato rinnovo di contratto a termine, cessazione di attività autonoma, malattia grave, decesso di un componente del nucleo familiare, età inferiore a 35 anni di tutti i componenti del nucleo familiare, nonché condizioni di affanno economico collegate all’aumento dei prezzi di elettricità e gas. Tale criterio preferenziale, nei cinque Ambiti oggetto di analisi, è stato effettivamente recepito come fattore discriminante nell’individuazione dei beneficiari della misura.

L’intervenire di un peggioramento contingente della condizione economica familiare è espresso nei termini di una riduzione superiore o corrispondente a una soglia minima fissata (a seconda dell’Ambito osservato) tra il 25 e il 35 per cento del valore dell’Indicatore della Situazione Reddittuale nell’ISEE corrente (riferito cioè al reddito dell’anno in corso), rispetto a quello dichiarato dal nucleo familiare nell’ISEE ordinario in corso di validità (riferito, cioè, a due anni prima). Alternativamente, la perdita dell’impiego è certificabile attraverso l’iscrizione ad un Centro per l’Impiego.

Sebbene la Misura Unica sia accessibile ai nuclei familiari titolati senza necessità di passaggi amministrativi o forme di presa in carico presso i Servizi Sociali, essa, come nel caso del Contributo di Solidarietà, diviene comunque parte di azioni personalizzate tipicamente promosse nei contesti territoriali meno densi (è questo nuovamente il caso dell’Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve) nei quali abbiamo evidenziato una maggiore integrazione tra l’azione dei servizi sociali e la gestione e le misure riferite ai servizi abitativi.

In ogni caso, laddove i servizi sociali non siano direttamente impegnati nell’implementazione della misura, si rende necessaria di norma il rilascio da parte di INPS dell’ISEE corrente e dell’ISEE ordinario del nucleo familiare, nonché, in alcuni casi, la consulenza professionale di Centri di Assistenza Fiscale o sindacati di inquilini, qualora il nucleo familiare riscontri difficoltà nell’espletamento dei necessari passaggi per attivare la richiesta della Misura Unica.

Vale per la Misura Unica quanto osservato circa la digitalizzazione della procedura di partecipazione a bandi pubblici per l’accesso a SAP e SAS: il ricorso esclusivo alle modalità telematiche quale mezzo per compilazione e invio delle domande per la misura introduce un elemento di complessità che rende la procedura di difficile gestione per individui sprovvisti di alfabetizzazione digitale o conoscenze linguistiche e legislative di base appropriate.

A fare problema non sembra essere solo la digitalizzazione della procedura in sé, nei termini tipici dei divari digitali, ma anche l’assenza di adeguati processi di digitalizzazione sul versante della ricezione in grado di semplificare la partecipazione. Nel caso specifico, condivisione e incrocio di database informatizzati in capo a settori distinti della pubblica amministrazione, ovvero Comuni, Agenzia delle Entrate e INPS

La Misura Unica

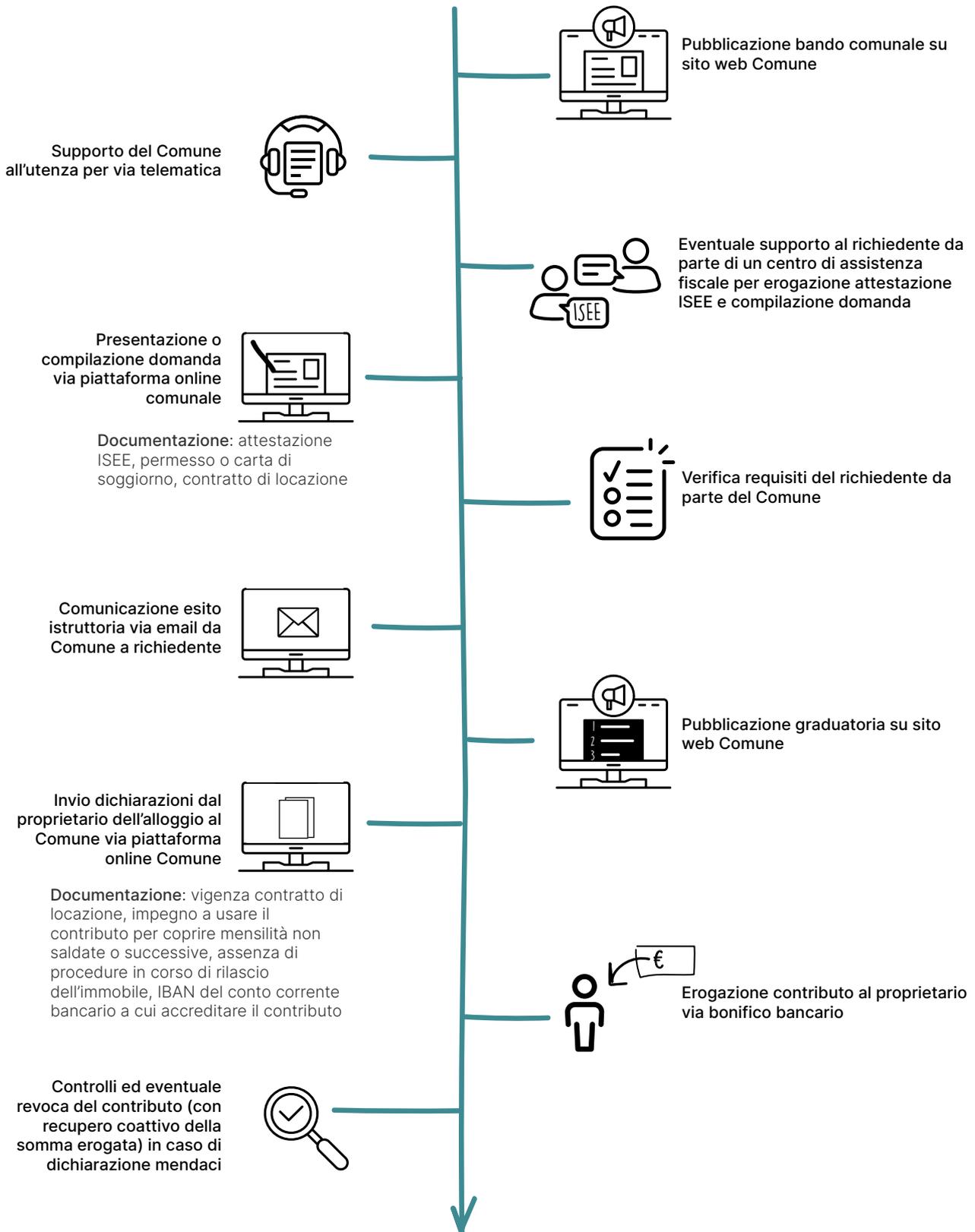


Figura 6.3.1 (sinistra)
Il percorso di accesso
alla Misura Unica.

(segnalato come virtualmente possibile attraverso debita implementazione del Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali istituito con DL147/2017; IN7), andrebbero a ridurre l'entità e complessità delle informazioni richieste all'utenza sul contratto locativo in essere e la condizione lavorativa e reddituale, accrescendo l'accessibilità della procedura telematica e riducendo i tempi di istanza per il corpo amministrativo del Comune capofila o dell'entità sovracomunale avente responsabilità di emissione del bando, ricezione delle domande ed erogazione della misura.

Per la programmazione locale di Ambito, vi è poi la possibilità di ricorrere a una Misura Complementare, alla cui attuazione facoltativa può essere destinato fino al 50% delle risorse finanziarie allocate all'Ambito per l'erogazione della Misura Unica, previo nullaosta da parte della Regione. Si tratta di una misura aggiuntiva di libera progettazione finalizzata al mantenimento dell'abitazione in locazione e progettabile in ciascun Ambito in base ai bisogni locali rilevati. Essa è erogata al proprietario e non è utilizzabile per contratti di locazione rientranti nei SAP.

Destinatari della Misura Complementare sono, ad esempio (ma non esclusivamente), nuclei familiari il cui reddito provenga solo da pensione, nuclei familiari con alloggio all'asta, morosi incolpevoli sottoposti a procedura di sfratto o già sfrattati, o nuclei familiari in attesa di soluzione abitativa, comunque sempre con reddito ISEE non superiore a 26.000 euro.

6.3.1 L'implementazione della Misura Unica e il profilo di richiedenti e beneficiari: il caso di Milano

La presenza di dati di dettaglio resi disponibili dal Comune di Milano circa richiedenti e beneficiari della Misura Unica 2022 nell'Ambito Milano Città ha consentito di analizzare alcuni caratteri essenziali dei nuclei familiari coinvolti. Ciò permette di ricostruire non solo il profilo di coloro che usufruiscono del contributo, ma anche di coloro che ne restano esclusi, nonché delle principali determinanti che, tra i criteri di selezione adottati, hanno il peso maggiore nella definizione dell'ordine di priorità nell'accesso alla Misura Unica.

I criteri modulati dal Comune di Milano per la composizione della graduatoria includono innanzitutto il reddito indicato dall'ISEE ordinario, cui è attribuito punteggio in funzione di una scala crescente di valori compresa tra uno (per i redditi superiori a 20.000 euro) e sei (per i redditi fino a 10.000 euro). In aggiunta a tale base di punteggio si considera poi: (1) la riduzione corrente del valore dell'Indicatore della Situazione Reddituale o l'iscrizione ad un Centro per l'Impiego (a cui sono assegnati due punti); (2) la presenza di uno o più componenti del nucleo familiare con una invalidità superiore al 66 per cento (a cui è assegnato un punto); e (3) la composizione del nucleo familiare (dove nuclei familiari mono-genitoriali con almeno un minore di età inferiore a 14 anni e nuclei familiari con almeno tre figli di cui almeno due di età inferiore ai 14 anni totalizzano entrambi due punti). In caso di parità di punteggio è infine attribuita priorità ai richiedenti con reddito ISEE più basso.

A partire dai dati acquisiti dal Comune di Milano a seguito della compilazione delle domande inoltrate dai nuclei familiari partecipanti via piattaforma telematica, sono state individuate le voci coerenti con l'obiettivo di ricostruire profili di richiedenti e beneficiari, nonché le principali linee di esclusione e inclusione prodotte dall'operare dei criteri di cui sopra. Sono state dunque costruite le variabili e modalità ex post descritte brevemente di seguito:

(1) Anzianità di residenza: fornisce informazioni sulla anzianità di residenza del richiedente nel Comune di Milano; essa si articola in sette modalità (meno di 5 anni, da 5 a 10 anni, da 11 a 20 anni, da 21 a 30 anni, da 31 a 40 anni, più di 40 anni, o non

dichiarata) costruite a partire dall'anno di inizio di residenza dichiarato.

(2) Cittadinanza: fornisce informazioni sulla cittadinanza del richiedente. Le modalità in cui si articola (comunitaria, italiana, o extracomunitaria) sono state ottenute incrociando le dichiarazioni dei richiedenti circa la propria cittadinanza, prima distinta in comunitaria e extracomunitaria, e il comune di nascita. Per individuare i Comuni italiani di nascita è stato effettuato un match con la lista dei Comuni italiani fornita dall'ISTAT.

(3) Affittuario: fornisce informazioni sulla natura giuridica del locatore articolandosi in tre modalità: persona fisica, cooperativa, e società.

(4) Riduzione o cessazione attività lavorativa: fornisce informazioni sulle condizioni lavorative dei richiedenti della Misura Unica e, dunque, se soggetti a cessazione o riduzione (non inferiore al 25 per cento) dell'attività lavorativa al momento della richiesta o, al contrario, se non sussiste un peggioramento della condizione lavorativa.

(5) Presenza di disoccupati: costruita incrociando due informazioni, ossia la presenza di disoccupati nel nucleo familiare e l'eventuale iscrizione di questi ad un Centro per l'Impiego. Si articola in quattro modalità, rispettivamente: assenza di disoccupati, presenza di disoccupato iscritto a un Centro per l'Impiego da un anno, da due anni, o non iscritto.

(6) Età del disoccupato (7 modalità), costruita a partire dalla dichiarazione sull'anno di nascita del disoccupato presente nel nucleo familiare.

(7) Valore ISEE ordinario: creata categorizzando i dati finanziari inseriti dai richiedenti, la variabile è stata articolata in sei modalità, tenendo come riferimento la soglia di indigenza (fino a 3.000 euro di reddito ISEE).

(8) Presenza di un disabile: fornisce informazioni sulla presenza di disabili nella famiglia richiedente e si articola di conseguenza in due modalità: presenza o assenza.

(9) Zona di residenza: comprende tutte le trentanove aree del Comune di Milano identificate attraverso il codice di avviamento postale riferito all'indirizzo di residenza del richiedente.

(10) Accesso alla misura: costruita comparando i codici alfanumerici univoci assegnati ai richiedenti con quelli contenuti nell'elenco dei beneficiari.

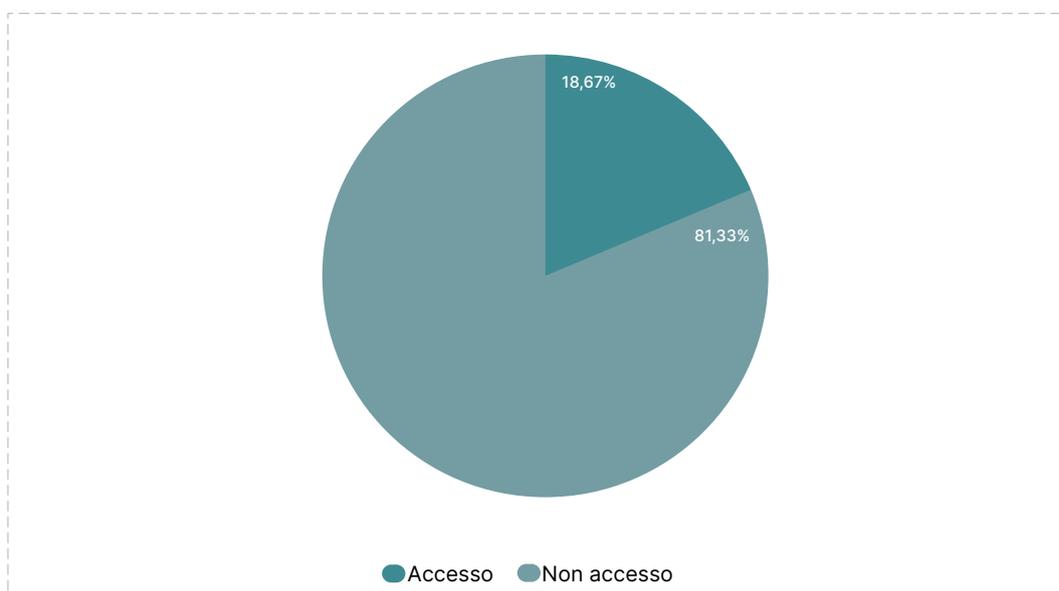
La base di dati impiegata conta 14.279 casi che corrispondono alle domande pervenute.

Su questa base dati è stata condotta in primo luogo un'analisi descrittiva.

Un primo dato rivela che, delle 14.279 domande pervenute, solo il 18,67 per cento ha effettivamente beneficiato della Misura Unica.

Dal punto di vista della cittadinanza dei richiedenti, circa il 60 per cento delle domande proviene da richiedenti con cittadinanza extracomunitaria e il 13 per cento da cittadini

Figura 6.3.2
Percentuale di richiedenti che hanno avuto accesso alla Misura Unica nel Comune di Milano nel 2022 (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).

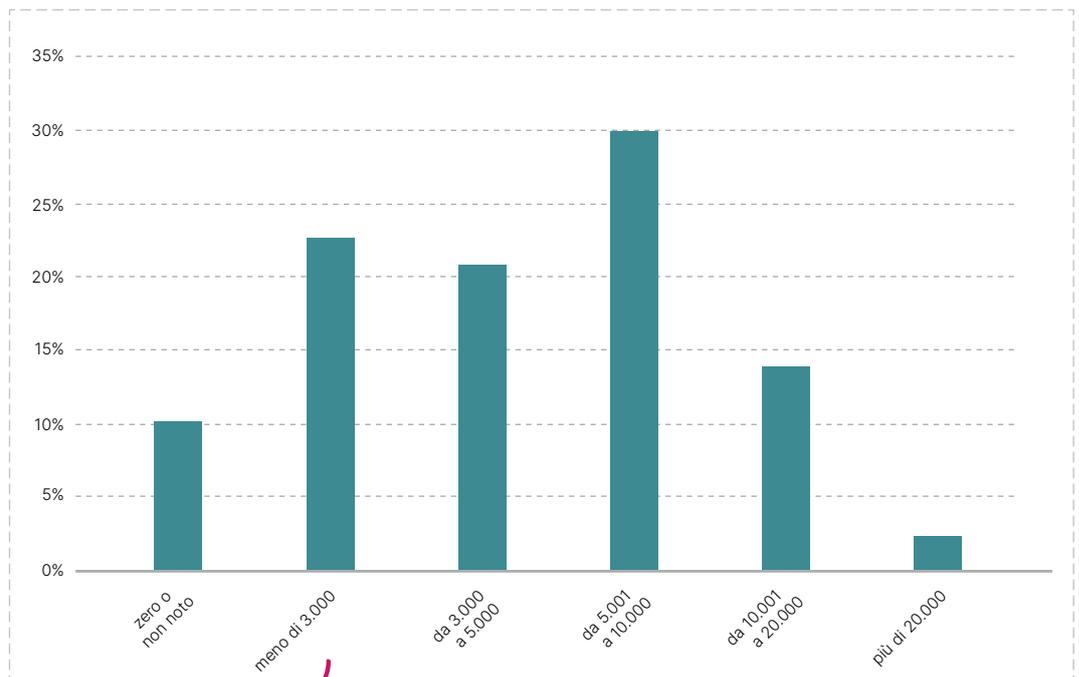


dell'Unione Europea (contro una incidenza comunale di residenti di cittadinanza non italiana, nel complesso, appena superiore al 20 per cento), a segnalare l'elevata incidenza di persone con background migratorio nella quota di popolazione che sperimenta condizioni di deprivazione abitativa a Milano.

I richiedenti aventi reddito ISEE inferiore a 3.000 euro sono il 27 per cento, mentre coloro che dichiarano redditi ISEE fino a 10.000 euro costituiscono il 30 per cento del campione. Nell'insieme, ciò rivela le condizioni di acuta deprivazione materiale di coloro che, in affanno con la locazione di mercato, fanno richiesta della Misura Unica.

Figura 6.3.3
Domande inoltrate nel Comune di Milano per accedere alla Misura Unica per reddito ISEE del richiedente nel 2022 (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).

Gli indicatori ISEE rivelano le condizioni di acuta deprivazione materiale di coloro che, in affanno con la locazione di mercato, fanno richiesta della Misura Unica.



Sui dati disponibili è stata poi condotta una Analisi delle Corrispondenze Multiple. Si tratta di un tipo di analisi fattoriale utile ad analizzare grandi matrici di dati in cui vi siano in prevalenza variabili categoriali. Il suo principale obiettivo è l'analisi delle relazioni esistenti tra un insieme di variabili. Essa identifica uno spazio ottimale di dimensione ridotta capace di sintetizzare l'informazione contenuta nei dati originari mediante l'estrazione di variabili latenti (o fattori) con i quali descrivere fenomeni o concetti non direttamente osservabili nella realtà, ma dati dalle relazioni intercorrenti tra i fattori e le modalità delle variabili analizzate (Gherghi e Lauro, 2004).

Per implementare l'analisi fattoriale, sono state impostate come 'variabili attive' – ossia che competono nella definizione dei fattori – quelle che forniscono informazioni sull'accesso alla misura e le condizioni economiche e lavorative dei richiedenti (come la riduzione o cessazione dell'attività lavorativa, il valore dell'ISEE ordinario, la presenza di disoccupati o disabili nel nucleo familiare). I primi due assi fattoriali spiegano complessivamente il 30 per cento dell'inerzia totale. Il primo asse fa riferimento principalmente all'opposizione tra chi ha e non ha avuto accesso alla Misura Unica. Il secondo asse si riferisce principalmente alla distinzione tra situazioni di povertà lavorativa più o meno critiche in funzione del sussistere o non sussistere di un peggioramento della condizione occupazionale.

Si rendono qui necessarie alcune brevi specifiche metodologiche. L'interpretazione

dei fattori estratti si basa su: a) il contributo assoluto di ciascuna variabile attiva, che indica la quota di inerzia totale del fattore spiegata dalla variabile stessa (in altre parole, questo parametro rappresenta quanta parte ha avuto tale variabile nella determinazione del fattore in rapporto all'insieme delle variabili); b) il coseno quadrato, che indica il contributo del fattore alla spiegazione della variabilità di una determinata variabile; c) il valor test, che è un test di significatività statistica che indica se la relazione delle modalità delle variabili con i fattori è statisticamente significativa per $Ph=0,05$, quando il V.T. ≥ 2 . La rappresentazione grafica dei piani fattoriali prevede congiuntamente i punti-unità (ovvero i casi) e i punti-modalità (ovvero le variabili). Da un punto di vista grafico, il centro di un piano fattoriale è il punto di bilanciamento della nuvola dei punti; quindi, sono i punti più lontani da esso che devono essere considerati nella interpretazione del significato di un'asse. Tale operazione è supportata dall'analisi dei contributi assoluti. I software utilizzati sono stati SPSS e SPAD-T per l'implementazione dell'analisi e la creazione del plot grafici. Estratti i due fattori di interesse, è stata implementata una *cluster analysis* gerarchica, che ha l'obiettivo di raggruppare gli individui in classi tali per cui quelli compresi all'interno di una classe siano tra loro molto simili e che ogni classe sia distinta dalle altre. In tale analisi, il dendrogramma (o albero gerarchico) rappresenta una gerarchia multilivello di cluster raggruppati a livelli superiori. Il taglio è stato effettuato tenendo in considerazione l'incremento della distanza tra gruppi, al fine di ottenere cluster quanto più omogenei al loro interno e quanto più differenti tra loro.

L'esito dell'analisi così condotta restituisce una tipologia sintetica di profili di accesso alla Misura Unica, rappresentata graficamente nella Figura 6.3.4. Si noti che, per una migliore visualizzazione, si è scelto qui di non proiettare i punti-unità, ovvero i singoli casi.

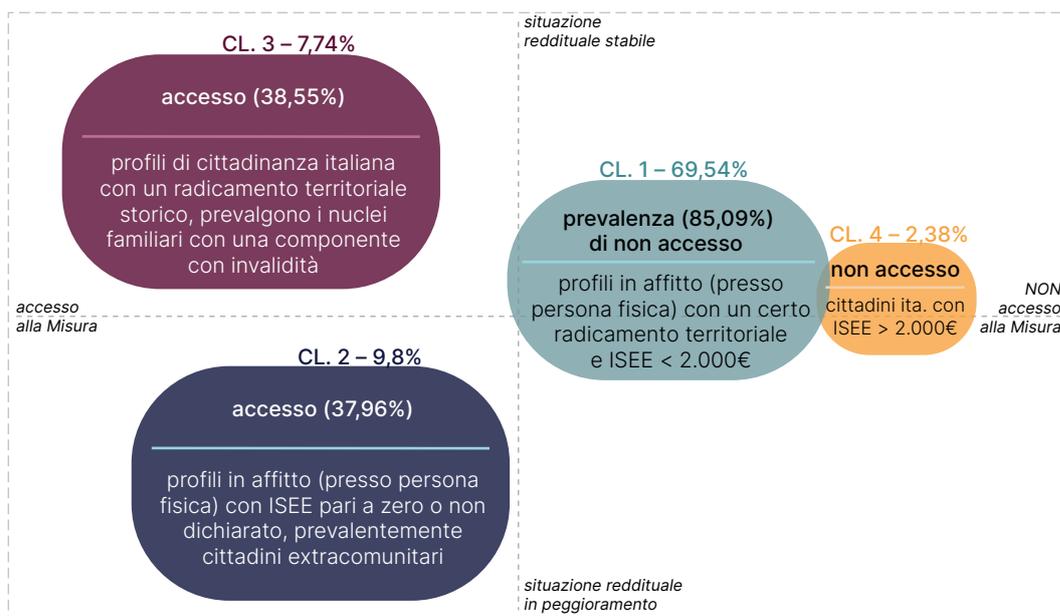
I profili emergenti nei quattro cluster.

Il Cluster 2 e il Cluster 3 includono i richiedenti che hanno potuto beneficiare della Misura Unica. Nel Cluster 2 rientrano il 9,8 per cento delle domande di accesso alla Misura Unica, le quali hanno avuto esito positivo nel 37,96 per cento dei casi. I richiedenti compresi in questo cluster nel 77,27 per cento dei casi sono affittuari di alloggi di proprietà di persone fisiche e si caratterizzano per avere tutti un ISEE pari a zero o non dichiarato. Tra di essi, si osserva una maggioranza assoluta di richiedenti con cittadinanza extracomunitaria, pari al 71,19 per cento dei casi, e una quota di richiedenti che risiedono nel Comune di Milano da meno di cinque anni. Si tratta di una combinazione di fattori, questa, che caratterizza il profilo prevalente degli appartenenti al cluster come migranti extraeuropei, tipicamente di recente approdo locale, che rivestono ancora una posizione occupazionale instabile, confermata dalla concomitanza di aspetti caratterizzanti come il reddito ISEE pari a zero o nullo e l'intervenuta cessazione o riduzione dell'attività lavorativa. La riduzione o cessazione dell'attività lavorativa, che sussiste nel 29,88 per cento dei casi, emerge in questo quadro come un fattore di selezione determinante nella attribuzione di punteggio e del grado di priorità accordato ai potenziali beneficiari.

Il Cluster 3 comprende il 7,74 per cento delle domande per accedere alla Misura Unica, tra le quali il 38,55 per cento ha avuto esito positivo. Il 43,62 per cento dei richiedenti del cluster è di cittadinanza italiana, mentre il 16,56 per cento ha cittadinanza comunitaria. Significativa nel cluster è l'incidenza di coloro che hanno per locatore una società (dunque un operatore professionale), pari al 45,16 per cento dei casi; è possibile ipotizzare che, almeno in parte, si tratti di utenza dei SAS, sebbene non siano disponibili maggiori informazioni sui locatori. In linea con la presenza di una componente significativa di richiedenti italiani, sono di una certa rilevanza le quote di appartenenti al cluster che risiedono nel Comune di Milano da un periodo compreso tra 21 e 30 anni e

Figura 6.3.4

Cluster di richiedenti che hanno avuto e non hanno avuto accesso alla Misura Unica nel 2022 nel Comune di Milano proiettati su piano fattoriale derivante da Analisi delle Corrispondenze Multiple; Assi 1 e 2, 30 per cento dell'inerzia totale (schema sintetico da elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano, schema esteso nella Nota Metodologica).



31 e 40 anni, rispettivamente nel 14,03 e 8,24 per cento dei casi, e da più di 40 anni, nel 20,54 per cento dei casi. Tra i richiedenti del Cluster 3, dei quali oltre un quarto dichiara un reddito ISEE inferiore a 3.000 euro e un altro quarto circa redditi ISEE compresi tra 3.000 e 5.000 euro, indigenza e redditi bassi si accompagnano a una incidenza del 100 per cento di nuclei familiari con almeno un componente con disabilità. Ne deriva che il profilo caratterizzante il cluster sia quello del richiedente di cittadinanza italiana e con storico radicamento territoriale, che solo in alcuni casi sperimenta condizioni di acuta deprivazione materiale, ma nel cui nucleo familiare figura sempre un componente con invalidità certificata come superiore al 66 per cento. Tale caratterizzazione suggerisce che – come nella definizione delle graduatorie per l'accesso ai SAP – nei criteri per definire la priorità di accesso alla Misura Unica, la presenza nel nucleo di componenti con grave disabilità costituisca criterio determinante, anche laddove non si combini con deprivazione reddituale.

Il Cluster 4 comprende solo il 2,38 per cento delle domande per la Misura Unica, per le quali, nella quasi totalità dei casi, non si è data erogazione del contributo. Le domande classificate in questo cluster provengono in grande maggioranza (87,06 per cento dei casi) da richiedenti di cittadinanza italiana, e nella totalità dei casi riguardano individui con un reddito ISEE maggiore di 20.000 euro. Una larga maggioranza (85,59 per cento) degli appartenenti al Cluster 4, al momento della domanda non sperimentava un peggioramento della propria condizione lavorativa. Ulteriori aspetti caratterizzanti i richiedenti compresi nel cluster 4 sono la notevole anzianità di residenza nel Comune di Milano, superiore ai 40 anni per oltre un quarto di loro, e l'incidenza elevata di richiedenti in affitto presso alloggi di proprietà di cooperative o di società. Questo ultimo aspetto suggerisce nuovamente l'ipotesi che una quota dei richiedenti del cluster sia rappresentata da utenti dei SAS. Indirettamente, inoltre, il fatto che la maggioranza degli appartenenti al cluster siano esclusi dal contributo conferma il peso relativo esercitato sul punteggio per la composizione della graduatoria da situazioni di riduzione o cessazione dell'attività lavorativa, che, in presenza di redditi più elevati, riduce drasticamente le chance di accedere alla Misura Unica.

Nel Cluster 1, infine, il 69,54 per cento dei richiedenti ha un contratto di affitto in essere con una persona fisica come locatore; la maggioranza di essi è residente nel Comune di Milano da non meno di cinque anni (segnatamente da cinque a dieci anni nel 20,47 per

cento dei casi, da 11 a 20 anni nel 43,09 per cento dei casi), il che segnala un certo grado di radicamento territoriale. La componente migrante degli appartenenti al cluster è in prevalenza extraeuropea (62,11 per cento), mentre il 24,86% dei richiedenti nel cluster ha cittadinanza italiana. L'aspetto caratterizzante il cluster è nella sua rilevanza dimensionale, raccogliendo esso l'80,08 per cento delle domande per la Misura Unica, ma anche la presenza del blocco più significativo di domande che non hanno condotto all'erogazione del contributo. Ben l'85,09 per cento dei richiedenti compresi nel cluster, infatti, non ha avuto accesso alla misura. Ciò malgrado il profilo caratterizzante il cluster, quello del migrante extraeuropeo in fase di radicamento territoriale (e dunque verosimilmente ancora sprovvisto di solide reti di appoggio) e in condizioni di deprivazione reddituale indicanti l'instabile posizione occupazionale, presenti evidenti tratti di vulnerabilità socioeconomica. I richiedenti del cluster hanno un reddito ISEE mai superiore a 20.000 euro: più di un richiedente su quattro dichiara un valore ISEE inferiore ai 3.000 (cioè una condizione di indigenza), poco meno di uno su quattro un valore ISEE tra 3.000 e 5.000 euro, e poco più di un terzo un valore ISEE compreso tra 5.000 e 10.000 euro. Nella grande maggioranza dei casi (96 per cento) i nuclei dei richiedenti non annoverano individui disoccupati. Si tratta, dunque, di nuclei familiari che, pure percependo redditi di lavoro e assimilati o da pensione, denunciano stabilmente redditi bassi che alludono a condizioni di povertà lavorativa.

Una lettura interpretativa degli esiti dell'analisi

La caratterizzazione del Cluster 2 indica la capacità dei criteri di composizione della graduatoria adottati dal Comune di Milano per l'erogazione della Misura Unica nel 2022 di intercettare con una certa efficacia la porzione di richiedenti che presentano il profilo più fragile in termini di deprivazione socio-economica, tra cui emergono, in particolare, affittuari con reddito ISEE pari a zero o nullo (dunque, in condizioni di grave indigenza, in parte ascrivibile a cessazione o riduzione dell'attività lavorativa) significativamente risidenti nel Comune di Milano da un arco di tempo limitato (dunque, verosimilmente, ancora in una fase di stabilizzazione territoriale) e migranti con cittadinanza extracomunitaria. Anche in questo caso, è presumibile che il criterio della riduzione o cessazione dell'attività lavorativa abbia esercitato un qualche peso discriminante nella composizione della graduatoria. In ogni caso, il fatto che a beneficiare del contributo sia meno del 38 per cento dei richiedenti in questo cluster evidenzia la natura residuale della Misura Unica anche per i profili con maggiore sofferenza sul mercato dell'affitto privato. La caratterizzazione del Cluster 3, all'interno del quale circa due richiedenti su cinque accedono al contributo, segnala il peso rilevante esercitato sulla composizione della graduatoria dalla presenza di uno o più componenti con disabilità grave nel nucleo familiare del richiedente, così come già segnalato per la composizione della graduatoria per i SAP. La sussistenza di tale condizione premiale si combina con altri attributi caratterizzanti il profilo prevalente del cluster, come la cittadinanza italiana e il radicamento storico territoriale del richiedente (con anzianità di residenza superiore ai 40 anni), dove, invece, la determinante reddito non appare tra gli elementi connotativi. Ciò segnalerebbe il peso decisivo del criterio inerente la presenza di componenti con disabilità all'interno del nucleo familiare, talora, si può ipotizzare, in combinazione con altri criteri come quello inerente la struttura familiare (che non è però incluso nella presente analisi) e quello del reddito. L'incidenza del numero di richiedenti che accedono al contributo conferma nuovamente il carattere residuale della Misura Unica, ma, in questo caso, la composizione dei punteggi, secondo gli equilibri appena ipotizzati, attribuirebbe priorità ai richiedenti aventi il profilo caratterizzante il Cluster 3 rispetto a quelli con condizioni ravvisabili in altri cluster, come il Cluster 2, maggiormente caratterizzate da importante instabilità socioeconomica. I restanti due cluster sono caratterizzati dalla prevalenza di richiedenti esclusi dall'accesso alla Misura Unica. Il Cluster 4, il più piccolo, presenta il profilo meno critico tra i cluster estratti, caratterizzato da reddito ISEE superiore a 20.000 euro, cittadinanza italiana e storico radicamento territoriale. In questo caso, le ragioni dell'esclusione della quasi totalità

dei richiedenti emerge intuitivamente, e la determinante reddito vi figura come fattore decisivo.

Il Cluster 1, infine, figura come il cluster più numeroso e dove si riscontra l'incidenza più elevata di domande che non hanno avuto esito positivo. Il profilo associato al cluster è quello del richiedente di cittadinanza extracomunitaria (e, in misura minore, italiana), con una anzianità di residenza media (da 11 a 20 anni) e un profilo di reddito medio-basso fino ai 20.000 euro di reddito ISEE, in particolare nella fascia di reddito ISEE tra 5.000 e 10.000 euro e di indigenza. Determinante, in questo caso, l'assenza nei nuclei familiari di componenti con disabilità (nel 100 per cento dei casi) e la prevalenza di richiedenti che non hanno avuto una riduzione o cessazione dell'attività lavorativa. Si tratta del cluster che più di ogni altro esplicita il peso potenzialmente distortivo di criteri di composizione della graduatoria non strettamente associati alla condizione socioeconomica certificata dalla dichiarazione ISEE. Il profilo caratterizzante il cluster segnala la componente prevalente di individui in condizioni di povertà lavorativa o reddituale, anche grave, i quali, tuttavia, non avendo registrato un peggioramento apprezzabile nella propria condizione di lavoro e reddito nel periodo in esame, restano esclusi in massima parte dal contributo. È verosimile che tale componente rispecchi la domanda di lavoro a basso reddito dal cui impiego dipende un segmento dell'economia urbana, le cui caratteristiche reddituali sono, nondimeno, stabilmente inadeguate a fare fronte ai costi abitativi in un contesto come quello di Milano segnato da elevata tensione.

6.3.2 La misura unica: un commento sulla ripartizione delle risorse

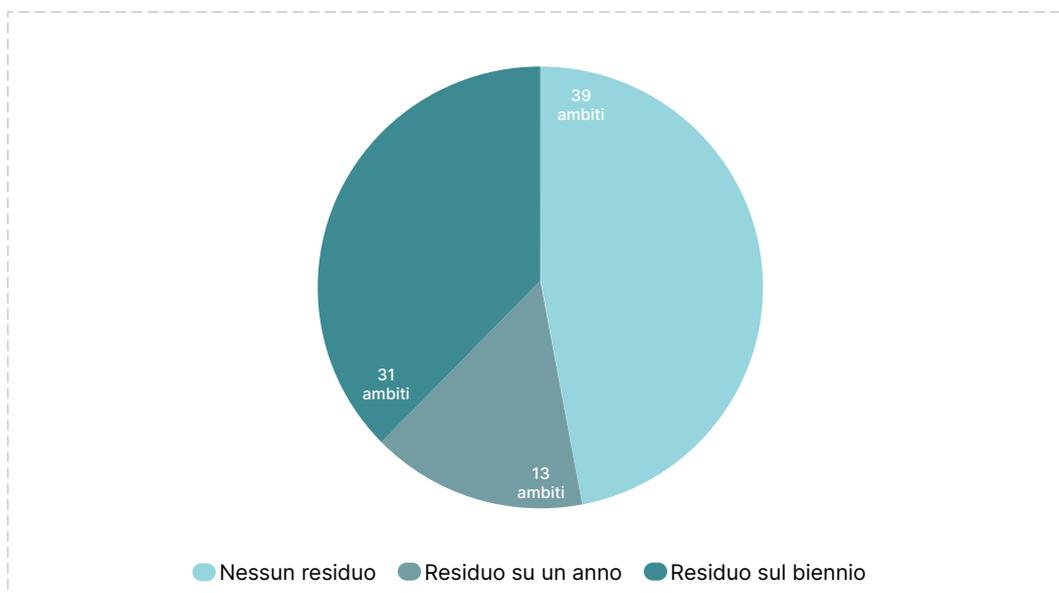
I dati disponibili inerenti il riparto delle risorse, per il finanziamento prima delle misure sperimentali negli anni 2017, 2018 e 2019 e poi della Misura Unica dal 2020 al 2022, non forniscono informazioni sostanziali sulla efficacia di spesa in ragione dell'arco di tempo limitato su cui si estende l'analisi.

Tuttavia, anche in questo caso, la capacità di spesa delle risorse assegnate da parte del soggetto erogatore può fornire informazioni utili per rimodulare la distribuzione dei finanziamenti disponibili (sebbene si debba prestare attenzione al fatto che non sempre i residui di spesa sono rivelatori di un eccesso di risorse, segnalando più spesso criticità

Figura 6.3.5
La ripartizione delle risorse della Misura Unica (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

	Ambito 27 Cinisello Balsamo	Ambito 28 Como	Ambito 38 Garda e Salò	Ambito 53 Milano	Ambito 85 Valle Seriana e Scalve
	Risorse stanziare				
2017	158.083,00 €	144.507,00 €	124.045,00 €	1.196.227,00 €	24.011,00 €
2018	53.019,00 €	54.180,00 €	47.273,00 €	510.457,00 €	16.328,00 €
2019	77.439,00 €	78.310,00 €	93.748,00 €	750.703,00 €	31.605,00 €
2020	192.290,00 €	193.175,00 €	172.479,00 €	1.881.720,50 €	58.431,00 €
2021	535.363,00 €	301.316,00 €	478.488,00 €	2.905.595,62 €	160.522,00 €
2022	675.148,00 €	685.518,00 €	609.376,00 €	6.633.072,30 €	202.281,00 €

Figura 6.3.6
Distribuzione degli Ambiti lombardi in base al residuo di spesa maturato al 2019 sui fondi ricevuti a finanziamento delle misure sperimentali, ripartiti per Ambiti che non hanno maturato residui di spesa, hanno maturato residui di spesa in una o entrambe le due annualità precedenti (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).



inerenti i criteri di accesso alla misura o aspetti legati all'operatività del soggetto erogatore). Sarebbe in questo senso rilevante una parallela rilevazione del rapporto tra beneficiari e richiedenti (in grado di portare alla luce anche i contesti territoriali in cui le risorse sono in difetto) per una migliore lettura dei finanziamenti destinati a sostenere la misura a scala territoriale.

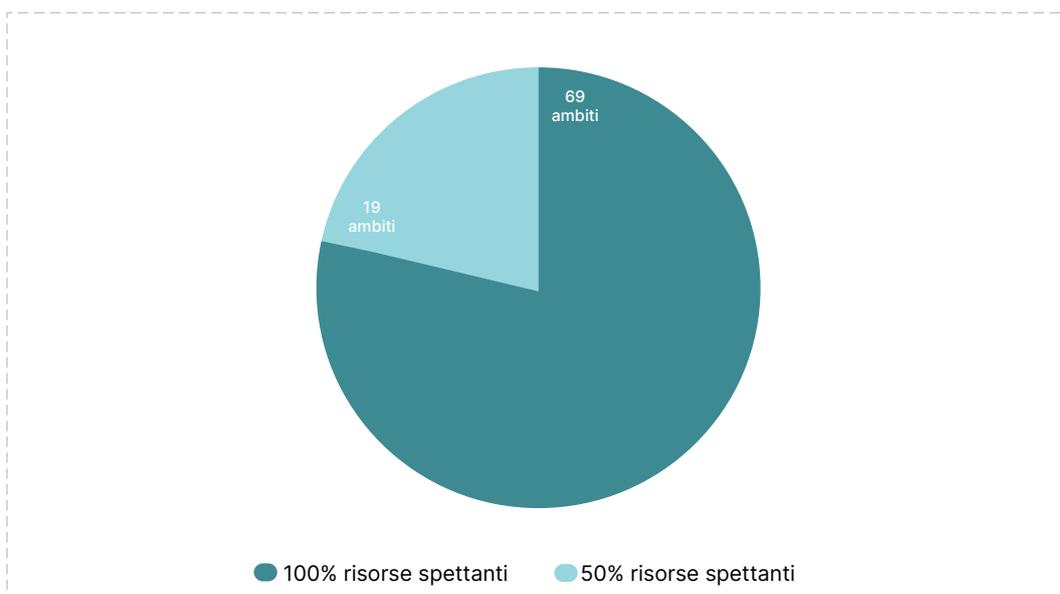
Le informazioni relative alla capacità degli Ambiti di impiegare le risorse acquisite sono desumibili, per quanto concerne i finanziamenti alle misure sperimentali, senza che sia possibile derivare il dato inerente a entità e distribuzione temporale dei residui di spesa. Gli importi ripartiti tra gli Ambiti indagati negli anni 2020 e 2021 non presentano discrepanze sostanziali, mentre quelli per l'anno 2022 registrano un salto di scala, con un incremento dei riparti, di cui è ancora da valutare l'esito.

Un discorso a parte riguarda le risorse straordinarie impiegate nel 2020 e 2021 nel quadro della crisi sanitaria, rispetto alle quali è possibile desumere dai dati accessibili alcune informazioni indirette sull'efficacia di spesa degli Ambiti in ragione dei criteri premiali impiegati dal governo regionale nella allocazione delle risorse relative al 2021. Escludendo dal computo gli Ambiti soppressi o istituiti nell'arco di tempo compreso tra 2017 e 2022, per cui è difficile ricostruire una progressione di spesa, l'analisi segnala la prevalenza degli Ambiti che, al 2019, avevano speso le risorse ricevute in entrambe gli anni precedenti o almeno in uno dei due anni precedenti, ovvero 2017 e 2018. Essi sono 52 degli 83 Ambiti inclusi nella analisi, di cui 39 non hanno maturato residui di spesa (Figura 6.3.6).

Sempre escludendo gli Ambiti soppressi o per cui si dispone di informazioni incomplete, è possibile isolare il dato riferito alla capacità di spesa delle risorse assegnate a sostegno della Misura Unica da parte degli Ambiti, essendo disponibili i dati relativi agli stessi che, al 31 maggio 2021, avevano rendicontato una spesa pari ad almeno 80 per cento delle risorse ricevute nel 2018 e 2019 e 30 per cento di quelle ricevute nel 2020. Tali soglie sono state infatti fissate come limite al di sotto del quale il trasferimento a favore dell'Ambito si riduceva al 50 per cento dell'importo previsto per il 2021 in funzione del numero di abitanti (criterio, questo, indicato da Regione Lombardia come prevalente nella redistribuzione delle risorse), e sono state dunque ricostruite e rese accessibili. Stante la parametrizzazione di cui sopra, 69 Ambiti sugli 88 considerati hanno avuto accesso al 100 per cento delle risorse (Figura 6.3.7), rivelando una complessivamente elevata efficacia di spesa degli Ambiti, anche in ragione della fase di rodaggio della misura.

Figura 6.3.7

Ambiti che, avendo rendicontato una spesa pari ad almeno 80 per cento delle risorse recepite nel 2018 e 2019 e 30 per cento nel 2020, hanno ottenuto il 100 per cento delle risorse straordinarie a sostegno della Misura Unica spettanti per il 2021, e Ambiti che, non avendo raggiunto i valori soglia, hanno ottenuto il 50 per cento delle risorse (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

**Figura 6.3.8**

Ripartizione delle risorse destinate ai cinque Ambiti indagati per le misure sperimentali negli anni 2017, 2018 e 2019, con indicazione degli Ambiti che hanno maturato residui di spesa in una (*) o entrambe (**) le annualità 2017 e 2018, e per la Misura Unica negli anni 2020, 2021 e 2022 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

Tra i cinque Ambiti indagati, quelli che hanno maturato residui di spesa su entrambe le annualità 2017 e 2018 sono quelli di Cinisello Balsamo, Como e Milano Città, gli Ambiti che dei cinque indagati presentano i Comuni Capofila più grandi (Figura 6.3.8). L'Ambito di Garda e Salò non presenta residui di spesa tra 2017 e 2018 e rientra nei parametri per ottenere il 100 per cento delle risorse nel 2021. L'Ambito della Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, sebbene con residuo di spesa in una sola annualità del biennio tra 2017 e 2018, mostra una simile dinamica.

Interessante osservare che, pure con residui di spesa sia nel 2017 che nel 2018, Cinisello Balsamo rientra nei parametri per ottenere il 100 per cento delle risorse nel 2021, diversamente da Como e Milano Città, che, pure essendo contesti segnati da maggiore tensione abitativa, mostrano una efficacia di spesa minore, ottenendo solo il 50 per cento delle risorse spettanti per il 2021. Se ciò sembrerebbe segnalare il maggiore successo dei centri urbani più piccoli a mettere a regime l'erogazione della Misura Unica già in fase di rodaggio, la natura dei dati disponibili e il ridotto arco di tempo oggetto di analisi non permettono ad ora di formulare conclusioni esaustive.

RISORSE ASSEGNATE ALLA MISURA UNICA PER AMBITO								
AMBITO	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2017	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2018	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2019	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2020	RISORSE BIS ASSEGNATE 2020	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2021	RISORSE BIS ASSEGNATE 2021	TOTALE RISORSE ASSEGNATE 2022
Cinisello Balsamo**	158.083,00 €	53.019,00 €	77.439,00 €	56.026,00 €	136.264,00	56.280,00 €	479.083,00 €	675.148,00 €
Como**	144.507,00 €	54.180,00 €	78.310,00 €	56.284,00 €	136.891,00	57.325,00 €	243.991,00 €	685.518,00 €
Garda - Salò	124.045,00 €	47.273,00 €	93.748,00 €	50.254,00 €	122.225,00	50.301,00 €	428.187,00 €	609.376,00 €
Milano Città**	1.196.227,00 €	510.457,00 €	750.703,00 €	548.260,00 €	1.333.460,50	552.786,00 €	2.352.809,62 €	6.633.072,30 €
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve*	24.011,00 €	16.328,00 €	31.605,00 €	17.025,00 €	41.406,00	16.875,00 €	143.647,00 €	202.281,00 €
TOTALE 5 Ambiti	1.646.873,00 €	681.257,00 €	1.031.805,00 €	727.849,00 €	1.770.246,50 €	733.567,00 €	3.647.717,62 €	8.805.395,30 €
TOTALE Lombardia	8.520.000,00 €	3.962.200,00 €	6.445.324,00 €	4.000.000,00 €	9.730.543,50 €	4.000.000,00 €	28.601.744,64 €	48.166.190,30 €

6.4 Il Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli

Figura 6.4.1 (destra)
Il percorso di accesso
al Fondo Inquilini
Morosità Incolpevole.

Il Fondo Inquilini Morosità Incolpevoli è rivolto a nuclei familiari con regolare contratto di locazione di mercato, che abitano in alloggio in godimento o in un alloggio destinato a SAS, incorsi in condizioni di morosità a seguito di perdita o consistente riduzione della capacità reddituale riconducibili a licenziamento, mobilità, cassa integrazione, mancato rinnovo di contratti di lavoro a termine o atipici, accordi aziendali e sindacali con riduzione dell'orario di lavoro, cessazione di attività professionale o di impresa, malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare. La consistente riduzione di reddito, riconducibile in via esemplificativa ma non esclusiva alle cause di cui sopra, è verificata secondo parametri a discrezione del Comune.

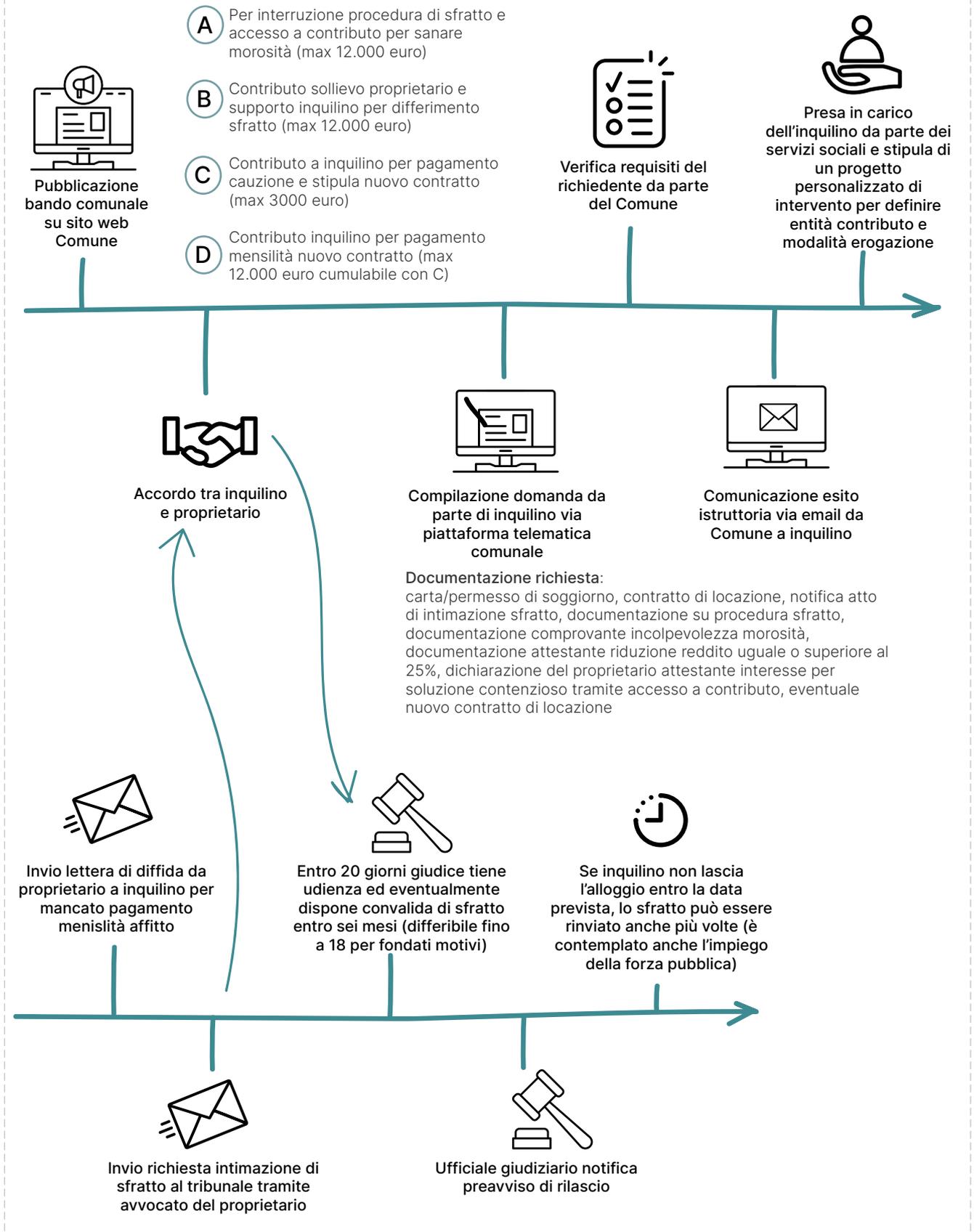
Destinatari dei fondi sono i Comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA) individuati dalla delibera 87/2003 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, nonché ai Comuni inseriti dal Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica 2014-2016 nelle Classi di Fabbisogno Abitativo Critico ed Elevato. Nel rispetto dei criteri definiti dal Decreto Ministeriale del 30 marzo 2016 e dalle Linee Guida Regionali di cui alla Delibera della Giunta Regionale XI/5395 del 18 ottobre 2021, i Comuni destinatari devono valutare la messa a disposizione di parte o tutte le risorse assegnate per la programmazione di Ambito. Il Comune di Milano può mettere a disposizione le risorse assegnate per l'attivazione di politiche sulla Città Metropolitana, secondo modalità ancora non sperimentate, di cui, ad oggi, non sono noti vincoli e spazi di manovra.

I Comuni sono tenuti a individuare idonee forme di pubblicità delle misure e, una volta acquisite le domande a seguito di bando pubblico, comunicare alle Prefetture l'elenco degli inquilini che abbiano i requisiti per l'accesso ai contributi, al fine delle valutazioni funzionali all'adozione delle misure di graduazione programmata dei provvedimenti di sfratto. Le valutazioni di ammissibilità dei richiedenti devono tenere conto dei criteri previsti dal Decreto Ministeriale 30 marzo 2016 e delle Linee Guida Regionali. In particolare, l'accesso al contributo è limitato a richiedenti con reddito inferiore a valori modulati dai Comuni entro massimi di 35.000 euro di reddito ISE o 26.000 euro di reddito ISEE, nonché subordinato alla presenza di un atto di intimazione di sfratto per morosità, alla titolarità di un contratto di locazione di unità immobiliare ad uso abitativo adibita a residenza principale del richiedente da almeno un anno, e al possesso di cittadinanza europea o regolare titolo di soggiorno.

I Comuni erogano il contributo in relazione all'entità della morosità incolpevole accertata e tenuto conto delle risorse finanziarie attribuite dalla Regione. L'importo del contributo non può superare i 12.000 euro, e non possono accedere al contributo coloro che ne hanno già beneficiato in passato e i percettori di Reddito di Cittadinanza. Il contributo può essere destinato fino a un massimo di 8.000 euro per sanare la morosità incolpevole, qualora il periodo residuo del contratto in essere non sia inferiore a due anni, con contestuale rinuncia all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile. Il contributo può essere altresì impiegato fino a un massimo di 6.000 euro (sui 12.000 euro di capienza massima concedibile) per: ristorare la proprietà dei canoni corrispondenti alle mensilità di differimento, qualora il locatore acconsenta al rinvio del provvedimento di sfratto per il tempo necessario a trovare un'adeguata soluzione abitativa; assicurare il versamento di un deposito cauzionale per stipulare un nuovo contratto di locazione; consentire il pagamento di un numero di mensilità relative a un nuovo contratto da sottoscrivere a canone inferiore a quello di mercato fino alla capienza del contributo massimo concedibile di 12.000 euro.

La destinazione ai Comuni delle risorse finanziarie del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole da parte di Regione Lombardia, nel 2021, è stata determinata per il 70%

Il Fondo Inquilini Morosità Incolpevole



in base alla percentuale di spesa dichiarata sul totale delle risorse assegnate dal 2014 al 2020, e per il 30% in base alla popolazione in affitto da Censimento ISTAT 2011, con esclusione dei Comuni che non hanno raggiunto alla data del 30 giugno 2021 una spesa pari ad almeno il 15% delle risorse assegnate nel settennato precedente.

Il Fondo Inquilini Morosità Incolpevole è stato progettato come uno strumento in grado di dare concretezza operativa al processo di integrazione tra politiche abitative e sociali attivato dalla Legge 16, consentendo la mobilitazione di risorse utili ai servizi sociali territoriali per intervenire in situazioni di morosità incolpevole, ovvero qualora il nucleo familiare incorra in circostanze avverse di natura finanziaria, lavorativa o sanitaria, mitigando le esternalità associate alla condizione di emergenza abitativa. Nondimeno, alcuni elementi di criticità sono emersi in relazione all'applicazione della misura, per quanto riguarda sia il raggio di azione della stessa che gli aspetti procedurali inerenti all'erogazione del contributo ai nuclei familiari.

Le risorse finanziarie trasferite allo scopo da Regione Lombardia sono indirizzate verso i comuni ad Alta Tensione Abitativa e a Fabbisogno Abitativo Critico o Elevato, dove, in linea di massima, si concentrano i provvedimenti di sfratto emessi.

La discrezionalità affidata a tali comuni quanto al raggio di azione della misura a scala di Ambito, alla cui programmazione essi hanno facoltà ma non l'obbligo di rimettere le risorse del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole, non sempre si concilia con le necessità di promozione e coordinamento di politiche abitative e sociali sovracomunali. Negli Ambiti indagati, in particolare, la tendenza registrata è quella di un utilizzo esclusivo delle risorse in oggetto da parte dei comuni beneficiari, indicata nelle interviste, a più riprese, come un impedimento rispetto a scelte coordinate di allocazione del contributo e di presa in carico dei nuclei familiari in condizioni di emergenza abitativa. Ciò è certamente motivato da costrizioni imposte ai comuni da vincoli di bilancio e limitata (e spesso insufficiente) capacità di spesa sociale, circostanza che spinge i comuni a massimizzare la disponibilità di eventuali risorse aggiuntive che si rendano disponibili. Tuttavia, lungi dal tradursi in forma esclusiva come vantaggio per i comuni capofila a detrimento degli altri comuni dell'Ambito, il coordinamento solo parziale delle misure di contrasto alla deprivazione abitativa può condurre, nel lungo periodo, ad asimmetrie di cui gli stessi comuni più grandi scontano già le esternalità. Ciò, ad esempio, emerge chiaramente nelle dinamiche che presiedono all'assorbimento nei SAP e SAT di situazioni gravi e non più diversamente sanabili di emergenza abitativa, e la relativa presa in carico dei nuclei familiari coinvolti a scala comunale: dinamiche, queste, che, in massima parte, ricadono oggi proprio sui comuni capofila con maggiore disponibilità di alloggi per l'affitto sociale (IN11).

Nell'Ambito di Garda e Salò, i Comuni di Desenzano del Garda e Salò hanno optato per la gestione delle risorse del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole ad esclusivo beneficio dei propri residenti (IN9); dinamica analoga si osserva negli Ambiti di Cinisello Balsamo e Como (IN7; IN1). Nell'Ambito di Milano Città, invece, le risorse del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole sono state dirottate a vantaggio della Misura Unica (IN7), che, tuttavia, non prevede forme di presa in carico tese a impedire il deteriorarsi della situazione abitativa di nuclei familiari in affanno con la corresponsione dei costi abitativi associati alla permanenza nel mercato dell'affitto privato.

Un secondo aspetto di criticità, di natura procedurale, riguarda le condizioni stesse che presiedono all'accesso al contributo da parte del nucleo familiare in condizioni di morosità incolpevole. La procedura di sfratto prende avvio a seguito di inoltro della richiesta di sfratto da parte del rappresentante legale del locatore all'indirizzo del giudice competente. Tale passaggio è preceduto dall'inoltro di una lettera di diffida all'indirizzo

dell'affittuario, la quale conduce di norma ad una procedura di mediazione 'bonaria' tra le parti, alla presenza di un mediatore incaricato e dei legali rappresentanti di locatore e locatario. I tempi intercorrenti tra il tentativo di mediazione, che può richiedere anche alcune settimane, e la procedura di rilascio dell'immobile avviata, a seguito di pronunciamento del giudice competente, tramite notifica brevi manu dell'ingiunzione di sfratto da parte dell'ufficiale giudiziario, sono di entità tale da condurre più spesso ad un deterioramento difficilmente sanabile della condizione di morosità.

È stato rilevato come tale circostanza sia non di rado alla base della limitata efficacia del contributo contemplato dal Fondo Inquilini Morosità Incolpevole. In ragione della durata significativa delle procedure di rilascio degli immobili residenziali in Italia, che può protrarsi anche oltre i 12 mesi, l'aggravarsi delle condizioni debitorie del nucleo familiare in condizioni di morosità è segnalata come causa primaria della riscontrata scarsa disponibilità da parte dei locatori ad accettare accordi finalizzati al rientro della morosità, nonché alla rimodulazione del contratto di affitto in essere. In presenza di situazioni che si presentano tipicamente già deteriorate al momento della notifica di ingiunzione di sfratto, la mediazione dei servizi sociali e la possibilità di mobilitare risorse anche ragguardevoli non appare dunque fungere da incentivo sufficiente a persuadere i locatori ad intraprendere percorsi di ripristino del rapporto locativo pregresso.

E, ancora, è stato segnalato come subordinare l'erogazione del contributo alla ricezione da parte dell'inquilino della iniziale lettera di diffida, e dunque in tempi utili per avviare la procedura di mediazione antecedente la formulazione di una richiesta di ingiunzione di sfratto, potrebbe ovviare alla criticità rilevata, ponendo i presupposti per un intervento tempestivo da parte dei servizi sociali (IN20; IN21). Alle condizioni attuali, comunque, il ricorso al contributo per la morosità incolpevole costituisce, di fatto, uno strumento non risolutivo (IN25) di sollievo utile in massima parte a compensare differimenti consensuali della procedura di rilascio necessari ai servizi sociali per l'affiancamento del nucleo familiare coinvolto nella ricerca (spesso difficoltosa) di sistemazioni alternative.

6.4.1 Il Fondo Inquilini Morosità Incolpevole: un commento sulla ripartizione della spesa

La Missione Valutativa ha potuto acquisire i dati sulla misura derivante dal Fondo Inquilini Morosità Incolpevole relativamente agli anni 2016, 2017, 2018, 2020 e 2021 (nel 2019 la misura non è stata finanziata). La misura viene rifinanziata nell'anno di riferimento solo per i Comuni che abbiano speso non meno del 15 per cento delle risorse ad essi destinate negli anni precedenti. Pure non essendo noto l'importo del residuo di spesa, il dato sulle annualità non finanziate fornisce dunque un'informazione di massima sull'efficacia dei 155 Comuni lombardi ad Alta Tensione Abitativa nell'impiego delle risorse per il contrasto della morosità nella locazione privata.

Dai dati relativi alle annualità disponibili (Figura 6.4.3) si evince che, mentre solo il 4 per cento dei 155 Comuni considerati non ha più ricevuto risorse dopo il 2016, la metà dei Comuni ha però saltato due o tre annualità nel sessennio in oggetto. Nondimeno, va osservato che, ad eccezione di Como, Milano e Sondrio (che hanno ottenuto il rifinanziamento solo nel 2016 e nel 2021), i Capoluoghi provinciali hanno ottenuto il rifinanziamento su ogni anno utile (o, nel caso di Monza, in quattro dei cinque anni utili). Se nel caso di Milano può avere pesato l'entità in valori assoluti dei nuclei familiari in condizioni di morosità, tale da rendere poco praticabile un accompagnamento individualizzato sistematico da parte dei Servizi Sociali (prerequisito per l'erogazione

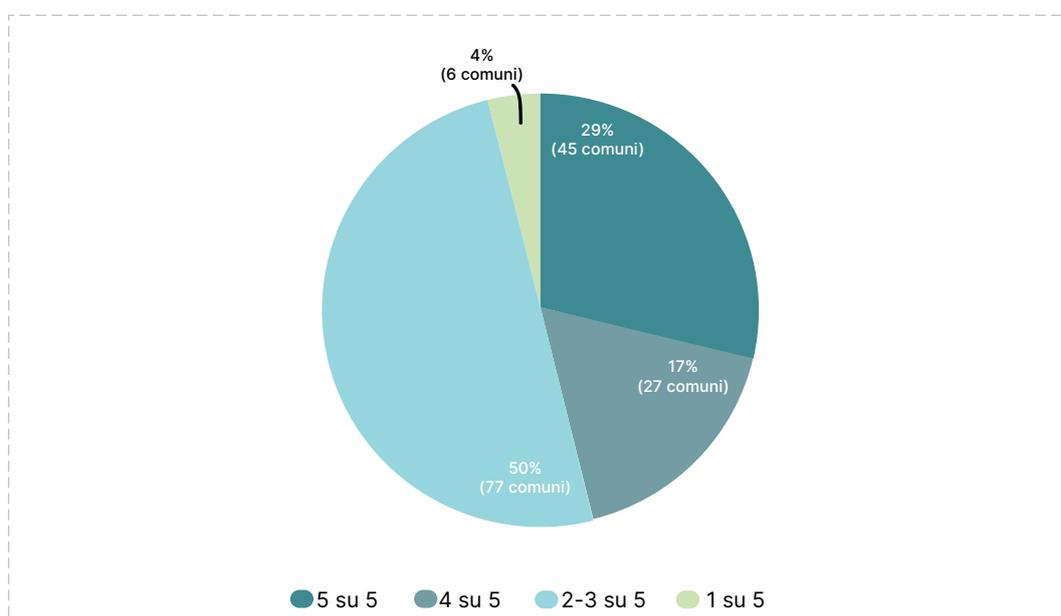
Figura 6.4.2
La ripartizione delle risorse del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

	Ambito 27 Cinisello Balsamo	Ambito 28 Como	Ambito 38 Garda e Salò	Ambito 53 Milano	Ambito 85 Valle Seriana e Scalve
Risorse stanziare					
2016	276.427,65 €	360.432,48 €	390.663 €	2.316.478,20 €	
2017	77.948,09 €		18.734,93 €		
2018	270.010,95 €		220.928 €		
2020	547.159,01 €		213.722 €		
2021	98.634,28 €	81.709,28 €	163.172 €	1.006.385,00 €	
Totale	1.797.771,16 €	442.141 €	988.487,20 €	3.322.863 €	

del contributo), nel caso di Sondrio la relativamente minore portata della morosità nella locazione privata, mentre l'interpretazione del caso di Como appare di più difficile lettura.

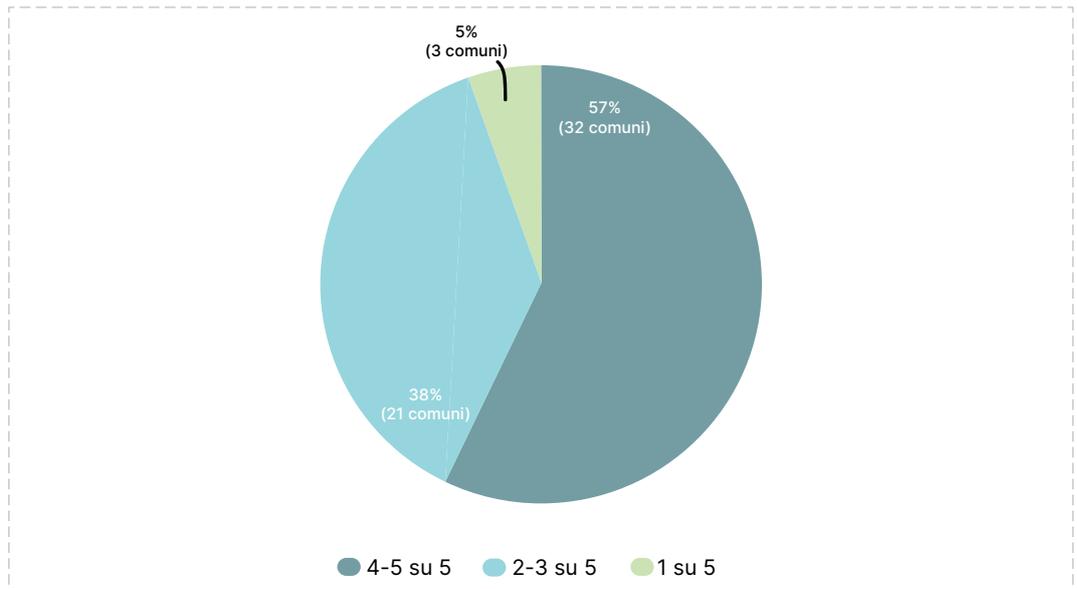
A fare da contraltare alla limitata capacità di spesa delle risorse destinate al contrasto della morosità incolpevole da parte dei Comuni lombardi nel loro insieme, si segnala l'incidenza sostanziale dei centri urbani più grandi tra i Comuni dove la misura ha avuto impiego più efficace.

Figura 6.4.3
Distribuzione dei Comuni lombardi ad Alta Tensione Abitativa in funzione del numero di anni in cui hanno ottenuto il rifinanziamento del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole tra il 2016 e il 2021 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).



Tra i 155 Comuni ad Alta Tensione Abitativa, 32 dei 56 che ricoprono anche il ruolo di Comuni capofila (tipicamente di maggiori dimensioni nell'Ambito di riferimento) hanno ottenuto il rifinanziamento ogni anno, o almeno in quattro dei cinque anni su cui sono disponibili dati (Figura 6.4.4). Inoltre, 23 di questi 32 figurano tra i primi 50 più popolosi della Lombardia. Anche in questo caso, le osservazioni avanzate suggeriscono la necessità di un approfondimento dedicato per verificare le condizioni che, pure con significative eccezioni, favorirebbero un impiego più efficace della misura per il contrasto della morosità incolpevole in centri urbani medio-grandi.

Figura 6.4.4
Distribuzione dei Comuni lombardi ad Alta Tensione Abitativa aventi ruolo di Comune capofila nell'Ambito di riferimento in funzione del numero di anni in cui hanno ottenuto il rifinanziamento del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole tra il 2016 e il 2021 (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).



Alcuni prudenti spunti di indagine possono essere desunti attraverso l'analisi dei dati relativi ai Comuni ad Alta Tensione Abitativa appartenenti ai cinque Ambiti indagati (Figura 6.4.5). Anche in questo caso, si rileva la prevalenza dei Comuni che non hanno ottenuto il rifinanziamento del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole per due o tre annualità.

Va nondimeno osservato che due dei tre Comuni ad Alta Tensione Abitativa che, negli Ambiti indagati, mostrano una migliore efficacia di spesa, ovvero Desenzano del Garda e Cinisello Balsamo, sono Comuni capofila medio-grandi, dotati di una maggiore articolazione amministrativa e capacità di raccordo. È significativo che, nel corso delle interviste (IN20; IN21; IN25), sia stato segnalato il sussistere, nei due contesti, di forme (strutturate nel caso di Desenzano del Garda, e inscritte nella prassi operativa nel caso di Cinisello Balsamo) di coordinamento e comunicazione tra Servizi Sociali e Uffici Giudiziari (inclusa la segnalazione tempestiva delle situazioni di sfratto all'indirizzo dei Servizi Sociali).

Anche i Comuni di Como e Milano sono Comuni capofila, con una articolazione amministrativa ancora maggiore, ma essi mostrano una minore efficacia di spesa. L'ipotesi è che, in questo caso, in ragione delle particolari dimensioni dei due Comuni (tra i più popolosi della Lombardia), possa avere pesato la più elevata entità in valori assoluti dei nuclei familiari soggetti a sfratto, al crescere dei quali, stante le modalità di presa in carico cui l'erogazione della misura è subordinata, aumenterebbe verosimilmente la pressione sulla capacità operativa dei Servizi Sociali.

Figura 6.4.5

Riparto delle risorse del Fondo Inquilini Morosità Incolpevole destinate dal governo regionale ai Comuni ad Alta Tensione Abitativa nei cinque Ambiti indagati (elaborazione DASTU su dati di Regione Lombardia).

Comune	Prov.	Importo totale 2016	Importo totale 2017	Importo totale 2018	Importo totale 2020	Importo totale 2021
COMUNE DI DESENZANO DEL GARDA	BS	162.537,77 €		152.356,03 €	123.402,04 €	68.892,86 €
COMUNE DI LONATO DEL GARDA	BS	108.396,10 €	18.734,93 €	68.572,50 €	90.320,69 €	51.261,90 €
COMUNE DI SALO'	BS	119.729,52 €				43.017,79 €
COMUNE DI TOSCOLANO MADERNO	BS	83.433,48 €				61.560,63 €
COMUNE DI COMO	CO	360.432,48 €				81.709,28 €
COMUNE DI CINISELLO BALSAMO	MI	276.427,65 €	77.948,09 €	270.010,95 €	547.159,01 €	98.634,28 €
COMUNE DI BRESCO	MI	137.446,86 €				45.931,40 €
COMUNE DI CORMANO	MI	111.997,28 €				46.937,57 €
COMUNE DI CUSANO MILANINO	MI	135.599,88 €	17.848,99 €			49.678,19 €
COMUNE DI MILANO	MI	2.316.478,20 €				1.006.385,00 €

6.5 Il Canone Concordato

La locazione a canone concordato è un tipo di canone calmierato, su base minima triennale e rinnovabile una volta per minimo due anni, i cui valori soglia minimi e massimi sono fissati al di sotto dei valori di mercato sulla base di accordi locali tra associazioni di categoria degli inquilini e dei proprietari e presieduti dal governo locale interessato.

Per tramite degli accordi locali sono individuate anche le 'aree urbane omogenee' in cui è suddiviso il territorio comunale o provinciale, entro cui le fasce di oscillazione dei valori soglia sono stabilite in funzione della distribuzione dei valori locativi di mercato. I valori minimi e massimi delle fasce di oscillazione così definite sono altresì considerati termini di riferimento per la determinazione dei canoni di locazione residenziale per i contratti di natura transitoria previsti dalla Legge 431/1998, nonché per i contratti per studenti universitari, stipulati all'interno dei confini del territorio di riferimento.

Vincoli e incentivi per inquilini e proprietari associati all'impiego del canone concordato, ovvero i criteri generali che presiedono alla formulazione di accordi locali (che possono essere di scala comunale o provinciale, oltre che corredati da specifici accordi integrativi nel caso di persone giuridiche o comunque cosiddetti grandi proprietari), sono fissati nel rispetto di quanto disposto dalla Legge 431/1998 e del Decreto Ministeriale 5 marzo 1999, così come successivamente modificato dal Decreto Interministeriale 16 gennaio 2017.

Le parti contrattuali private che ricorrono al canone concordato, assistite se richiesto dalle rispettive organizzazioni di rappresentanza, provvedono quindi a concordare il canone effettivo di locazione per l'abitazione oggetto del contratto all'interno di fasce di oscillazione prestabilite. I contratti di locazione così pattuiti devono essere stipulati mediante utilizzo dei contratti tipo stabiliti in sede di accordi locali.

Al fine di promuovere la locazione a canone concordato, i Comuni hanno facoltà di deliberare aliquote della Imposta Municipale Unica (IMU) ridotte per i proprietari che concedono immobili ad uso abitazione principale in locazione a canone concordato alle condizioni definite dai rispettivi accordi locali. È inoltre facoltà dei Comuni stanziare risorse aggiuntive, ricavate dal proprio bilancio, per l'erogazione di contributi integrativi ai conduttori per il pagamento del canone di locazione e incentivi ai locatori che ricorrono al canone concordato.

I dati ISTAT dalla Indagine sulle spese delle famiglie segnalano che, in Lombardia, i nuclei familiari con affitti a canone concordato o convenzionato sono circa il 9,8 per cento dei nuclei familiari che vivono in soluzioni locative private (Figura 6.5.1).

Gli sforzi per promuovere il canone concordato hanno condotto alla diffusione di Agenzie per la casa comunali e sovracomunali, e alla mobilitazione di contributi e incentivi fiscali come:

- la riduzione del 25 per cento delle aliquote dell'IMU e della Tassa sui Servizi Indivisibili;
- la riduzione del reddito imponibile ai fini IRPEF del 35 per cento per canoni di mercato o, in alternativa, cedolare secca con aliquota di imposta al 10 per cento.

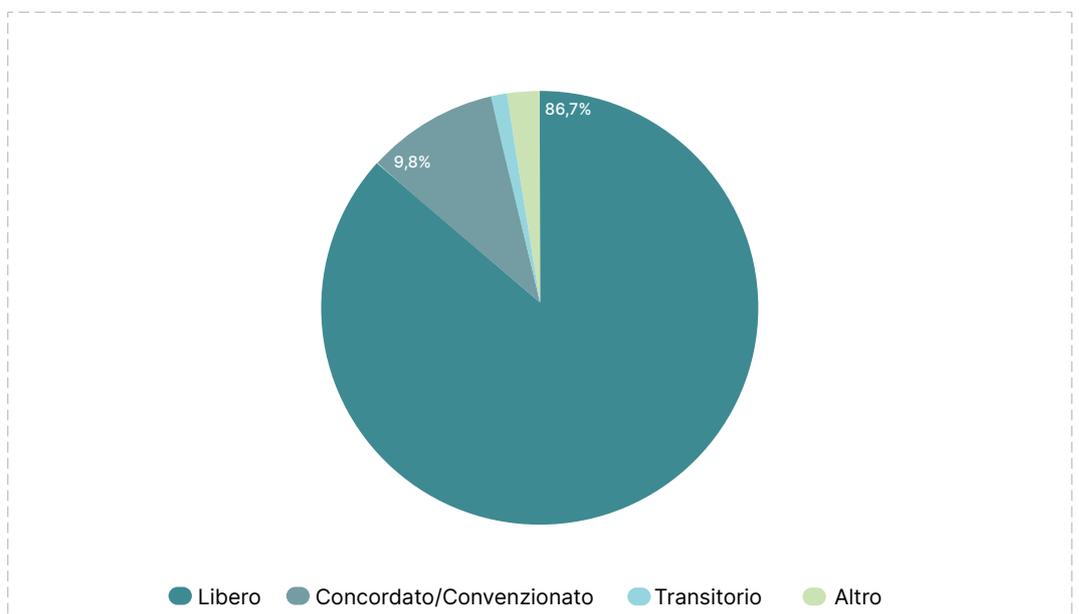
Ciò nondimeno esso continua ad essere in Lombardia una soluzione locativa residuale. La limitata attrattività del canone concordato è spiegata innanzitutto dal fatto che contributi e incentivi destinati a favorirne la diffusione non sembrano compensare la differenza di redditività tra canone concordato e canone di mercato, specie nei contesti territoriali in cui vocazione turistica, presenza di poli universitari e mercato del lavoro offrono opzioni più remunerative e meno esposte a rischi di morosità.

Inoltre, nel quadro di un settore dell'affitto di tipo dualista (così come caratterizzato nel Capitolo 2), in presenza di una offerta frammentata operata in prevalenza da piccoli proprietari, margini di rendita da locazione ritenuti accettabili tendono a essere comparativamente più elevati di quanto non accada in settori dell'affitto di tipo integrato, caratterizzati dalla storica presenza di grandi operatori non-profit specializzati nella locazione di quasi-mercato e aventi in gestione larghe porzioni di stock.

Nonostante sia stata documentata una iniziale rapida diffusione degli accordi locali per il canone concordato entro due rilevazioni promosse tra 2018 e 2020 (Polis-Lombardia, 2021), buona parte dei Comuni della Lombardia rimane sprovvista di accordi locali, laddove, specie nei contesti più periferici, il canone concordato non è fatto oggetto di specifiche iniziative di promozione.

Per quanto riguarda i cinque Ambiti indagati dalla Missione Valutativa, i riscontri segnalano significative differenziazioni. Milano Città e tutti i Comuni dell'Ambito di Cinisello Balsamo hanno accordi locali vigenti e Agenzie per la casa operanti sul territorio, a segnalare un impegno a Milano e nella prima cintura (e, a grandi linee, nella Città Metropolitana) per la promozione del canone concordato. Il canone concordato non figura invece come oggetto di politiche abitative specifiche comunali o sovracomunali né nell'Ambito di Garda e Salò (IN9), dove vige l'accordo stipulato a scala provinciale, né in quello di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (IN11), dove non sussistono accordi locali comunali o sovracomunali. In entrambe i contesti territoriali, comunque, non

Figura 6.5.1
Nuclei familiari in affitto per tipo di contratto di locazione (elaborazione Polis-Lombardia su dati ISTAT; Regione Lombardia, 2021).



operano Agenzie per la casa. Nel caso dell'Ambito di Como, solo nel Comune capofila vige un accordo locale, mentre nel resto dell'Ambito non si rilevano accordi locali comunali o sovracomunali. Nell'Ambito di Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve, la sostanziale assenza di tensione abitativa nel mercato dell'affitto, insieme alla capacità di intervento capillare dei Servizi Sociali, non esercitano sollecitazioni verso l'impiego del canone concordato, mentre l'affitto turistico viene indicato come un segmento parallelo di scarso impatto sulla locazione finalizzata alla residenza (IN11). Diverso il caso degli Ambiti di Garda e Salò e Como, dove, l'attrattività turistica del territorio è verosimilmente causa principale sia della tensione abitativa registrata nel mercato dell'affitto che della scarsa attrattività esercitata dal canone concordato sui proprietari.

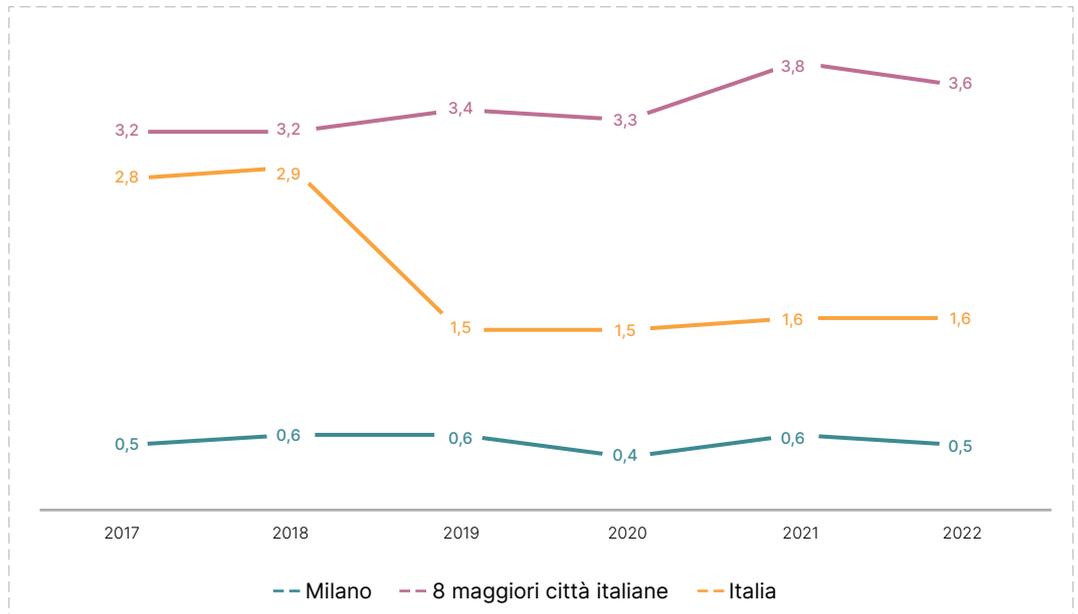
Nel 2020, il governo regionale ha promosso la sperimentazione di una misura premiale al fine di favorire la locazione a canone concordato nel mercato abitativo privato (DGR 9 dicembre 2019, n. 2608), con uno stanziamento di 1.621.757,25 euro attraverso manifestazione di interesse per la presentazione di domande da parte di Comuni lombardi ad Alta Tensione Abitativa. L'accesso alle risorse disponibili era subordinato a: il possesso da parte dei Comuni di requisiti quali la presenza di un accordo locale e di una Agenzia per la casa attivi nel Comune facente domanda, il coinvolgimento diretto dell'Agenzia per la casa nell'erogazione del contributo finanziario, l'impegno a cofinanziare la misura con un contributo minimo comunale del 20 per cento e ad applicare una aliquota IMU non superiore a quella del 2019 per l'intero arco dei cinque anni coperti dai contratti a canone concordato così finanziati.

Dei 155 Comuni ad Alta Tensione Abitativa presenti in Lombardia hanno inoltrato domanda 27 Comuni, di cui solo 19 erano in possesso dei requisiti richiesti e solo due dei dieci Comuni ad Alta Tensione Abitativa compresi nei cinque Ambiti indagati dalla Missione Valutativa, ovvero Cinisello Balsamo e Milano, entrambi inclusi tra i nove che infine hanno ottenuto il finanziamento. Sebbene non sia stato possibile reperire dati circa gli esiti dell'applicazione del contributo finanziato da tali risorse a scala comunale, l'entità dello stesso coerentemente alla natura sperimentale dell'azione, non è tale da consentire l'elaborazione di conclusioni esaustive circa l'efficacia dell'incentivo in prospettiva futura. Il contributo era riservato a nuclei familiari con reddito ISEE non superiore ai 30.000 euro, ed era erogabile a copertura di massimo cinque mensilità ed entro l'importo complessivo di 2.000 euro annui per le annualità di durata del contratto stipulato o rinegoziato a canone concordato, purché non superiore all'importo annuo di 9.600 euro. A titolo esemplificativo, si consideri il caso di Milano. Stante l'importo medio annuo al metro quadro (pari a 108,5 euro) dei contratti a canone concordato stipulati nel comune nel 2020 e la dimensioni media delle corrispondenti abitazioni locate, pari a 71 metri quadri (OMI, 2021), il finanziamento complessivo di 600.000 euro destinato al governo locale (ipotizzando un cofinanziamento comunale pari al 20 per cento) poteva coprire indicativamente l'erogazione di meno di 100 contributi, immaginandone l'impiego spalmato sui successivi cinque anni.

Nei limiti dei dati disponibili, è possibile avanzare alcune considerazioni sul caso del capoluogo lombardo. L'attrattività del canone concordato nel contesto della città di Milano emerge come particolarmente debole se comparata a quanto accade nel resto del paese e negli otto maggiori centri urbani italiani. Sebbene non siano disponibili dati inerenti il complesso dello stock destinato alla locazione a canone concordato a Milano e nel resto del paese, è però possibile utilizzare i dati di flusso elaborati e diffusi dalla Agenzia delle Entrate relativamente alle stipule di nuovi contratti a canone concordato negli ultimi anni e osservarne l'evoluzione nel tempo. Tre indicatori forniscono alcuni parametri per valutare il grado di diffusione del canone concordato a Milano. L'indicatore di riferimento è l'Intensità del Mercato delle Locazioni (IML): il rapporto tra numero di contratti a canone concordato stipulati nell'anno di riferimento e numero di abitazioni locabili. A Milano, l'IML è considerevolmente inferiore alla media nazionale

e a quella delle otto città più grandi, ovvero, nell'ordine, Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna e Firenze (Figura 6.5.2).

Figura 6.5.2
Intensità del Mercato delle Locazioni, calcolato come rapporto tra il numero di abitazioni locatate attraverso nuova stipula di contratto a canone concordato nell'anno di riferimento e il numero di abitazioni potenzialmente locabili a Milano, nelle otto città italiane più grandi e in Italia tra 2017 e 2022 (elaborazione DASTU su dati Agenzia delle Entrate, 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).





Capitolo 6 in sintesi

In che misura il Contributo di Solidarietà ha alleviato l'onere della locazione di nuclei familiari in modo da prevenire situazioni di grave morosità

- Il Patto Sociale cui è subordinato l'accesso (sostenuto dal Contributo di Solidarietà) di nuclei indigenti ai SAP è strumento importante di accompagnamento da parte dei servizi sociali ai servizi abitativi, purché coincida con forme di presa in carico fattiva.
- Il Contributo di Solidarietà è volto formalmente ad attenuare i costi locativi di nuclei aventi difficoltà economiche transitorie, ma, nei fatti, funge stabilmente da sollievo per i gestori a fronte di livelli di morosità di difficile sostenibilità finanziaria.
- La crescita della quota annua di fondi per il Contributo effettivamente impiegati dai gestori riflette un processo di efficace razionalizzazione che, nel caso di ALER Milano, ha indirizzato gli stessi verso situazioni di morosità contenuta e ancora riassorbibile.
- I dati disponibili su 3 dei 5 ambiti indagati confermano tale razionalità: i beneficiari sono in massima parte inquilini con reddito ISEE tra 0 e 10.000 euro (quelli sopra 3.000 sono maggioranza relativa), con morosità prevalentemente sotto i 10.000.
- È comunque segnalata la residualità dei fondi, che coprono solo in parte livelli di morosità per lo più legati a una vulnerabilità dell'inquilinato dei SAP ascrivibile a fattori strutturali (come la crescente precarietà del lavoro e povertà salariale) o a condizioni sociosanitarie.

I risultati portati dalle misure attuate per il mantenimento dell'abitazione in locazione sul libero mercato e il contrasto alle emergenze abitative

- L'accesso telematico ai bandi per le misure, in assenza di digitalizzazione e incrocio di banche dati sul lato dell'offerta, costituisce un fattore di complessità per l'utenza a cui il supporto fornito nelle postazioni predisposte dai Comuni ovvia solo in parte.
- Nel 2022, nell'Ambito di Milano (unico di cui si sono potuti acquisire dati quantitativamente significativi) solo il 18,67 percento dei richiedenti ha effettivamente beneficiato della Misura Unica, indicatore questo della residualità degli stanziamenti.
- Sempre a Milano, tra coloro che hanno inoltrato richiesta per la Misura Unica nel 2022, più dell'80% dei richiedenti aveva reddito ISEE inferiore a 10.000 euro, palesando il profilo di acuta deprivazione della domanda.
- Tra i beneficiari spiccano 2 profili: cittadini extraeuropei con reddito ISEE pari a zero e anzianità di residenza inferiore a 5 anni che sperimentano un calo reddituale, e cittadini italiani con notevole anzianità di residenza che dichiarano disabilità nel nucleo familiare.
- Tra i richiedenti esclusi dalla Misura Unica spicca il profilo del cittadino extraeuropeo residente da oltre 5 anni che, senza registrare riduzione o perdita del lavoro, possiede comunque un reddito inferiore ai 10.000 euro: si tratta verosimilmente di "working poors".
- L'Analisi delle Corrispondenze Multiple suggerisce che i punteggi attribuiti a calo di reddito (almeno del 25 percento) e presenza di disabilità possono penalizzare nella graduatoria per la Misura Unica richiedenti in condizioni di povertà lavorativa.

- Il Contributo per la morosità incolpevole, in via potenziale, può fornire ai servizi sociali comunali uno strumento di intervento utile a forme di presa in carico e accompagnamento orientate all'integrazione operativa tra politiche abitative e sociali.
- Alcune criticità limitano tuttavia il ricorso al Contributo, talvolta conducendo al parziale inutilizzo dei fondi destinati o alla riallocazione degli stessi (ad esempio, a Milano, sulla Misura Unica, che però esclude forme di parallela presa in carico).
- I fondi per il Contributo sono indirizzati ai comuni ad Alta Tensione Abitativa o Fabbisogno Abitativo Critico ed Elevato, i quali, pure avendone facoltà, tendono a non estenderne l'impiego a scala di ambito, limitandone il potenziale impiego diffuso.
- L'esigibilità del Contributo solo a fronte di ingiunzione di sfratto ne consente l'uso a uno stadio avanzato della controversia, quando, al deteriorarsi della condizione di morosità, il locatore è più spesso indisponibile a soluzioni di accomodamento.
- È stato segnalato nel corso delle interviste come la possibilità di accedere alla risorsa già a fronte di preliminare lettera di diffida potrebbe consentire ai servizi sociali un intervento tempestivo sostenendo con il Contributo forme mediate di risoluzione bonaria.

Le iniziative adottate per favorire il ricorso alla locazione a canone concordato e i principali esiti.

- Ad eccezione di Milano Città e (su scala minore) di Cinisello Balsamo, gli ambiti indagati non hanno intrapreso iniziative per favorire l'uso del canone concordato. Laddove attivate, le misure hanno condotto ad esiti trascurabili.
- A fronte di una (limitata) offerta di affitti di mercato egemonizzata dalla piccola proprietà, gli incentivi per favorire il canone concordato, dove introdotti, non appaiono tali da spingere i proprietari a considerare un'opzione che implica la riduzione di introiti da locazione già di per sé poco remunerativi.
- L'assetto dualista dell'affitto in Lombardia impedisce la auspicabile espansione dimensionale degli operatori professionali pubblici e non-profit con prerogative di limitata redditività adeguate all'impiego di scala del canone concordato.

07

Note conclusive e proposte migliorative

Il lavoro condotto nella missione valutativa permette di formulare alcune direzioni di lavoro possibile, nella prospettiva di migliorare le condizioni e i processi di implementazione della Legge 16.

Le note che proponiamo di seguito traggono spunto dall'interpretazione di alcuni dati quantitativi relativi ad alcuni degli ambiti selezionati e dall'analisi delle questioni emerse in occasione di interviste e focus group condotti con interlocutori esperti a vario titolo impegnati nelle attività degli ambiti territoriali.

Sono distinti due ordini di indicazioni:

- il primo riguarda temi trasversali di lavoro che attengono in termini generali a contenuti e condizioni di attuazione della Legge 16 in una prospettiva di valorizzazione ed efficacia delle risposte locali ai bisogni e alla domanda abitativa;
- il secondo riguarda alcuni aspetti correlati a singole misure a partire dalle evidenze emerse negli ambiti indagati e con una rilevanza, plausibilmente, che può essere estesa a tutti gli ambiti del territorio regionale.

7.1 Temi trasversali

Integrazione di politiche e servizi abitativi con le politiche sociali

L'introduzione nell'ambito delle politiche abitative regionali della definizione di "servizi abitativi" e l'assunzione dell'ambito dei Piani di Zona della programmazione delle politiche sociali quale perimetro e riferimento per la programmazione dei servizi abitativi sono una buona base di riferimento per una maggiore integrazione delle politiche abitative con le politiche sociali. Perché questa integrazione sia attivata e si consolidi, occorre certamente sviluppare: competenze, ruoli e, soprattutto, un processo culturale. Come in molti altri contesti, anche non lombardi, il lavoro integrato sembra ancora basarsi sulle buone interazioni personali di chi ricopre le posizioni nelle rispettive strutture. Pur senza introdurre meccanismi top-down eccessivamente rigidi, che rischierebbero di limitare margini di manovra utili a valorizzare modalità di intervento consolidate nei rispettivi territori, è importante creare le condizioni perché alcuni elementi possano essere via via maggiormente condivisi.

Tra gli obiettivi si delinea qui l'importanza di realizzare un ruolo di coordinamento in materia di formazione, circolazione delle buone prassi, istituzionalizzazione delle sperimentazioni che hanno funzionato, modalità per la risoluzione dei problemi. In assenza di tali meccanismi, da un lato si produce una situazione in cui – di volta in volta sulle diverse misure o dispositivi introdotti - ogni territorio (ri)parte da zero, con grande dispendio di risorse di ogni tipo (tempo, competenze, economiche, di fiducia), d'altro lato le differenze tra territori rischiano di rappresentare non tanto delle specificità, ma piuttosto delle disparità, che possono prefigurare diseguaglianze di opportunità per i cittadini sulla base del luogo in cui risiedono.

Alcune sperimentazioni di rilievo attive nel territorio di Milano offrono spunti di interesse e sollecitano una loro considerazione anche in una prospettiva di generalizzazione anche per gli altri ambiti. È interessante notare che si tratta di sperimentazioni orientate all'integrazione delle risposte di policy, e che sono nate rispettivamente:

- a) in seno ai servizi sociali nel caso degli Spazi WeMi del Comune di Milano, che in modo estensivo rappresentano punti di accesso territoriale alle procedure e ai percorsi di accesso alle misure introdotte, e
- b) in seno all'ALER, il progetto sperimentale C.A.S.A. con la innovativa figura del Community Manager che opera una preziosa azione di supporto alla qualità dell'abitare integrando la dimensione sociale e quella tecnico manutentiva della gestione dei servizi abitativi.

Governance e coordinamento a livello d'ambito

È necessario superare la centralità a volte favorita per via legislativa del Comune capofila, identificato in quanto Comune di maggiori dimensioni nell'Ambito e quindi meglio attrezzato in termini di competenze e che al tempo stesso concentra la maggior parte delle risorse sociali e abitative. È opportuno sperimentare forme di coordinamento e di messa in condivisione della distribuzione e impiego delle risorse a livello d'ambito. Particolarmente complessi sono i casi nei quali alcune misure sono gestite in forma associata e altre in forma autonoma da ciascun Comune. Questo da un lato perché ogni misura non agisce in un vuoto, ma vi sono implicazioni reciproche: si possono dare ridondanze o gap nell'accesso e nella copertura. Gli impatti delle misure sono massimizzati quanto più esse possono essere gestite in modo organico, con ricadute positive tanto per i beneficiari quanto per le strutture che gestiscono le misure.

Vincoli e dispositivi delle misure

Il sistema attuale rischia di mettere in tensione ed esasperare due tendenze, entrambe critiche che possono essere nominate come “misure in cerca di destinatari” e “destinatari in cerca di misure”. La disponibilità di risorse specificatamente legate ad alcune misure e al contempo i vincoli temporali e di spesa ad esse associati portano ad un uso delle risorse non sempre virtuoso ed efficace e che non tiene conto di valutazioni d'insieme e di processi che possono essere attivati ragionevolmente solo entro un quadro di analisi (dei bisogni e delle condizioni possibili di accompagnamento e monitoraggio) e pianificazione di medio periodo che richiederebbe uno spazio di azione più lasco rispetto ai vincoli stretti a ridosso delle singole misure

Politiche abitative e politiche urbanistiche

Se la casa sociale è un servizio, è tutt'ora necessaria una integrazione di merito rispetto alle fattispecie che sono riconducibili alla categoria dell'edilizia residenziale sociale e un quadro più condiviso delle prospettive di sviluppo e trasformazione di un territorio. Ad esempio, le residenze universitarie rientrano nella categoria ERS e sono in questa fase predilette dagli operatori di mercato quale opzione di investimento ma certamente non sono rispondenti alla domanda abitativa prevalente e per molti versi prioritaria e urgente

in alcuni contesti, quali il capoluogo lombardo. Come da più parti segnalato, i processi di pianificazione urbanistica potrebbero utilmente essere maggiormente raccordati alle prospettive di domanda sociale e di disponibilità di SAP e SAS. Ciò richiede che la definizione dei piani urbanistici attuativi avvenga in stretta relazione con principi, priorità e strumenti definiti dalle politiche abitative, mobilitando processi ben calibrati, tra ente pubblico e operatori, di negoziazione e definizione degli interventi.

Formazione e qualificazione del personale, per una valorizzazione delle esperienze

Le esperienze condotte fino ad ora a fronte della Legge 16 e la ricerca di soluzioni diversamente mobilitata dagli ambiti territoriali costituiscono un patrimonio di conoscenze consistente, con alcune punte di eccellenza e fino ad ora poco socializzate. È urgente attivare processi di formazione e di qualificazione del personale attraverso momenti laboratoriali di scambio e confronto di esperienze, coinvolgendo le Aler e gli enti locali in via prioritaria e poi pure i soggetti del terzo settore variamente implicati. Ciò permetterà di elaborare in modo significativo elementi di valutazione relativi non solo della capacità di spesa e alla relativa rendicontazione, ma con riferimento ai processi di implementazione nel loro complesso (elementi di inerzia, incentivi, problemi e soluzioni) e alla qualità della risposta.

Sostegno economico alla gestione dei servizi

Da più parti è segnalata la necessità di maggiore supporto alla gestione dei servizi abitativi. Il caso del progetto C.A.S.A. attivato da Aler Milano è un riferimento di rilievo per l'innovazione della gestione di prossimità. Ma altrettanto rilevante è il supporto alla costituzione di unità di gestione e coordinamento che nei diversi contesti regionali siano capaci e competenti nel raccordare le azioni, le misure e i diversi servizi interessati. Ciò permetterà di mettere a fuoco come rendere possibili passaggi ed avanzamenti che includano nell'implementazione della Legge 16 il sostegno ad una più robusta gestione dei servizi...

7.2 Misure

A. Misura unica

Accompagnare il processo di candidatura delle domande

Si tratta di una misura che non richiede contatto diretto con l'utenza, né forme di monitoraggio e accompagnamento. La compilazione e l'invio delle domande avviene attraverso procedure telematiche. L'erogazione è subordinata a verifiche di carattere amministrativo. Ciò ne fa uno strumento agile tanto rispetto alla capacità di impiego delle risorse disponibili da parte degli enti locali, quanto rispetto all'impegno richiesto in termini organizzativi e gestionali.

I possibili beneficiari della misura possono però essere privi delle competenze che permettono di preparare la compilazione della domanda di accesso (conoscenza della lingua, conoscenza delle condizioni e della documentazione necessaria a candidarsi, accesso e familiarità con piattaforme digitali). Tale accompagnamento necessita un potenziamento di sostegno dei richiedenti, tanto per la Misura Unica, quanto per le domande per altre misure e servizi abitativi, poiché: (a) la digitalizzazione delle richieste avrebbe dovuto fare seguito ad una digitalizzazione sul fronte dell'acquisizione ed elaborazione delle informazioni sull'utenza (non solo per facilitare la compilazione delle domande per il richiedente, ma anche per evitare richieste di dati che il richiedente medio non conosce e a volte non è tenuto a conoscere); (b) la piattaforma telematica come canale esclusivo per l'invio delle domande esclude di fatto l'intermediazione di sindacati inquilini e centri di assistenza fiscale, ma anche dei servizi sociali (l'accesso tramite spid

infatti esclude la possibilità di delegare a personale esperto sostegno nella, o onere della, compilazione delle domande; ciò significa che il sostegno, ad esempio nei punti WiMi, può riguardare le modalità di utilizzo della piattaforma, ma non gli aspetti di contenuto da inserire nelle domande via piattaforma).

Razionalizzare i database informatizzati

Nella prospettiva di rendere più facili le condizioni di presentazione delle domande, è opportuno tendere alla condivisione di database informatizzati in capo a settori distinti della pubblica amministrazione (Comuni, Agenzia delle Entrate, INPS). Ciò permetterebbe di ridurre entità e complessità delle informazioni richieste all'utenza e di facilitare l'accessibilità della procedura telematica, riducendo i tempi di trattamento dell'istanza per l'ente locale.

B. Contributo di solidarietà

Attribuire rilevanza e contenuti alla costruzione del Patto sociale

L'impiego del contributo di solidarietà è destinato a nuclei familiari in primo accesso ai servizi abitativi pubblici, la definizione di un Patto sociale tra nucleo familiare e assistente sociale è condizione vincolante. Ciò ne fa potenzialmente una misura capace di associare l'accesso alle risorse a un processo di accompagnamento e relazione tra soggetto gestore dei Servizi abitativi pubblici, Servizi sociali ed inquilini.

La definizione del Patto sociale è però un atto la cui rilevanza sostanziale rappresenta una dimensione che può essere più ampiamente diffusa e sperimentata.

Incidere maggiormente su situazioni di morosità consolidata

La misura è spesso utilizzata come strumento di contenimento del debito da morosità corrente, anche grazie alla attivazione diretta delle ALER che in alcuni casi operano attraverso comunicazioni direttamente orientate ai potenziali beneficiari. In tal modo la misura si è configurata come strumento di sollievo per le aziende che mitigano, almeno in parte, le oscillazioni del tasso di morosità.

La scelta da parte di ALER di privilegiare l'intervento su condizioni di morosità non consolidata (o comunque sotto la soglia dei 10.000 euro) appare in linea con la necessità di sostenere l'utenza che, pure se in affanno, è in grado di sostenere i propri costi abitativi mediante un parziale sostegno finanziario. La morosità consolidata, invece, a volte difficilmente sanabile, è spesso rilevata come spia di condizioni di fragilità socio-economica o sanitaria (IN32) che richiedono tanto il coinvolgimento dei Servizi Sociali quanto forme strutturate di presa in carico e accompagnamento sociale per accedere ad appositi strumenti di sostegno alle spese abitative. Ciò permette di superare una logica che, per decenni, ha assegnato ai SAP la funzione impropria di supplire alle carenze strutturali delle politiche sociali e socio-assistenziali in generale.

Attraverso azioni di informazione a più ampio raggio e accompagnamento alla formulazione di domande di accesso alla misura, la platea dei beneficiari potrebbe comprendere un maggior numero di nuclei in condizioni critiche di morosità consolidata a patto che questo avvenga in sinergie e con la convergenza di risorse afferenti ai servizi sociali comunali.

C. Fondo inquilini morosi incolpevoli

Si tratta di una misura finanziata fino al 2021 che ha richiesto e permesso di esercitare capacità di lettura dei bisogni, accompagnamento, monitoraggio. Le variabili che ne hanno permesso un'applicazione efficace e gli elementi di criticità permettono di segnalare alcune direzioni che in prospettiva potrebbero giovare alla istituzione di misure analoghe:

a) *capacità di intercettazione del bisogno*: non è scontato che le condizioni di accesso alla casa siano monitorate da chi opera attraverso i servizi sociali;

- b) *coordinamento tra le diverse unità dell'ente locale*, dai servizi sociali a chi è deputato a occuparsi di morosità;
- c) *capacità di interazione con i proprietari* da parte dell'ente locale che può avere un importante ruolo di equilibrio e garanzia;
- d) *tempestività di intervento*, a ridosso dell'intimidazione di sfratto, prima della convalida;
- e) *integrazione con azioni di accompagnamento* rispetto a condizioni e opportunità di accesso al lavoro.

Nota metodologica

Capitolo 1. Il disegno della ricerca

Figura A
Elenco degli Ambiti di Piano di Zona della Lombardia in ordine alfabetico e numerazione progressiva (elaborazione DASTU su base dati di Regione Lombardia).

	Ambito
1	ABBIATEGRASSO
2	ALBINO
3	ALTO E BASSO PAVESE
4	ALTO MILANESE
5	ALTO SEBINO
6	ARCISATE
7	ASOLA
8	AZZATE
9	BASSA BRESCIANA CENTRALE
10	BASSA BRESCIANA OCCIDENTALE
11	BASSA BRESCIANA ORIENTALE
12	BELLANO
13	BERGAMO
14	BORMIO
15	BRESCIA
16	BRESCIA EST
17	BRESCIA OVEST
18	BRONI CASTEGGIO
19	BUSTO ARSIZIO
20	CAMPIONE D'ITALIA
21	CANTU
22	CARATE BRIANZA
23	CASALPUSTERLENGO - LODI -SANT
24	CASTELLANZA
25	CERNUSCO SUL NAVIGLIO
26	CHIAVENNA
27	CINISELLO BALSAMO
28	COMO
29	CORSICO
30	CREMA
31	CREMONA
32	DALMINE

33	DESIO
34	DONGO
35	ERBA
36	GALLARATE
37	GARBAGNATE MILANESE
38	GARDA - SALO
39	GRUMELLO
40	GUIDIZZOLO
41	ISOLA BERGAMASCA
42	LAVENO
43	LECCO
44	LOMAZZO - FINO MORNASCO
45	LOMELLINA
46	LUINO
47	MAGENTA
48	MANTOVA
49	MARIANO COMENSE
50	MELZO
51	MENAGGIO
52	MERATE
53	MILANO CITTA'
54	MONTE BRONZONE - BASSO SEBINO
55	MONTE ORFANO
56	MONZA
57	MORBEGNO
58	OGLIO OVEST
59	OGLIO PO
60	OLGIATE COMASCO
61	OSTIGLIA
62	PAULLO
63	PAVIA
64	PIOLTELLO
65	RHO

66	ROMANO DI LOMBARDIA	79	TREVIGLIO
67	SAN GIULIANO MILANESE	80	TREZZO D'ADDA
68	SARONNO	81	VALLE BREMBANA
69	SEBINO	82	VALLE CAVALLINA
70	SEREGNO	83	VALLE IMAGNA - VILLA D'ALME
71	SERIATE	84	VALLE SABBIA
72	SESTO CALENDE	85	SERIANA SUPERIORE - SCALVE
73	SESTO SAN GIOVANNI	86	VALLE TROMPIA
74	SOMMA LOMBARDO	87	VALLECAMONICA
75	SONDRIO	88	VARESE
76	SUZZARA	89	VIMERCATE
77	TIRANO	90	VISCONTEO SUD MILANO
78	TRADATE	91	VOGHERA - OLTREPO PAVESE

Capitolo 3. Il quadro delle condizioni abitative

Figura B
Valore assegnato dall'Indice Sintetico di Deprivazione Socioeconomica ad ogni Ambito di Piano di Zona della Lombardia (elaborazione DASTU su base dati Censimento Permanente, ISTAT, 2019, 2020, 2021).

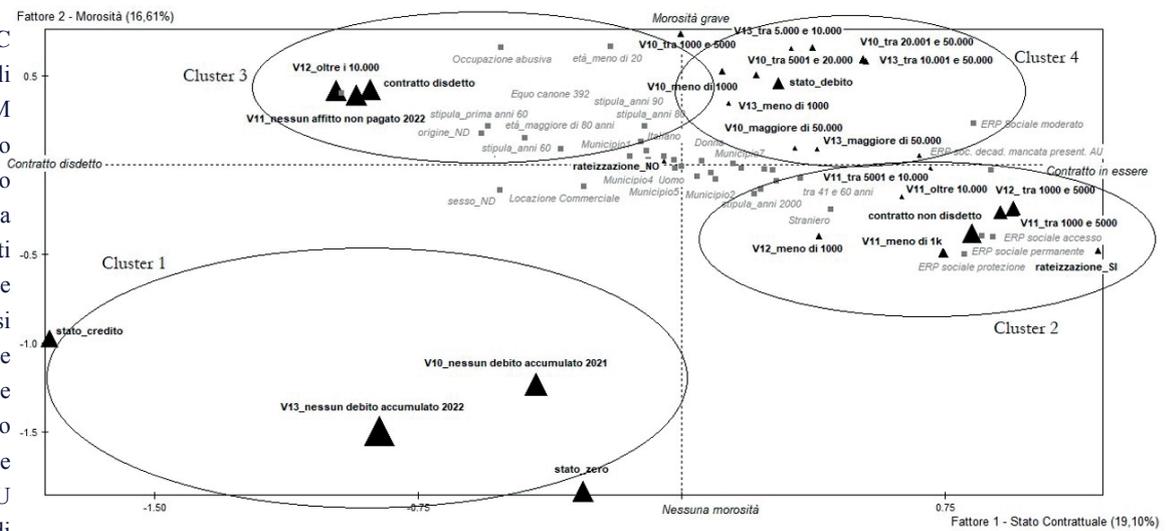
Ambito	Valore indice sintetico
MILANO CITTA	3,42202785
CAMPIONE D'ITALIA	2,724802764
BRESCIA	0,868487974
LUINO	0,856887625
OGGIO OVEST	0,530940117
MENAGGIO	0,505249917
COMO	0,377113341
BASSA BRESCIANA CENTRALE	0,361904817
OSTIGLIA	0,358855829
ARCISATE	0,358717528
BERGAMO	0,336974461
BASSA BRESCIANA ORIENTALE	0,321665725
GARBAGNATE MILANESE	0,306899678
GARDA - SALO	0,289938576
CREMONA	0,282492112
DESIO	0,184162601
ALTO MILANESE	0,17076861
BRONI CASTEGGIO	0,166749706
CINISELLO BALSAMO	0,158778346
MELZO	0,147492144
ASOLA	0,11862446
LOMELLINA	0,107356718
SAN GIULIANO MILANESE	0,100255987
SESTO SAN GIOVANNI	0,094987177
PAVIA	0,086955432
GUIDIZZOLO	0,070165365
OLGIATE COMASCO	0,065092387
VALLE CAVALLINA	0,064117322
GRUMELLO	0,043403001
VALLECAMONICA	0,042189484

CASALPUSTERLENGO - LODI - SANT'ANGELO LODIGIANO	0,040615864
VARESE	0,032386184
ROMANO DI LOMBARDIA	0,002638758
LOMAZZO - FINO MORNASCO	-0,002767625
DALMINE	-0,025251734
OGLIO PO	-0,050500809
BRESCIA OVEST	-0,05880465
MONZA	-0,06291543
MANTOVA	-0,063308474
PIOLTELLO	-0,070217331
SOMMA LOMBARDO	-0,071120292
TREVIGLIO	-0,072839113
VIMERCATE	-0,075216293
CHIAVENNA	-0,078176664
GALLARATE	-0,082359184
VOGHERA - OLTREPO PAVESE	-0,083231081
BASSA BRESCIANA OCCIDENTALE	-0,084312714
VALLE TROMPIA	-0,086789711
VISCONTEO SUD MILANO	-0,095332066
SONDRIO	-0,099239613
BRESCIA EST	-0,10935006
CREMA	-0,113693613
ISOLA BERGAMASCA	-0,116865163
CORSICO	-0,124179704
CANTU	-0,128014186
ALBINO	-0,133507808
MONTE ORFANO	-0,158561099
SUZZARA	-0,173095189
RHO	-0,176469539
SEREGNO	-0,180103824
SESTO CALENDE	-0,201893364
TREZZO D'ADDA	-0,221059709
ALTO SEBINO	-0,236675936
CARATE BRIANZA	-0,238619342
TRADATE	-0,242215182
ALTO E BASSO PAVESE	-0,249687511
MAGENTA	-0,254456943
VALLE SABBIA	-0,264105563
LAVENO	-0,272162149
VALLE BREMBANA	-0,293484405
BUSTO ARSIZIO	-0,295361577
DONGO	-0,306768632
SERIATE	-0,311572729
BORMIO	-0,315662046
LECCO	-0,329050707
SEBINO	-0,336672102
MONTE BRONZONE - BASSO SEBINO	-0,339074071
BELLANO	-0,34095714
ABBIATEGRASSO	-0,351330736
MARIANO COMENSE	-0,361537591
CERNUSCO SUL NAVIGLIO	-0,387396708
VALLE IMAGNA - VILLA D'ALME	-0,39542197
VALLE SERIANA SUPERIORE - VALLE DI SCALVE	-0,417167797

PAULLO	-0,425000466
MERATE	-0,441496994
SARONNO	-0,444512034
CASTELLANZA	-0,475090548
TIRANO	-0,496622018
ERBA	-0,52093963
MORBEGNO	-0,552455098
AZZATE	-0,70502419

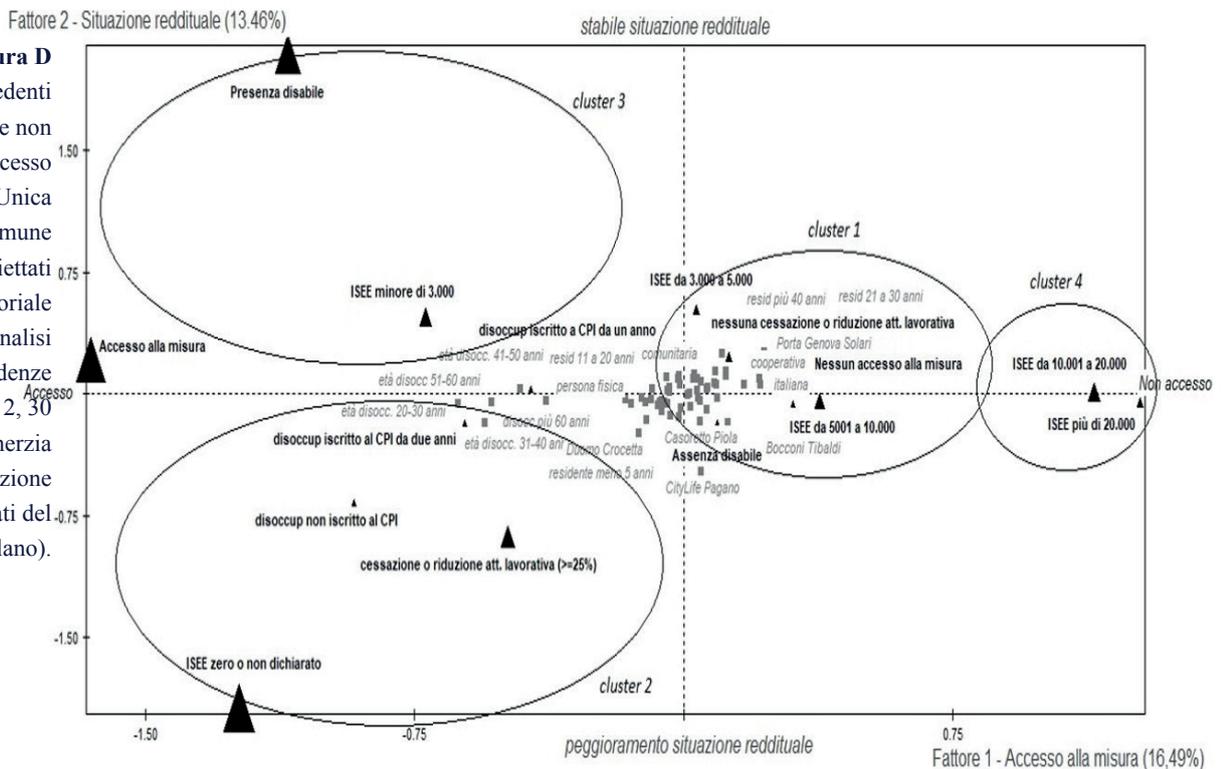
Capitolo 5. I servizi abitativi pubblici e sociali

Figura C
Cluster di inquilini degli alloggi gestiti da MM nel Comune di Milano che hanno e non hanno una posizione debitoria nel 2022 proiettati su piano fattoriale derivante da Analisi delle Corrispondenze Multiple; Assi 1 e 2, 35,71 per cento dell'inerzia totale (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).



Capitolo 6. L'attuazione delle misure e i loro esiti

Figura D
Cluster di richiedenti che hanno avuto e non hanno avuto accesso alla Misura Unica nel 2022 nel Comune di Milano proiettati su piano fattoriale derivante da Analisi delle Corrispondenze Multiple; Assi 1 e 2, 30 per cento dell'inerzia totale (elaborazione DASTU su dati del Comune di Milano).



Bibliografia

Agenzia delle Entrate (30 dicembre 2019). Gli immobili in Italia 2019. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze. <https://bit.ly/3H445yC>.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and welfare in Southern Europe* (Vol. 610). Oxford: Blackwell.

Ancona, F. (2021). Conti economici territoriali: Lombardia. Anni 2017-2019. Polis Lombardia Working Papers, 2, 1-12.

Arbaci, S. (2019). *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*. London: John Wiley & Sons.

Balchin, P. (1996). *Housing Policy in Europe*. London: Routledge.

Barlow, J., & Duncan, S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision. European Systems Compared*. Oxford: Elsevier Science.

Belotti, E. (2018). L'importazione delle politiche di mix sociale nel contesto italiano: il caso di Bergamo. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 122(2), 10-33.

Belotti, E. (2021). Socializzazione della finanza o finanziarizzazione del sociale? La mercatizzazione dell'edilizia sociale in Lombardia e il caso del Sistema Integrato di Fondi. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 62(3), 637-669.

Belotti, E., & Arbaci, S. (2021). From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414-433.

Bricocoli, M., & Sabatinelli, S. (2016). House sharing amongst young adults in the context of Mediterranean welfare: The case of Milan. *International journal of housing policy*, 16(2), 184-200.

Centro Studi Tagliacarne (8 ottobre 2021). *Valore Aggiunto delle Province Italiane nel 2020*. Unioncamere. <https://bit.ly/3AfxhPi>.

Chiodelli, F., Coppola, A., Belotti, E., Berruti, G., Marinaro, I. C., Curci, F., & Zanfi, F. (2021). The production of informal space: A critical atlas of housing informalities in Italy between public institutions and political strategies. *Progress in Planning*, 149, 100495.

Esping Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Eupolis Lombardia (febbraio 2015). La mappa lombarda del reddito. Le dichiarazioni dei redditi 2013. Eupolis Lombardia. <https://bit.ly/40WnFnD>.

Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition & Change*, 20(2), 71-88.

Gherghi, M., & Lauro, N., (2004). *L'Analisi multidimensionale dei dati*. Napoli: RCE Multimedia.

Hoekstra, J. (2009). Two types of rental system? An exploratory empirical test of Kemeny's rental system typology. *Urban studies*, 46(1), 45-62.

Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to Social Renting: Rental Policy Strategy in Comparative Perspective*. London: Routledge.

ISTAT (15 giugno 2022). *Le statistiche ISTAT sulla povertà. Anno 2021*. ISTAT. <https://bit.ly/3AisaxW>.

Lowe, S. (2011). *The housing debate*. Bristol: Policy Press.

Regione Lombardia (14 agosto 2014). *Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2014 – 2016*. Regione Lombardia. <https://bit.ly/3MW6Aqu>.

Regione Lombardia (2 agosto 2021). *Rapporto annuale al Consiglio regionale. Anno 2020*. Regione Lombardia. <https://bit.ly/41MCbPC>.

Database

ISTAT (2019). *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni*. ISTAT. <https://bit.ly/3ouUWbS>.

ISTAT (2021). *Rilevazione sulla forza lavoro*. ISTAT. <https://bit.ly/3MXHdEI>.

Mercato Immobiliare (2023). *L'osservatorio immobiliare in Lombardia*. Osservatorio Immobiliare. <https://bit.ly/3H2dwOR>.

Ministero dell'Interno (2019; 2020; 2021). *Procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo*. Ministero dell'Interno. <https://bit.ly/43PIrYE>.

OECD (2020). *OECD Affordable Housing Database*. OECD. <https://bit.ly/43M5GD3>.

Atti Regionali

Giunta Regionale della Lombardia (3 ottobre 2016). *Deliberazione n. X/5644 Seduta del 3 ottobre 2016*. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (18 aprile 2017). *Deliberazione n. X/6465 Seduta del 18 aprile 2017*. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (4 dicembre 2017). *Deliberazione n. X/7464 Seduta del 4 dicembre 2017*. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (1 ottobre 2018). *Deliberazione n. XI/602 Seduta del 1 ottobre 2018*. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (4 ottobre 2018). *Deliberazione n. XI/606 Seduta del 4 ottobre 2018*. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (31 luglio 2019). Deliberazione n. XI/2065 Seduta del 31 luglio 2019. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (23 marzo 2020). Deliberazione n. XI/2974 Seduta del 23 marzo 2020. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (30 marzo 2020). Deliberazione n. XI/3008 Seduta del 30 marzo 2020. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (6 aprile 2020). Deliberazione n. XI/3035 Seduta del 6 aprile 2020. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (9 giugno 2020). Deliberazione n. XI/3222 Seduta del 9 giugno 2020. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (10 maggio 2021). Deliberazione n. XI/4678 Seduta del 10 maggio 2021. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (18 ottobre 2021). Deliberazione n. XI/5395 Seduta del 18 ottobre 2021. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (4 ottobre 2021). Deliberazione n. XI/5324 Seduta del 4 ottobre 2021. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (7 giugno 2021). Deliberazione n. XI/4833 Seduta del 7 giugno 2021. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (19 settembre 2022). Deliberazione n. XI/6970 Seduta del 19 settembre 2022. Regione Lombardia.

Giunta Regionale della Lombardia (25 luglio 2022). Deliberazione n. XI/6732 Seduta del 25 luglio 2022. Regione Lombardia.

