

La casa “vuota”: *considerazioni sull'emergenza abitativa e le politiche della casa*

di Pierluigi Rancati – segretario generale SICET Lombardia

L'inflazione dei prezzi immobiliari prima della crisi e poi la lunga fase di recessione e stagnazione economica hanno aggravato il problema dell'alloggio.

La domanda di casa è aumentata anzitutto nelle sue componenti più critiche, perché è una domanda in massima parte formata dalle fasce di popolazione più svantaggiate cui resta precluso o difficile l'accesso al sistema abitativo.

Le abitazioni sul mercato non mancano: gli anni ruggenti dell'ultimo ciclo immobiliare ci hanno lasciato un'edificazione estesa, per quantità di cubature realizzate e per consumo di suolo, ma di nessuna utilità rispetto alla domanda sociale d'alloggi, e con evidenti ricadute in termini di bassa qualità urbana e ambientale delle nostre città.

In Lombardia, al netto delle abitazioni turistiche, si contano 100.000 alloggi di proprietà privata non occupati, 30.000 di nuova costruzione.

Nonostante le molte case rimaste invendute e gli sforzi per introdurre nel nostro Paese un comparto di housing sociale che affianchi il mercato privato e l'edilizia residenziale pubblica, il quadro attuale del problema casa è connotato dal fatto che non c'è offerta abitativa accessibile, ed è un'assenza che chiama in causa anzitutto la responsabilità pubblica.

La casa non è solo vuota di persone, ma è sempre più “vuota” di diritti. L'azione pubblica ha latitato sia sul tema della regolazione del mercato e delle garanzie normative per tutelarne l'accesso da parte della domanda casa vulnerabile, sia su quello della politica d'offerta di alloggi edilizia pubblica per la domanda con più grave disagio.

Sarebbero in tutta evidenza occorse politiche di spesa e di riforma legislativa per apprestare un'azione riparatrice verso i settori di domanda più svantaggiati e vulnerabili, invece il vuoto di sfera pubblica sulla casa negli ultimi vent'anni, tanto quanto la bolla speculativa sugli immobili e la crisi economica, ha determinato severe conseguenze sociali.

Anzitutto, i tagli alla spesa statale per la casa e, in particolare, per l'edilizia popolare sono alla base della difficoltà del sistema pubblico nel suo complesso di organizzare nel territorio una valida politica di contrasto all'emergenza casa e al rischio di deprivazione abitativa.

Le misure statali e regionali adottate negli ultimi anni, in particolare quelli dall'inizio della crisi ad oggi, non incidono sulla dimensione dei problemi e si dimostrano inutili o, nel migliore dei casi, riguardano minime frazioni della domanda sociale. Benché se ne parli come fossero politiche innovative, non sono altro che interventi residuali di assistenza abitativa, ovvero sono l'altra faccia di un operoso disfacimento del sistema delle politiche di welfare in campo abitativo.

Gli sfratti e l'emergenza casa

L'effetto d'insieme di queste politiche, o, per meglio dire, di non-politiche per la casa, è una grave ripresa dell'emergenza abitativa.

Prova ne sono gli oltre 12.000 nuovi provvedimenti di sfratto emessi ogni anno in Lombardia (1 sfratto ogni 358 famiglie in locazione) e le 55.000 domande nelle graduatorie per l'assegnazione di

una casa popolare nella regione a fronte di una disponibilità media in corso d'anno di circa 3.000 alloggi pubblici assegnati.

Sono cifre che, pur prese come indicatori molto parziali del disagio e del fabbisogno abitativo, già dovrebbero far riflettere sull'imbarazzante sproporzione tra domanda casa e politiche d'offerta sociale.

Secondo i dati del rapporto annuale per l'anno 2015 del Ministero dell'Interno, la Lombardia è la regione che presenta il maggior numero di sentenze di sfratto, il 19% del totale nazionale. La Lombardia è anche la regione con il maggior numero di sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario (il 17,6% del totale nazionale) ed è un dato che non tiene conto dei rilasci spontanei, a fronte delle 61.268 richieste di esecuzione presentate dalla proprietà agli ufficiali giudiziari (il 18% in più rispetto al 2014).

Sfratti in Lombardia – Andamento storico 2005-2015

Anni	Provvedimenti di sfratto emessi				Richieste di esecuzione	Sfratti eseguiti
	Necessità locatore	Finita locazione	Morosità / Altra causa	Totale		
2005 (a)	33	1.885	4.666	6.584	46.191	5.756
2006 (a)	76	1.560	4.907	6.543	29.056	2.993
2007 (a)	55	1.197	4.990	6.242	39.843	3.210
2008 (a)	79	1.174	5.810	7.063	28.767	3.356
2009 (a)	92	743	8.529	9.364	30.912	4.919
2010 (a)	168	1.186	12.511	13.865	34.932	4.794
2011 (a)	209	1.167	11.546	12.922	37.171	4.731
2012 (a)	195	1.360	13.832	15.387	41.034	5.925
2013 (a)	1	684	13.352	14.037	45.591	6.023
2014	0	521	14.012	14.533	51.891	6.640
2015 (a)	1	438	11.869	12.308	61.268	5.743

(a) Dati incompleti

Fonte: Ministero dell'Interno

Sfratti in Lombardia – Situazione provinciale 2015

(Fonte: Ministero dell'Interno)

Province	Provvedimenti di sfratto emessi							Richieste di esecuzione (*)	Variazione % rispetto al periodo precedente	Sfratti eseguiti (**)	Variazione % rispetto al periodo precedente	
	Necessità locatore		Finita locazione		Morosità / Altra causa		TOTALE					
	cap.	resto prov.	cap.	resto prov.	cap.	resto prov.						
Bergamo	0	0	0	29	0	577	606	-25,92	2.609	3,16	605	12,04
Brescia	0	0	10	31	572	1.330	1.943	-13,18	4.362	21,95	746	-22,05
Como	0	0	5	14	145	404	568	11,37	521	-8,60	410	12,95
Cremona	0	1	4	15	119	228	367	-28,32	385	0,00	215	-8,12
Lecco	0	0	2	11	58	211	282	-1,05	904	-10,23	116	-22,67
Lodi	0	0	2	3	47	220	272	-8,42	2.427	-22,19	319	-30,50
Mantova (a)	0	0	0	12	0	514	526	-18,32	3.849	129,79	359	14,70
Milano (b)	0	0	94	75	1.892	2.184	4.245	-6,23	32.249	37,50	391	-57,55
Monza e della Brianza (c)	0	0	0	46	0	953	999	-47,37	7.560	-5,06	1.176	12,32
Pavia (a)	0	0	0	20	0	1.040	1.060	3,21	2.861	20,41	541	11,09
Sondrio	0	0	0	2	45	86	133	13,68	98	-1,01	56	40,00
Varese (b)	0	0	9	54	196	1.048	1.307	-21,27	3.443	-32,98	809	-28,34
Lombardia	0	1	126	312	3.074	8.795	12.308	-15,31	61.268	18,07	5.743	-13,51

(a) - Mantova-Pavia: i dati del resto provincia sono comprensivi di quelli relativi al comune capoluogo

(b) - Milano-Varese: dati incompleti

(c) - Monza e della Brianza: i dati del resto provincia sono comprensivi di quelli relativi al comune capoluogo; i dati "necessità del locatore" sono ricompresi nella "morosità/altra causa"

(*) - Presentate all'Ufficiale Giudiziario

(**) - Con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario

Ad alcuni è sembrato che la flessione del numero di nuove convalide di rilascio e di sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario possa dirsi indicativo di una problematica affatto diversa dall'emergenza abitativa, ma è una conclusione sbagliata.

Anzitutto si deve considerare l'incompletezza dei dati, che comporta cifre sottostimate rispetto ai numeri effettivi della situazione degli sfratti. Inoltre, ed è la cosa più importante e che fa la differenza ai fini dell'analisi del problema, si deve considerare il preponderante e persistente numero di sfratti per morosità del conduttore. Essi sono cresciuti dal 2009 ad oggi fino a costituire la quasi totalità dei nuovi provvedimenti di rilascio.

Gli sfratti per morosità sono sempre rimasti esclusi dalla protezione prevista dai decreti legge di sospensione delle esecuzioni, accordata ai soli titoli per finita locazione. Nella ricerca di un rimedio, questa domanda ha gravitato tutta sulle ridottissime o inesistenti disponibilità d'offerta di alloggi pubblici da parte delle amministrazioni locali.

Allora si è introdotto nel 2014 il criterio della "morosità incolpevole", per fatto sopravvenuto alla stipula del contratto di locazione (licenziamento, mobilità, malattia grave, ecc.), per distinguere un gruppo più meritevole di tutela, come se alla restante e maggioritaria parte delle famiglie sottoposte a provvedimento di sfratto toccasse pure lo stigma di una colpevole incapacità, *ab origine* della locazione, di pagare l'affitto di mercato o, in alternativa, di reperire autonomamente una diversa e sostenibile soluzione abitativa.

In pochi anni, seguendo il flusso calante delle risorse pubbliche, le erogazioni agli inquilini per l'assistenza abitativa si sono trasformate in contributi pagati in via diretta ai proprietari nel vano tentativo di distoglierli dall'attivazione della procedura di sfratto, con il ristoro totale o parziale del debito dell'inquilino, o per garantire il ricavo del locatore in caso di prosieguo della locazione o di differimento dell'esecuzione o di novazione del contratto con un affitto minore¹.

Mentre con il 2016 sono stati azzerati gli stanziamenti per il fondo sostegno affitti, la gamma delle misure emergenziali è stata ulteriormente implementata in ambito lombardo con risorse autonome della Regione per interventi a garanzia nella stipula di contratti di locazione o microcredito all'inquilino in caso di temporanee difficoltà di pagamento, ovvero per soluzioni alloggiative transitorie o per incentivare la proprietà a locare l'alloggio con l'intermediazione degli uffici casa del Comune o di agenzie per l'affitto promosse in ambito locale.

Il presupposto di tutte queste diverse forme di intervento è però uno solo: il soggetto destinatario delle misure di sostegno è una famiglia che dentro l'attuale crisi economica e sociale patisce sì una difficoltà, ma temporanea. Perché la famiglia a cui è sanato il debito sui canoni pregressi dovrà essere capace di pagare le rate future nel corso della locazione; lo sfrattato a cui è dato un alloggio in via transitoria dovrà rilasciarlo e restituirlo all'agenzia al termine del contratto immaginando che nel frattempo abbia recuperato solvibilità per una diversa locazione; la famiglia a cui è prestato un aiuto economico per alcune tipologie d'intervento con finanziamento regionale o microcredito dovrà poi rimborsarlo, sia pure in forma rateale. Senza questa reciprocità il sistema delle misure non tiene. Ma questo idealtipo di famiglia che per le politiche pubbliche in questa fase affollerebbe il limbo del disagio e dell'emergenza abitativa non è reale.

L'impovertimento diffuso e gli effetti sociali della crisi economica non sono di breve durata e, nel comparto abitativo, la proprietà e tutta la filiera del mercato immobiliare sanno difendere molto bene le proprie quote di rendita, limitando la deflazione dei prezzi delle case e degli affitti, dispiegando la propria influenza sul sistema politico per scoraggiare interventi legislativi che

¹ Ai tempi di massimo splendore del fondo sostegno affitti lombardo (2000-2010), che, peraltro, copriva fino a 70.000 domande l'anno di aiuto, faceva clamore l'erogazione di importi che per qualche migliaio di casi potevano essere di 6-7.000 euro di contributo a famiglie con grave disagio economico, ma nessun sembra turbarsi per erogazioni al proprietario che, con il decreto del 30 marzo 2016 sul fondo nazionale per la morosità incolpevole, possono arrivare a 12.000 euro.

modifichino la vigente disciplina delle locazioni private e degli sfratti con una regolazione più attenta alle esigenze di tutela degli inquilini e della domanda casa.

Famiglie in emergenza abitativa e con sfratto per morosità che possano a breve termine recuperare la propria autonomia economica, così da garantire l'assolvimento degli obblighi del contratto stanti i profili correnti di canone, sia esso libero o concordato, o che siano propense a passare dallo sfratto a un alloggiamento provvisorio e garantire il rilascio e la restituzione spontanea dell'alloggio al termine della locazione temporanea, o che possano impegnarsi al rimborso dell'aiuto economico ricevuto, se ne trovano poche.

Infatti, le situazioni vagliate dalle citate misure si contano in Lombardia in un ordine di grandezza che varia da alcune decine a poche centinaia di famiglie, sicché una parte degli stanziamenti assegnati ai Comuni resta inutilizzata.

D'altra parte, sono ugualmente radi i proprietari di abitazioni disposti a concedere, pur in presenza di misure di sostegno e garanzia, il mantenimento della locazione all'inquilino che si è reso inadempiente nel pagamento del canone o il differimento dell'esecuzione dello sfratto o la locazione dell'alloggio sfitto con l'intermediazione dell'agenzia locale per la casa.

Considerando l'inefficacia e finanche l'irrilevanza delle misure attuate, per rapporto alla spesa impegnata e al numero degli effettivi beneficiari, sarebbe doveroso e perfino ovvio concludere che, sulla base della vigente regolazione del mercato delle locazioni e senza incrementare la disponibilità di alloggi pubblici, con le sole erogazioni assistenziali a garanzia del reddito della proprietà non si può fare contrasto all'attuale crisi abitativa.

Invece, si è preferito puntare gli interventi su un frammento dell'emergenza casa, quello un po' più attrezzato rispetto all'area del disagio duro e del grave svantaggio economico, selezionando per la presa in carico i soggetti più adatti ad essere accompagnati a un recupero di autonomia.

In questo modo, la politica abitativa se da una parte è di scarso impatto sulla realtà del problema casa, dall'altra finisce per escludere e discriminare l'accesso di fasce vieppiù consistenti di povertà e svantaggio da qualsivoglia rete pubblica di protezione e d'offerta sociale.

Troppo poveri per l'edilizia residenziale pubblica

Nemmeno l'edilizia residenziale pubblica sembra più capace di offrire una concreta alternativa di accesso al sistema abitativo della domanda casa in condizioni di più grave disagio e svantaggio economico. Non è solo questione di esiguità dell'offerta di alloggi sociali a seguito della fine dei programmi di costruzione di edilizia popolare, c'è in atto anche una ristrutturazione complessiva dell'ordinamento di settore².

Di fronte alla crisi del sistema d'offerta e di gestione delle case popolari si è messo mano in Lombardia ad un rifacimento dell'intero corpo normativo con una sola evidente priorità: ripristinare la sostenibilità economica della gestione degli alloggi sociali in capo alle aziende regionali di settore (le ALER), anche a costo di manomettere la missione e i più essenziali profili di servizio dell'edilizia residenziale pubblica.

In mancanza di flussi importanti e continuativi di spesa provenienti dal bilancio pubblico, sia per compensare gli obblighi di servizio posti a carico dei gestori e il cui costo eccede il livello di compartecipazione sopportabile dall'utenza, sia per l'attività di conservazione e recupero del

² Regione Lombardia ha deliberato la legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 "Disciplina regionale dei servizi abitativi" che riforma il T.U. sull'edilizia residenziale pubblica del 2009, sostituendolo con una legge di principi e demandando la disciplina applicativa e di dettaglio a successivi e distinti regolamenti di Giunta.

patrimonio, l'idea di sostenibilità economico-finanziaria dell'edilizia pubblica si focalizza sulla tipologia sociale cui sono destinati gli alloggi.

In un primo tempo i decisori pubblici si sono posti l'obiettivo di spostare risorse ed offerta abitativa su un target sociale diverso, stante l'asserita presenza di una «fascia grigia» della domanda che le politiche abitative, dalla fine degli anni '90 alla bolla immobiliare, avrebbero ignorato; vale a dire, la fascia dei troppo ricchi per entrare nell'edilizia pubblica, ma non abbastanza per accedere al mercato.

Ora la prospettiva è un'altra. Nel dibattito politico-istituzionale che fa seguito alla presa d'atto di una crisi del sistema dell'edilizia pubblica, prende forma una nuova e non meno esotica figura sociale: la «fascia dei troppo poveri» per la casa popolare.

La pleora d'utenza povera nelle case popolari minaccia l'equilibrio finanziario delle aziende, riducendo le entrate da canoni, e infrange le speranze di ristabilimento della sostenibilità economica della gestione, perciò bisogna “scartarne” una parte e puntare a un rilevante ricambio sociale dell'utenza, travestito da politiche di mix abitativo. Da qui l'idea di una riforma normativa che spinga il sistema dell'edilizia pubblica ad un cambiamento del modello d'offerta per limitare o precludere alla domanda sotto la soglia di povertà o in condizioni di grave deprivazione materiale, attraverso quote d'ingresso, l'accesso all'alloggio sociale; ed “esternalizzi” l'onere della presa in carico dell'utenza povera presente nelle case popolari trasferendolo tendenzialmente fuori dal sistema aziendalistico della gestione dell'ERP.

Limitata o condizionata l'assegnazione di un alloggio pubblico ai poveri, agli sfrattati, agli immigrati o ai soggetti con altri stigmi del disagio abitativo acuto, la risposta istituzionale all'emergenza casa, eliminato altresì lo strumento dell'assegnazione in deroga alla graduatoria per intervenire sul bisogno urgente, si risolverà nell'improbabile offerta di servizi abitativi transitori. Perché nessuna delle innovative misure di contrasto alla situazione degli sfratti e alla diffusa inaccessibilità al mercato dell'affitto può costituire una credibile alternativa all'offerta di un alloggio pubblico.