



Lombardia

PIATTAFORMA REGIONALE PER LA **POLITICA DELL'EDILIZIA PUBBLICA**

Premessa: *fabbisogno abitativo e crisi del modello di politica abitativa della Regione Lombardia*

La cifra del fabbisogno abitativo in Lombardia e la sua polarizzazione sui settori di domanda più svantaggiati dovrebbe spingere la politica regionale per la casa in direzione di:

- a) un forte rilancio della finanza pubblica di settore;
- b) una prioritaria allocazione della spesa e dei programmi di intervento per il potenziamento e la riqualificazione del sistema d'offerta di edilizia pubblica a "canone sociale".

La stessa Regione stima il fabbisogno d'edilizia pubblica – peraltro riferito al solo numero delle domande ERP presentate nei comuni lombardi tra il 2005/2006, al netto dei duplicati, della quota di domande compatibili con l'offerta a "canone moderato" e dell'offerta disponibile di alloggi ERP – pari ad un valore compreso tra un min. di 35.412 e un max. di 41.236 alloggi a canone sociale (con una crescita stimata della domanda nel prossimo quinquennio del 2% annuo). Ma, stante le limitazioni introdotte dal *Regolamento sugli accessi* (criterio della residenzialità e altri criteri sanzionatori e d'esclusione dalla partecipazione al bando) e le tendenze in atto sul mercato dell'affitto, il fabbisogno effettivo di alloggi a canone sociale è largamente superiore alle stime ufficiali.

Di contro, i flussi d'offerta abitativa pubblica che si preparano con il primo PRERP e con quello inviato dalla Giunta regionale alla prossima approvazione del Consiglio nemmeno possono coprire i fabbisogni più urgenti, come quelli riferiti agli sfratti in esecuzione. Gli ultimi dati disponibili sugli sfratti in Lombardia (fonte Ministero degli Interni) rilevano, per il solo 1° semestre 2005, n. 26.291 richieste di esecuzione e n. 4.471 sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario, mentre nello stesso periodo, sempre in ambito regionale, sono stati convalidati n. 3.265 nuovi titoli di rilascio.

Il Fondo sostegno affitti, a fronte di una progressiva crescita delle domande di contributo e della reiterata mancanza di adeguati stanziamenti, da quattro annualità non è capace di garantire un'erogazione anche solo vicina all'entità dei contributi spettanti in base alle soglie del fitto sopportabile, nemmeno per la parte di richiedenti in condizioni di più grave difficoltà economica (erogazione max. pari al 50% del contributo spettante). Con ciò l'idea portante della politica della casa di questa Regione secondo cui l'accessibilità al sistema abitativo, ove non fosse garantita a tutti i cittadini lombardi in condizione di disagio attraverso l'offerta di edilizia pubblica (a canone "sociale" e "moderato"), possa essere in pari misura assicurata dal mercato per effetto del sostegno economi-

co erogato alle famiglie, ha perso in questi ultimi anni ogni credibilità e operatività.

Mentre tutti i dispositivi di politica regionale sulla casa apparivano in stato di palese crisi di efficacia – sia sul versante dei flussi d’offerta sociale, sia su quello della tenuta di livelli significativi di prestazione delle misure di sostegno e di garanzia dell’accessibilità della domanda al sistema abitativo –, invece di un rilancio delle politiche di welfare sulla casa, la Regione preferiva manomettere la disciplina degli accessi, anche in violazione di garanzie costituzionalmente riconosciute alla generalità dei cittadini, come pure dei principi generali dell’ordinamento di settore e di sentenze della magistratura, nonché di accordi precedentemente sottoscritti con le organizzazioni sindacali.

In questo modo può riuscire a qualcuno perfino di stimare un ridimensionamento del problema della casa in Lombardia, non perché si stia provvedendo al concreto soddisfacimento dei bisogni abitativi, semmai perché si è prodotta l’abrogazione, di fatto, delle graduatorie di bisogno: discriminando settori rilevanti della domanda sociale, cui è impedito dal regolamento regionale chiedere in qualunque modo l’assegnazione di un alloggio; oppure attribuendo un punteggio scientemente sottovalutato rispetto all’effettiva condizione di grave disagio.

Sicché, dopo 3 anni di contenzioso giudiziario in materia d’accessi, con le evidenti ricadute negative sul funzionamento del pubblico servizio e le crescenti difficoltà di molta parte della domanda circa i modi di soddisfacimento di un diritto primario, non resta ad alcuno diversa possibilità che constatare il fallimento del “modello lombardo” di politica abitativa, prima ancora che questo abbia avuto piena o rilevante attuazione, e da qui partire per riprendere le fila di un confronto sindacale e politico indifferibile sulla riforma del **welfare abitativo regionale**, anche con il coinvolgimento e il contributo del settore “no profit”.

1. Un impegno finanziario e una politica dell’offerta sociale proporzionata al fabbisogno abitativo della Lombardia

La questione della quantità di spesa pubblica e di una sua prioritaria finalizzazione al mantenimento di un flusso d’offerta di alloggi sociali proporzionato o almeno significativo rispetto ai fabbisogni abitativi in Lombardia sono i nodi principali della politica abitativa regionale ed in particolare del nuovo PRERP 2006-08.

Con l’accordo Regione/Organizzazioni sindacali del febbraio 2002 che accompagnò la predisposizione del precedente programma si colse l’obiettivo di riattivare il canale d’offerta sociale, dopo una fase di drastica contrazione e stasi dell’intervento pubblico di settore (tra il 1996-2003 si sono costruiti in Lombardia circa 2.500 alloggi di ERP, 306 l’anno, e se ne sono venduti circa 11.000).

Il PRERP 2006-08 deve almeno mantenere una disponibilità di risorse e obiettivi d’offerta simili al programma precedente.

1.1 Aumento della dotazione finanziaria del PRERP 2006–2008

– Un miliardo di euro in più, rispetto alla spesa prevista dalla DGR VIII/2787

Il maggiore impegno finanziario della Regione, rispetto ai contenuti della DGR, deve essere finalizzato a:

- a) riequilibrare la distribuzione della spesa fra interventi per l’accrescimento dell’offerta abitativa e misure di sussidio della domanda, ripristinando la prevalenza dei primi negli *obiettivi di welfare* del programma (analogamente al PRERP 2002-04: 68 % della spesa per la realizzazione e riqualificazione degli alloggi; 26 % per il sostegno

delle famiglie)

- b) convogliare la spesa sulle tipologie d'intervento che massimizzano l'*interesse pubblico generale*, da intendersi nell'ambito del PRERP come l'impiego prioritario delle risorse per il soddisfacimento della domanda in condizioni di più grave disagio, attraverso:
- nuovi programmi di edilizia pubblica destinati in misura prevalente alla realizzazione di alloggi a "*canone sociale*";
 - nuovi *progetti di riqualificazione e rigenerazione urbana* delle aree periferiche e dei quartieri di edilizia pubblica in crisi (*CdQ 2*)
 - un piano degli interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio
- c) garantire una superiore *copertura delle domande di contributo FSA* per ripristinare, almeno tendenzialmente, livelli di erogazione conformi alle soglie di sopportabilità degli affitti.

Al reperimento delle maggiori risorse si può provvedere con:

- il recupero di economie sui vecchi bandi di edilizia agevolata (stima reale € 300÷400 milioni, rispetto ai soli 150 previsti nel documento del PRERP)
- la razionalizzazione e/o l'individuazione di economie di spesa su partite del bilancio regionale
- l'intervento verso il Governo perché rifinanzi il servizio abitativo, sia in generale, sia su progetti mirati o partite specifiche (come l'incremento del Fondo nazionale per il sostegno all'affitto; lo sblocco dei 310 milioni destinati all'integrazione dei Contratti di quartiere).

1.2 **Interventi straordinari di edilizia sovvenzionata e agevolata per la risposta all'emergenza sfratti**

La regione deve coordinare la predisposizione di «*programmi pluriennali di edilizia sovvenzionata e agevolata*» da parte dei comuni con emergenza abitativa, già individuati nel DL 261/06 e in quelli ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE n. 87/2003, come previsto anche dal disegno di legge riproposto dal Governo.

Gli interventi del «*programma pluriennale di edilizia sovvenzionata e agevolata*» non possono ritenersi assorbiti dalle destinazioni – finanziarie e, con riferimento agli AQST adottati o di prossima adozione, anche fondiarie – già contemplate dalla DGR sul PRERP 2006-08.

1.3 **Quote minime certe di ERP (a "canone sociale")**

– **Quote ERP nei programmi in regime di cofinanziamento pubblico**

Nei programmi d'intervento del PRERP 2006-08:

- a) la destinazione delle risorse deve almeno garantire la proporzione: 60% edilizia a "canone sociale", 40% edilizia a "canone moderato".

– **Quote ERP nei programmi di trasformazione urbana (PRU/PII e altri piani attuati-**

vi d'iniziativa privata)

Adottando le opportune decisioni rispetto agli schemi e disciplinari di convenzione dei piani attuativi, sia in ambito locale, sia attraverso l'emanazione di apposito provvedimento regionale d'indirizzo normativo, si deve prevedere:

- b) la cessione gratuita nelle convenzioni dei piani attuativi di una quota minima obbligatoria (non inferiore al 25%) di aree o di alloggi di edilizia pubblica a "canone sociale";
- c.1) un incentivo volumetrico per la quota (non inferiore al 25%) di edilizia pubblica a "canone sociale" realizzata nel piano attuativo

oppure

- c.2) la quota di ERP (a "canone sociale") realizzata nel piano non viene conteggiata ai fini del computo volumetrico.

1.4 **Una politica organica sulle periferie e i quartieri di edilizia pubblica in crisi**

– **I CdQ 2 nell'ambito del PRERP 2006-08**

La quantità di spesa destinata dal PRERP al rifinanziamento dei *Contratti di Quartiere* deve essere di valore analogo a quella prevista dal precedente programma, nel quadro però di un'organica strategia d'intervento nelle aree urbane in crisi, sollecitando, sotto il profilo delle procedure attuative del programma e dei criteri di selezione dei progetti, una più efficace e coerente applicazione in sede locale delle "buone pratiche" di riqualificazione e rigenerazione urbana, rispetto all'esperienza del primo PRERP (2002-04).

A questo fine, il PRERP 2006-08 deve porsi l'obiettivo, di:

- a) incentivare, almeno per le città principali della regione, l'inquadramento dei CdQ in un "*Piano Strategico per le Periferie*", di cui si dovrebbero dotare i comuni – singoli o associati – come necessario strumento di programmazione delle politiche complessive di rigenerazione urbana e di sviluppo locale sostenibile e partecipato nelle aree urbane in crisi;
- b) promuovere l'innovazione dei modelli procedurali e organizzativi dell'amministrazione locale, sia implementando un'effettiva pratica di progettazione/gestione bottom-up dei programmi d'intervento, con la partecipazione degli abitanti e degli organismi sociali operanti nel territorio, sia realizzando un'integrazione dei settori dell'amministrazione locale funzionale alla gestione del *piano strategico*.

– **"Piano Strategico per le Periferie" e normativa urbanistica**

Il "*Piano Strategico per le Periferie*" deve essere inserito fra gli elementi costitutivi del Documento di Piano (art. 8, comma 2, l.r. n. 12/2005), nell'ambito del Piano di Governo del Territorio.

- **Monitoraggio e verifica dello stato di attuazione dei CdQ:** insediamento di un "tavolo" di confronto Regione/Parti Sociali/ALER e Comuni sull'attuazione dei CdQ.

1.5 **Osservatorio regionale: razionalizzazione della spesa ed eliminazione degli "spre-**

chi”

Considerata la spesa del primo PRERP (€ 3,3 milioni) e la riduzione di fatto dell'Osservatorio, con le modifiche introdotte dalla DGR VIII/1556 del dicembre 2005, a mera struttura di consulenza per l'Amministrazione, appare eccessivo e ingiustificato l'ulteriore stanziamento previsto nel programma regionale 2006-08 di 4 milioni di euro.

L'ordinamento e le risorse finanziarie dell'Osservatorio regionale andrebbero ridefiniti nell'ambito di una finalità d'istituto tesa non solo a realizzare un efficiente sistema di monitoraggio delle dinamiche evolutive del problema abitativo in Lombardia, ma a produrre il supporto per una *governance* delle politiche di settore *aperta* (accesso alle banche dati) e *partecipata* anche da soggetti rappresentativi d'interessi collettivi diversi dall'amministrazione regionale (accesso ai processi di indirizzo dell'attività di monitoraggio e analisi).

1.6 **Il contenuto dell'atto programmatico (PRERP) deve rimanere nei limiti del dettato della l.r. istitutiva (art. 3, comma 52, l.r. n. 1/2000)**

Il capitolo (Norme) del PRERP dedicato al quadro di riferimento normativo per l'edilizia pubblica deborda dai contenuti dello strumento programmatico, cui la legge assegna unicamente la funzione di coordinamento degli interventi e della spesa da finalizzare al soddisfacimento dei fabbisogni abitativi. Poiché tutti gli elementi del suddetto quadro normativo di riferimento che si vorrebbe realizzare sono materia di provvedimenti successivi al PRERP, essi devono essere stralciati dal programma e poi riproposti nell'ambito di un percorso che garantisca anche un reale confronto politico e sindacale con le parti sociali.

2. **Modifica e riqualificazione della normativa sugli accessi e sulla gestione dell'ERP**

2.1 **Modifica del Regolamento degli accessi**

- **Ristabilire le finalità sociali della normativa sull'accesso nell'edilizia pubblica**, a cominciare dall'integrale attuazione dei contenuti dell'accordo sindacale unitario del febbraio 2003, procedendo alla:
 - a) soppressione delle norme illegittime, discriminatorie e incompatibili con le finalità d'istituto, sia rispetto ai requisiti d'accesso (criterio del periodo minimo di 5 anni di residenza o di lavoro in Lombardia), sia rispetto al sistema di valutazione dell'ISBAR (attribuzione di punteggi premiali in rapporto al maggiore periodo di residenza del concorrente).
 - b) Revisione del Regolamento Regionale sugli accessi per correggere i dispositivi discriminatori e di violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento di settore e delle finalità sociali dell'ERP, quali:

- il criterio di persistenza della condizione di disagio per un periodo minimo di 3 anni;
 - la non attribuzione di punteggio per il cittadino sfrattato da meno di 1 anno e provvisoriamente alloggiato in coabitazione.
- c) Superamento delle norme inique che hanno introdotto un requisito ostativo per l'assegnazione nei confronti di chi sia stato occupante senza titolo o sfrattato per morosità da precedente alloggio pubblico nei 5 anni precedenti il bando o la presentazione della domanda di alloggio di ERP.
- d) Modifica della normativa sulle occupazioni senza titolo, attribuendo ai comuni la possibilità di affrontare tale fenomeno con il necessario rigore, ma anche con equità sociale, salvaguardando le situazioni di effettivo bisogno.

2.2 **Modifica delle norme sullo schema di contratto e la ripartizione delle spese negli alloggi di ERP**

- **Modifica della DGR VII/19904 del 2004** (schema di contratto di locazione), per:
 - a) eliminare dal "*Contratto-tipo*" e dal "*Manuale d'uso degli alloggi di ERP*" le clausole incompatibili con le finalità sociali d'istituto e le clausole vessatorie per l'utenza
 - b) ristabilire la conformità della clausola contrattuale sul rimborso degli oneri accessori al disposto della norma di legge vigente (art. 26, l.r. n. 91/83) che contabilizza le spese generali e d'amministrazione come quota già compresa nel canone di locazione, impedendone l'inclusione fra gli oneri accessori che l'assegnatario deve ulteriormente rimborsare al gestore
 - c) riequilibrare nel "*Manuale delle ripartizioni delle manutenzioni*" le competenze per oneri di manutenzione a carico dall'utenza
- **Ritiro delle delibere ALER** che instaurano l'illegittimo addebito all'utenza delle spese generali di gestione e amministrazione

2.3 **Razionalizzazione della gestione del patrimonio di ERP**

Considerata la condizione di emergenza e acuto fabbisogno abitativo in Lombardia rispetto ai settori più svantaggiati della domanda, resta urgente non solo il potenziamento dell'offerta sociale di abitazioni, con nuovi programmi d'intervento, ma anche una gestione del parco alloggi di edilizia pubblica ottimizzata rispetto alle finalità sociali d'istituto del patrimonio abitativo.

- **Pieno utilizzo del patrimonio di edilizia pubblica a canone sociale per la finalità d'istituto:**
 - a) recuperando gli alloggi pubblici sfitti e/o inagibili con opportuni e urgenti piani d'intervento manutentivo straordinario da prevedere nel PRERP per rimetterli nella disponibilità di abitazioni da assegnare a "canone sociale";
 - b) cessando ogni atto dispositivo sul patrimonio di ERP a canone sociale che comporti sottrazione di alloggi per finalità e destinazioni diverse da quelle d'istituto.

– **Inefficienze del patrimonio e dismissione**

Si conferma la contrarietà sindacale alla ripresa di progetti di vendita generalizzata o diffusa del patrimonio abitativo di ERP, con l'eccezione delle unità abitative in condomini misti, che per condizioni di gestione o di dislocazione sul territorio, considerando altresì la propensione all'acquisto da parte degli assegnatari, non permettono una efficace ed efficiente tenuta della destinazione sociale degli immobili.

Le operazioni di dismissione del patrimonio "inefficiente" rispetto alla funzione sociale dell'ERP devono garantire:

- a) prezzi congrui di vendita;
- b) divieto per gli acquirenti di rivendere l'unità immobiliare acquistata e/o di locarla a canoni superiori alla vigente normativa di "canone sociale", per almeno 10 anni dall'acquisto.
- c) il reinvestimento completo dei ricavi per i programmi d'intervento e di manutenzione del patrimonio di ERP a canone sociale;
- d) massima tutela per gli inquilini assegnatari che non possono o non intendono acquistare la proprietà dell'alloggio e permangono nei requisiti per l'ERP;
- e) piani di mobilità su base volontaria finalizzati al completamento delle quote residue da dismettere.
- f) Sperimentazione della cessione del solo usufrutto, con particolare attenzione agli assegnatari più anziani che vivono una situazione di sottoutilizzo dell'alloggio, fermo restando il mantenimento della nuda proprietà in capo all'ente pubblico.

3. **Riforma della gestione dell'ERP e riqualificazione del "pubblico servizio abitativo"**

3.1 **Legge-quadro sull'edilizia pubblica**

Dimensione, composizione sociale ed evoluzione dei fabbisogni denotano un peggioramento della crisi abitativa nella regione cui fa eco l'urgenza di un rilancio della politiche pubbliche per la casa, a partire da una forte qualificazione degli "obiettivi di welfare" e della "missione di pubblico servizio" dell'ERP in Lombardia, attraverso una legge-quadro che restituisca al settore, dopo le manomissioni e le difficoltà degli ultimi anni, un assetto normativo organico e coerente in materia di: a) finanziamento; b) programmazione della spesa e degli interventi; c) disciplina degli accessi e dei canoni; d) gestione del patrimonio di alloggi pubblici.

– **Coordinamento della normativa regionale e statale sull'ERP**

L'idea che l'edilizia pubblica sia materia di competenza esclusiva delle regioni, cui sarebbe consentito determinare in completa autonomia i modelli d'offerta e di gestione degli alloggi, finanche travisandone le finalità sociali e dismettendone la funzione di pubblico servizio, è del tutto infondata. L'edilizia pubblica, come spiegato dalle sentenze dell'autorità giudiziaria, è materia di competenza legislativa concorrente, sicché le regioni nell'approntamento delle proprie normative devono raccordarsi con i principi fondamentali dell'ordinamento statale di settore vigente, ma possono e devono anche preten-

dere dallo stato un impegno finanziario sull'ERP almeno "concorrente", tramite una legge-quadro nazionale sui *livelli essenziali delle prestazioni* di welfare abitativo che definisca:

- a) i criteri generali della normativa di settore per quanto attiene il *regime dei beni e la disciplina degli accessi*, nonché le scelte di fondo sui *modelli organizzativi* del servizio;
- b) un «*programma nazionale*», di durata pluriennale con il quale si individuino gli obiettivi generali delle politiche abitative e gli interventi specifici di riequilibrio delle aree urbane e regionali in condizioni maggiormente critiche;
- c) un «*fondo nazionale per le politiche abitative*» alimentato da una quota derivante dalla fiscalità generale e dal prelievo sulle rendite e le plusvalenze realizzate nel comparto immobiliare, tramite il quale garantire il finanziamento alle regioni: a) dei programmi regionali d'intervento; b) di specifici obiettivi di sviluppo del servizio; c) del regime delle compensazioni ai gestori per l'erogazione del pubblico servizio
- d) una fiscalità di vantaggio nel comparto del "pubblico servizio abitativo" per i gestori (IRAP, ICI e altre compensazioni fiscali in rapporto a piani d'investimento per la conservazione e manutenzione degli alloggi).

– **Finanziamento**

Con la legge-quadro si deve costituire un *Fondo Regionale* per sostenere il finanziamento dei programmi d'intervento e il regime delle compensazioni ai gestori per l'erogazione del pubblico servizio, integrando gli stanziamenti statali a garanzia dei livelli essenziali con quote strutturali (rapportate al PIL regionale) del bilancio della Regione.

In questa prospettiva di costruzione di un dispositivo stabile di finanza regionale di settore si devono collocare anche forme di cooperazione e partnership con il privato sempre più estese (regimi di cofinanziamento e di convenzione dei piani attuativi con quote minime obbligatorie di ERP a "canone sociale", cessione gratuita di aree o incentivi volumetrici), ma certo non sostitutive di un forte impegno di finanza pubblica per la preminente realizzazione, anche in forme dirette (l'edilizia sovvenzionata), del sistema d'offerta abitativa necessario al soddisfacimento dei fabbisogni per le aree della domanda in condizioni d'esclusione abitativa e di disagio grave, pensando finanche all'ipotesi di ricorrere a specifici finanziamenti derivanti dalla fiscalità generale e/o locale.

– **P.R.E.R.P.**

Il PRERP deve mantenere nella legge-quadro la funzione di atto di programmazione regionale per lo sviluppo del servizio, cui competono: la promozione e il coordinamento degli interventi in edilizia residenziale; l'organizzazione dell'offerta rispetto alle aree differenziate dell'esclusione, del disagio grave e della vulnerabilità abitativa; nonché la definizione degli strumenti di attuazione e gestione, per garantire a ciascuna componente della domanda abitativa nel territorio la risposta più appropriata e un'intensità della protezione pubblica e della spesa coerenti rispetto alla gravità dei bisogni e alle corrispondenti priorità sociali della politica di welfare.

– **Riforma dei canoni**

La riforma dei canoni negli alloggi di ERP non può essere finalizzata a fare cassa, scaricando sugli inquilini l'assenza di flussi finanziari per l'attività di conservazione e manu-

tenzione degli alloggi, le inefficienze, gli sprechi e l'aumento dei costi gestionali del mal-governo dell'edilizia pubblica.

La riforma deve, invece, perseguire una più efficace attuazione della funzione sociale del patrimonio e in questo ambito ridefinire le condizioni di una migliore equità nel concorso economico degli utenti al funzionamento del pubblico servizio, rispetto alla loro differente capacità economica, reddituale e patrimoniale.

La determinazione del nuovo canone sociale deve tenere conto anche di criteri che leghano l'affitto alle *condizioni di utilizzo dell'alloggio*, alla *vetustà* e alla *qualità abitativa* (es.: la classe demografica; l'ubicazione urbana degli edifici; il livello di piano; le pertinenze esclusive e le dotazioni funzionali dell'alloggio; la qualità o stato manutentivo degli immobili).

Nell'ambito del criterio che tiene conto della qualità abitativa è da considerare l'impiego anche di un parametro che valuta specificamente nel tempo la *qualità gestionale* in rapporto all'attività di conservazione e manutenzione degli alloggi da parte del gestore, riconoscendo, previa contrattazione con le rappresentanze sindacali dell'utenza, per un determinato n° di anni dalla realizzazione degli interventi, quando ricorrano i presupposti normativi di una migliore qualità dell'immobile, una quota aggiuntiva sul canone.

– **Riforma delle ALER**

Ferma restando le contrarietà sindacale a processi di privatizzazione del pubblico servizio, va attuata la riforma delle ALER, valorizzando il ruolo dei Comuni, unitamente all'efficacia sociale del servizio abitativo.

Milano, novembre 2006