

**STIMA DEL BISOGNO DI
ALLOGGI DI EDILIZIA
RESIDENZIALE PUBBLICA**

FEBBRAIO 2015

Il rapporto è frutto di un lavoro di ricerca affidato a Éupolis Lombardia dalla Direzione Generale Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese di Regione Lombardia (cod. SOC14002).

Gruppo di lavoro

Guido Gay, Éupolis Lombardia (project leader); Luigi Bernardi; Alice Boni; Veronica Merotta.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione

via Taramelli 12/F - Milano

www.eupolislombardia.it

Contatti: generale o del project leader o coordinatore Éupolis Lombardia

Indice

Introduzione	7
Premessa metodologica	9
Struttura del documento	11
Parte prima	
<i>Le graduatorie ERP: bisogni, risposte e sostenibilità</i>	13
Capitolo 1. Analisi delle graduatorie ERP attuali	15
1.1 La composizione della graduatoria complessiva	15
1.2 Le condizioni che influenzano la posizione in graduatoria	18
1.3 I legami fra le diverse condizioni e la misura del loro effetto sulla posizione in graduatoria	24
Capitolo 2. Superare le contraddizioni delle graduatorie attuali: due proposte di revisione dei meccanismi di assegnazione	31
2.1 I nodi critici delle graduatorie	31
2.2 Gli aspetti metodologici delle due proposte	31
2.3 La modifica del punteggio ISBARC/R e le sue conseguenze	33
2.4 Funzione sociale e sostenibilità del sistema: dualismo irrisolvibile o convivenza possibile?	35
2.5 Quattro possibili scenari	37
Parte seconda	
<i>Dalle norme alle pratiche: esiti di un'indagine qualitativa sull'ERP</i>	41
Capitolo 1. Le condizioni di accesso all'ERP tra vecchie e nuove domande abitative	
1.1 Gli effetti delle trasformazioni socio-economiche sulle posizioni in graduatoria	
1.2 Sono ancora attuali alcune condizioni di esclusione dall'ERP?	
Capitolo 2. Graduatorie ERP: dalla raccolta delle domande all'assegnazione dell'alloggio	41
2.1 L'impossibilità di verificare la totalità delle domande in graduatoria	

2.2 Verifica delle domande in sede di assegnazione: casi di esclusione o rideterminazione dei punteggi

Capitolo 3. Modalità straordinarie di assegnazione di alloggi ERP

3.1 Gli effetti degli sfratti sulle esperienze comunali di assegnazioni in deroga alla graduatoria

3.2 Considerazioni in ordine ad altre modalità di assegnazione: le deroghe ai requisiti e le assegnazioni a specifiche categorie di concorrenti

Capitolo 4. Morosità nell'ERP: primi elementi di analisi per la comprensione del fenomeno

4.1 L'impatto della crisi economica e l'introduzione della lr 27/2007

4.2 I nuclei famigliari coinvolti nel fenomeno della morosità

4.3 Le spese condominiali come centro di costo sensibile del fenomeno della morosità

4.4 Può sussistere la morosità incolpevole nell'ERP? Misure di prevenzione e gestione del fenomeno

4.5 Il fenomeno della morosità nel canone moderato

Capitolo 5. Le iniziative comunali di risposta alla domanda abitativa tra gestione dell'ordinario ed emergenza

5.1 Premessa: l'insufficienza di alloggi ERP per rispondere alla domanda abitativa ordinaria ed emergenziale

5.2 Interventi temporanei e speciali per rispondere all'emergenza abitativa

5.3 "Accordi" con i privati come principale strada per aumentare la disponibilità di alloggi accessibili

Capitolo 6. Mix abitativo: la non scontata attivazione di processi di "integrazione sociale"

6.1 Le sperimentazioni nei nuovi insediamenti e la gestione del mix sul patrimonio esistente

6.2 I principali ostacoli al mix abitativo (e all'integrazione sociale)

6.3 Condizioni e possibilità di azione che potrebbero favorire il mix abitativo e i processi di coesione sociale

Capitolo 7. Canone moderato: analisi dei principali fattori di insuccesso e proposte di revisione della disciplina

7.1 Una strana sovrapposizione tra canone sociale e libero mercato: la difficoltà del canone moderato a intercettare la domanda intermedia

7.2 Proposte di revisione della disciplina del canone moderato

Capitolo 8. Proposte di revisione della normativa ERP

8.1 Affrontare il difficile connubio tra socialità e sostenibilità del sistema di ERP

8.2 Proposte puntuali sul funzionamento delle graduatorie

8.3 Altre proposte puntuali

Bibliografia

Appendice 1 – Tavole statistiche

Appendice 2 – Casi particolari di esclusione dall'ERP

Introduzione

La presente relazione finale restituisce gli esiti dell'attività di ricerca sulla Stima del bisogno di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) commissionata dalla Direzione Generale Casa Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese (SOC14002).

Nell'ambito delle attività di programmazione di vasta scala delle politiche abitative regionali, la ricerca è stata commissionata con l'obiettivo generale di stimare, al di là del pur essenziale riferimento di legge, l'effettiva consistenza del bisogno di alloggi di ERP attraverso una valutazione delle necessità abitative dei nuclei familiari presenti in graduatoria.

L'attività di ricerca ha dunque sviluppato indagini volte a:

- (obiettivo specifico 1) conoscere le modalità di implementazione della normativa che regola la formazione delle graduatorie con il duplice obiettivo di verificare:
 - le caratteristiche dei dati contenuti nelle graduatorie,
 - e se il meccanismo attualmente vigente, in particolare il punteggio attribuito alle condizioni del nucleo, sia in grado di rappresentare le esigenze abitative di coloro che fanno domanda per l'accesso all'ERP;
- (obiettivo specifico 2) in accordo con gli esiti della parte di indagine riguardante l'obiettivo specifico 1, proporre un'ipotesi di modifica dei parametri che concorrono alla formazione delle graduatorie ERP per intercettare in modo più efficace le difficoltà di natura prevalentemente abitativa e migliorare la sostenibilità del sistema.

La relazione si compone di due parti. La prima, di carattere quantitativo, restituisce i risultati dell'analisi condotta sulle graduatorie ERP vigenti nei 23 Comuni appartenenti alle prime tre classi di fabbisogno individuate nel PRERP 2014-2016:

- Milano,
- Comuni capoluogo,
- Comuni dell'hinterland a fabbisogno critico.

Vengono inoltre avanzate due proposte di revisione dei meccanismi di assegnazione per cercare di superare alcune contraddizioni del sistema attuale.

La seconda, di carattere qualitativo, restituisce le esperienze dei Comuni e delle ALER in merito alle modalità di implementazione della normativa che regola la formazione delle graduatorie e all'individuazione dei parametri da modificare nelle proposte di revisione del sistema (vedi prima parte).

Nel complesso l'attività di ricerca si è svolta all'interno di un arco temporale di sette mesi (dal mese di maggio al mese di dicembre 2014). Le elaborazioni proposte si basano su un'ampia attività che ha riguardato l'analisi dei dati presenti nelle graduatorie e l'ascolto dei funzionari coinvolti nella gestione delle domande di ERP (ALER e Comuni), nonché gli stimoli forniti

dalla committenza nel corso della ricerca. In particolare, sono state analizzate 23 graduatorie per un totale di 35.331 domande, realizzate 10 interviste in profondità (a 6 Comuni e 4 ALER per un totale di 28 persone ascoltate) e somministrati 36 questionari (ai 23 Comuni rientranti nelle prime tre fasce di fabbisogno abitativo e alle 13 ALER).

L'attività di ascolto si è rivelata utile occasione per raccogliere informazioni sia sugli obiettivi specifici della ricerca (valutare l'effettivo bisogno di alloggi ERP) sia più in generale sulle modalità di funzionamento del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i., a 10 anni dalla sua approvazione e a 3 anni dalle ultime modifiche apportate. È proprio per restituire l'esteso patrimonio conoscitivo raccolto che si è scelto di presentare i risultati all'interno di due parti distinte: una riferita più specificamente alla domanda di ricerca, che riporta i dati raccolti e utilizzati per l'analisi delle graduatorie e le proposte di revisione dei meccanismi di assegnazione, e l'altra che restituisce tutte le informazioni raccolte tramite le interviste e i questionari relativamente all'ERP e al funzionamento del Regolamento.

Premessa metodologica

La ricerca è stata condotta attraverso l'utilizzo di tecniche di indagine sia qualitative che quantitative e ha riguardato un ampio campo di osservazione che ha coinvolto nel complesso i Comuni delle prime tre fasce di fabbisogno abitativo secondo la classificazione del PRERP 2014-2016 e 13 ALER.

Per quanto riguarda la parte quantitativa della ricerca, dal punto di vista operativo le attività si possono distinguere in due diversi momenti. La prima fase del lavoro è stata dedicata alla raccolta delle informazioni da impiegare per produrre le elaborazioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi concordati con la committenza.

- Sono state recuperate le graduatorie ERP vigenti per i 23 Comuni oggetto d'analisi: 22 sono state fornite dalla Direzione Generale Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese, mentre per la graduatoria del Comune di Milano è stato necessario interfacciarsi direttamente con gli uffici comunali.
- Le graduatorie sono state quindi uniformate, poiché la base dati fornita dal Comune di Milano era strutturata diversamente rispetto a quelle di provenienza regionale, unite in un'unica graduatoria e trasformate in una base dati analizzabile attraverso software statistici.

Nella seconda fase le informazioni raccolte sono state analizzate in modo da:

- ricostruire un quadro descrittivo delle caratteristiche più rilevanti dei richiedenti in base a quanto emerso dalle interviste e alle necessità della committenza,
- identificare le condizioni che influenzano in misura più rilevante la posizione in graduatoria,
- cercare di spiegare l'effetto delle condizioni sulla posizione considerandone caratteristiche e relazioni reciproche,
- valutare la ricaduta sulle graduatorie delle proposte di modifica al sistema di assegnazione avanzate nel tentativo di superare alcune contraddizioni dell'attuale meccanismo.

Le attività relative alla parte qualitativa della ricerca hanno invece riguardato:

- l'analisi della normativa che disciplina la formazione e il funzionamento delle graduatorie ERP, in particolare:
 - il testo coordinato del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1, in materia di "Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (articolo 3, comma 41, lettera m, della legge regionale 5 gennaio 2000, n.1)" integrato con le

modifiche apportate dai Regolamenti regionali 27 marzo 2006, n.5 e 20 giugno 2011, n.3 (Regolamento);

- e la legge regionale 4 dicembre 2009, n.27, in materia di “Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”.
- la conduzione di interviste in profondità e la somministrazione di un questionario che hanno permesso di ascoltare e raccogliere le esperienze degli operatori comunali e delle ALER che gestiscono le graduatorie ERP;
- l’analisi dei risultati raccolti e, nello specifico, l’identificazione dei criteri e dei parametri che concorrono alla formazione delle graduatorie ERP, sui quali effettuare le modifiche e sviluppare le simulazioni.

Le interviste, svolte tra il mese di luglio e il mese di settembre 2014 e condotte su sei Comuni e quattro ALER, sono state utili per mettere a fuoco i temi di indagine ma soprattutto per definire il testo del questionario da somministrare. Per quanto riguarda i Comuni, sono stati intervistati dirigenti e responsabili degli “uffici casa” di: Brescia, Mantova, Milano, Rozzano, Sondrio e Varese, per un totale di 18 persone. Per quanto riguarda le ALER sono stati sentiti dirigenti e funzionari (attivi in particolare nel settore assegnazioni) di: Brescia, Cremona, Milano e Varese per un totale di 10 persone. Le realtà sono state selezionate cercando di garantire un’attenta copertura delle differenze territoriali che contraddistinguono la regione e di proporre analisi di sensibilità basate sul confronto di esperienze di soggetti che, rispetto al sistema ERP e all’utilizzo del dispositivo di formazione delle graduatorie, ricoprono in parte ruoli istituzionali differenti su uno stesso territorio (ALER e Comuni).

La somministrazione e raccolta dei questionari, invece, avvenuta tra il mese di settembre e il mese di ottobre 2014, ha coinvolto i 23 Comuni delle prime tre fasce di fabbisogno abitativo e le 13 ALER, raggiungendo un tasso di risposta del cento per cento. La selezione di un campione ristretto di Comuni è stata fatta concentrando l’attenzione sui territori nei quali si è rilevata una più alta tensione abitativa.

Nel complesso la scelta di dare ampio ascolto agli operatori di ALER e Comuni ha consentito di raccogliere il patrimonio di esperienze e competenze maturate in questi anni nell’utilizzo del dispositivo di formazione delle graduatorie ERP sia per quanto attiene il piano puramente tecnico sia per quanto riguarda le valutazioni più “specifiche” sulla capacità dello strumento di intercettare l’evoluzione delle esigenze abitative dei nuclei famigliari dei territori.

Struttura del documento

Il rapporto di ricerca che qui si presenta è articolato in due parti.

La prima parte restituisce i risultati dell'analisi condotta sulle graduatorie ERP dei 23 Comuni considerati:

- ne presenta gli aspetti più rilevanti,
- valuta le caratteristiche del bisogno espresso dai richiedenti, con particolare attenzione al dualismo fra difficoltà di tipo prevalentemente economico e disagio abitativo,
- considera la risposta che il meccanismo attuale mette in campo per intercettare questi bisogni,
- e, infine, avanza due proposte per calibrare meglio la risposta sul disagio di natura abitativa e cercare di trovare una mediazione fra funzione sociale e sostenibilità del sistema.

La seconda parte restituisce le informazioni raccolte attraverso le interviste e i questionari. In particolare, il primo e il secondo capitolo sono dedicati all'attività di gestione delle domande presenti nelle graduatorie di ERP. L'obiettivo è stato quello di ricostruire i principali meccanismi che concorrono alla formazione delle graduatorie prestando attenzione alla qualità del dato costruito e alle esigenze abitative. A questo proposito sono state raccolte informazioni relativamente a:

- cancellazioni, verifica requisiti soggettivi e condizioni abitative, e aggiornamento delle domande presenti nelle graduatorie (Capitolo 1);
- rispondenza dei requisiti soggettivi e dei punteggi attribuiti al nucleo familiare per la determinazione dell'accesso e del posizionamento del nucleo nella graduatoria (Capitolo 2).

In questa parte sono state prese in esame anche le assegnazioni in deroga e a specifiche categorie di concorrenti e il fenomeno della morosità (rispettivamente Capitolo 3 e Capitolo 4). L'ipotesi dalla quale si è partiti è che l'analisi di questi temi potesse offrire ulteriori elementi di conoscenza rispetto alle esigenze abitative dei nuclei che si stanno candidando ad entrare nell'ERP e dei nuclei che risultano già assegnatari.

I Capitolo dal 5 all'8 esplorano il tema della stima dei bisogni di ERP attraverso l'indagine di alcuni ambiti specifici: le iniziative di risposta abitativa (non necessariamente di ERP) attivate dai comuni, il mix abitativo e il canone moderato. L'attività di ascolto ha permesso, infatti, di raccogliere informazioni relative ai temi centrali della ricerca ma anche l'esperienza degli operatori (delle ALER e dei Comuni) su aspetti che contribuiscono a ricostruire e collocare i temi affrontati nei primi capitoli in un quadro di insieme più articolato. Nello specifico, nel Capitolo 5 vengono riportate e analizzate le iniziative abitative messe in campo

dai Comuni dell'indagine per rispondere alla domanda abitativa ordinaria e a quella emergenziale. Nel Capitolo 6 si mettono a fuoco i limiti e le effettive possibilità di attivazione di processi di "integrazione sociale" attraverso l'utilizzo del mix abitativo, sia nei nuovi insediamenti (come prevede la normativa) sia sul patrimonio esistente. Nel Capitolo 7 si restituiscono le riflessioni intorno alle cause dell'insuccesso del canone moderato nel tentativo di dare risposta a una domanda abitativa posizionata tra il canone sociale e i canoni di mercato, e si riportano le proposte per un ripensamento dello strumento. Nel Capitolo 8, infine, si raccolgono le proposte dei Comuni e delle ALER in relazione ai temi affrontati.

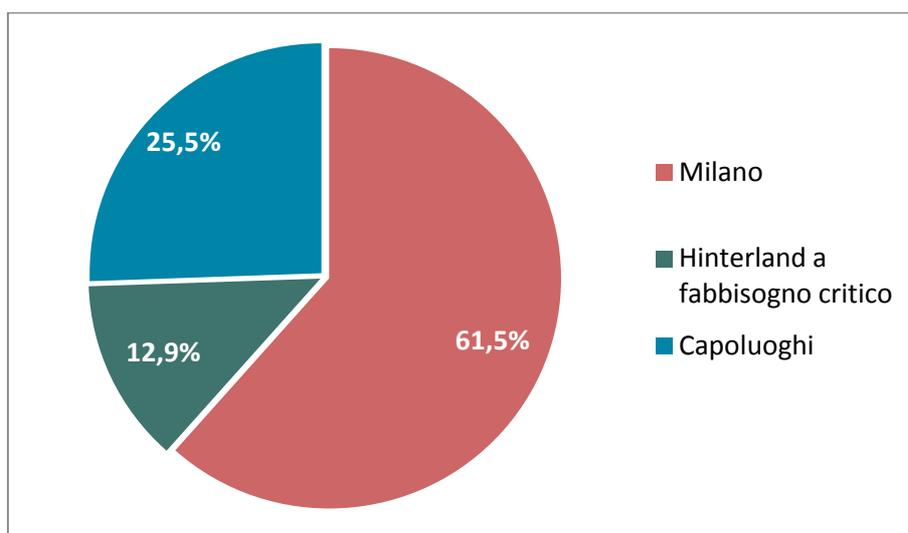
PARTE PRIMA
LE GRADUATORIE ERP: BISOGNI, RISPOSTE E
SOSTENIBILITÀ

CAPITOLO 1. Analisi delle graduatorie ERP attuali

1.1 La composizione della graduatoria complessiva

La graduatoria unica analizzata è costituita da 35.331 domande¹. Risultano in gran parte appartenenti al Comune di Milano che con quasi 22.000 domande, pari al 62%, stacca nettamente tutti gli altri Comuni (figura 1.1). Seguono Brescia con circa 2.400 domande e Rozzano con poco più di 1.000. Gli altri Comuni dei 23 presentano tutti un numero di domande inferiore a 1.000 (tabella 1.1)². Se consideriamo le classi di fabbisogno del PRERP 2014-2016, oltre al 62% di Milano, si registra un 26% di domande appartenenti a Comuni dell'hinterland milanese a fabbisogno critico e un 13% di domande nei Comuni capoluogo.

Figura 1.1 – Composizione percentuale della graduatoria complessiva per classe di fabbisogno. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Rispetto alle tipologie famigliari che è stato possibile identificare impiegando le informazioni contenute nella base dati (tabella 1.2), prevalgono in maniera piuttosto netta i single (24%), seguiti dalle persone sole con minori a carico (13%). Più staccate le famiglie di

¹ Si tratta di una graduatoria fittizia funzionale all'analisi condotta, ma va ricordato che le assegnazioni reali derivano dalle graduatorie dei singoli Comuni.

² Per non appesantire la trattazione tutte le tabelle sono riportate integralmente nell'Appendice 1.

anziani e le giovani coppie con o senza minori a carico. Per oltre la metà dei nuclei in graduatoria non è però possibile ricostruire la tipologia familiare di appartenenza³.

La maggior parte dei richiedenti proviene da Paesi a Forte Pressione Migratoria (Pfp)⁴. Complessivamente i richiedenti nati in questi Paesi rappresentano il 58% circa dei richiedenti complessivi (tabella 1.3), con particolare rilevanza per nordafricani (16%), asiatici (14%) e latino americani (13%)⁵.

La condizione economica dei richiedenti è stata analizzata impiegando sia l'ISEE-ERP, che valuta la situazione economica considerando reddito e patrimonio rapportati alla numerosità del nucleo, sia il reddito, misurato attraverso l'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR-ERP), per mettere in evidenza le situazioni con ISR-ERP nullo, i cosiddetti redditi zero, segnalati dai Comuni e dalle ALER intervistati come elementi critici nella composizione delle graduatorie⁶. La condizione economica complessiva appare particolarmente deficitaria (tabella 1.4). Il 73% dei richiedenti si collocherebbe nella fascia ISEE-ERP di Protezione (da 0 a 9.808 euro), e il 28% nel sottoinsieme di questa fascia con ISEE-ERP da 0 a 4.000, costituito da famiglie che una volta ottenuto l'alloggio pagherebbero il canone ERP minimo pari a 20 euro mensili. Nella fascia di Accesso (da 9.809 a 15.257 euro) si posizionerebbe invece il 25% dei richiedenti e in quella di Permanenza (da 15.258 a 35.000) poco più del 2%. Questa distribuzione fa chiaramente emergere come l'attuale composizione delle graduatorie ERP renda particolarmente problematica la sostenibilità del sistema. Come vedremo nel dettaglio in seguito, le famiglie destinate ad ottenere l'assegnazione di un alloggio presentano infatti in larga misura una condizione economica che le esporrebbe in maniera netta al rischio di morosità rispetto a canoni e spese. Ciò è in parte confermato dal fatto che il peso dei redditi zero, cioè di

³ Le tipologie familiari sono state ricostruite impiegando le informazioni ricavate dall'allegato I al r.r. 1/2004 sul punteggio attribuito a determinate condizioni per il calcolo dell'indicatore di disagio familiare. Le condizioni prese in considerazione sono "anziani" per le famiglie di anziani, "famiglie di nuova formazione" per le giovani coppie e "persone sole con eventuali minori a carico" per le persone sole.

⁴ I Paesi a Forte Pressione Migratoria (Pfp) sono identificati e definiti dall'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità come "un insieme comprensivo dei paesi in via di sviluppo e di quelli dell'Est Europa, che contempla anche quelli entrati nell'Unione europea con i successivi allargamenti a partire dal 2004". Rappresentano in pratica i Paesi da cui la spinta migratoria verso l'Italia è maggiore. Per l'elenco completo si rimanda a ORIM (2014).

⁵ Le informazioni sulla cittadinanza del richiedente non erano disponibili per il Comune di Milano e si è quindi impiegato il Paese di nascita per identificare la provenienza. Se consideriamo i restanti 22 Comuni, per i quali entrambe le informazioni sono disponibili, emerge però come la corrispondenza fra Paese di nascita e cittadinanza sia elevatissima: il 90% dei nati all'estero sono cittadini stranieri e il restante 10% è quasi interamente costituito da stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana.

⁶ L'ISR-ERP è in sintesi costituito dal cumulo dei redditi netti del nucleo. Nel calcolo sono però previste detrazioni legate alla presenza di invalidi e in alcuni casi l'ISR-ERP potrebbe risultare nullo a causa delle detrazioni. Non essendo però possibile identificare l'ammontare dell'eventuale detrazione per tutti i richiedenti si è scelto di impiegare in ogni caso l'ISR-ERP nullo per individuare le situazioni a reddito zero.

quelle situazioni che, pur con le dovute cautele, si possono considerare come totalmente incapienti, è del 10% circa (tabella 1.5).

Se si considera la condizione occupazionale (tabella 1.6)⁷, emerge come i casi in cui l'assenza di lavoro è particolarmente critica, cioè le famiglie in cui il richiedente e uno o più degli altri componenti sono disoccupati, non incidono in maniera rilevante interessando il 2% circa delle domande. Più diffuse sono invece le situazioni in cui un solo membro della famiglia è disoccupato che riguardano il 10% circa dei richiedenti.

Una condizione che, come vedremo, assume particolare rilievo nel determinare la posizione in graduatoria è la presenza di sfratto (tabella 1.7). Questa condizione viene premiata con punteggi particolarmente elevati che dipendono da una serie di fattori esplicitati nell'allegato I del r.r. 1/2004 legati all'esecuzione o meno del provvedimento di rilascio e alla situazione abitativa del nucleo eventualmente sfrattato. Nel dettaglio, ma senza entrare nel merito dei punteggi attribuiti che saranno considerati più avanti:

- sfratto eseguito da meno di un anno alla presentazione della domanda e nucleo che si trova in condizione abitativa impropria ai sensi del r.r. 1/2004 (dimora da almeno tre anni presso strutture di assistenza o beneficenza legalmente riconosciute; dimora in strutture di tipo alberghiero a carico di amministrazioni pubbliche; dimora da almeno tre anni in locali non originariamente destinati alla residenza abitativa, anche di tipo rurale, ovvero in locali inabitabili ai sensi del regolamento d'igiene del Comune o in altro ricovero procurato a titolo precario);
- sfratto eseguito da meno di un anno alla presentazione della domanda e richiedente che ha stipulato un nuovo contratto di locazione per un'abitazione non avente i requisiti minimi per l'assegnazione di un alloggio ERP specificati all'art. 13, comma 9 del r.r. 1/2004 (si tratta delle superfici minime che l'alloggio deve avere a seconda del numero di componenti che vi abitano);
- sfratto non ancora eseguito, ma alla data di presentazione della domanda era già decorso il termine fissato per il rilascio, essendo già stato notificato l'atto di precetto ai fini dell'esecuzione;
- nucleo in possesso del titolo esecutivo di sfratto, ma alla data di presentazione della domanda non era ancora decorso il termine fissato per il rilascio.

Nella graduatoria complessiva le due condizioni di sfratto già eseguito riguardano il 5% circa delle domande e sono quasi tutte di nuclei sfrattati in condizione abitativa impropria (4,3%), mentre gli sfrattati in alloggio senza requisiti minimi ERP sono decisamente meno (0,4%). Anche per i nuclei con sfratto in esecuzione si registra un peso molto diverso delle due

⁷ Anche la condizione di disoccupazione è ricavata dall'allegato I al r.r. 1/2004 in cui si specifica che lo stato di disoccupazione, sopravvenuto successivamente all'anno di riferimento del reddito e perdurante all'atto di presentazione della domanda, deve determinare una caduta del reddito complessivo del nucleo familiare superiore al 50%.

condizioni: complessivamente interessano il 9% delle domande, ma le situazioni in cui il termine per il rilascio è già trascorso pesano di più rispetto a quelle con termini non ancora scaduti: 6,6% contro 2%.

Un'altra condizione rilevante, anche se non particolarmente premiata in termini di punteggio è l'affitto oneroso. Le situazioni di affitto oneroso sono quelle in cui, alla data di presentazione della domanda, il cosiddetto canone integrato, costituito da canone di locazione più spese accessorie fino ad un massimo di 516 euro annui, supera di oltre il 5% il canone sopportabile. Quest'ultimo è l'importo che una famiglia può sostenere in base alle proprie condizioni reddituali e viene determinato moltiplicando il valore dell'ISE-ERP per una percentuale di incidenza massima chiamata *Imax* che cresce al crescere dell'ISEE-ERP⁸. La condizione di affitto oneroso riguarda il 27% circa delle famiglie presenti in graduatoria (tabella 1.8).

Le ultime due condizioni prese in considerazione sono la presenza di disabili⁹ e di barriere architettoniche nell'abitazione in cui il disabile vive. La condizione di disabilità interessa il 12% circa delle famiglie richiedenti: nel 2,2% dei casi si tratta di disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento, nel 4% di disabilità al 100% o handicap grave ma senza accompagnamento e nel 6,2% dei casi di disabilità dal 66% al 99% (tabella 1.9). Se consideriamo il complesso delle situazioni con disabilità, il 16% vive in abitazioni con presenza di barriere architettoniche, mentre il restante 84% in alloggi senza barriere. Sul totale delle domande il peso dei disabili in abitazione con barriere è quindi molto limitato: 695 casi pari al 2% (tabella 1.10).

1.2 Le condizioni che influenzano la posizione in graduatoria

L'analisi della graduatoria complessiva consente di tracciare un quadro di riferimento globale, ma non permette di comprendere il legame fra la presenza di una determinata condizione e la posizione in graduatoria dei richiedenti che la possiedono. Per valutare questo legame è necessario spezzare la graduatoria in sottogruppi ordinati in senso crescente e analizzare come si compongono rispetto alle condizioni considerate. La suddivisione adottata considera sia una classificazione di questo tipo che uno spaccato dedicato alle primissime posizioni:

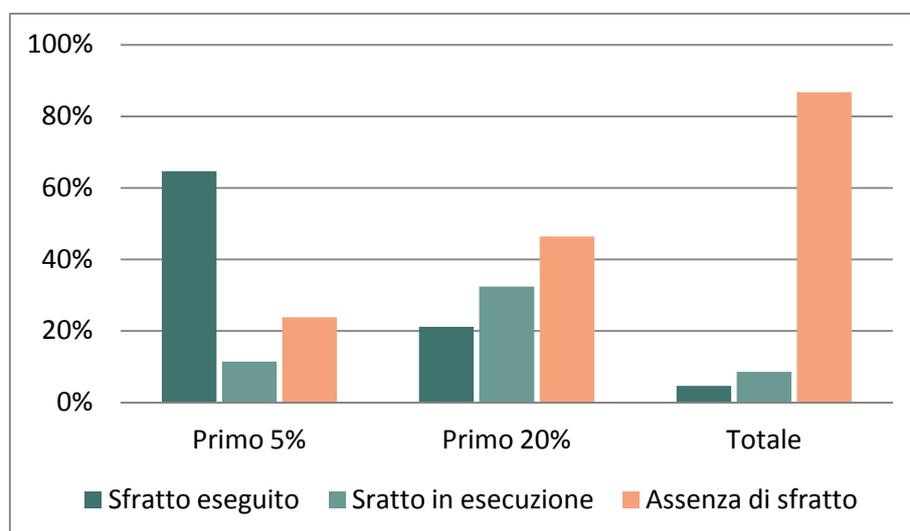
⁸ La tabella con i valori dell'*Imax* per le 28 classi adottate nel calcolo del canone sopportabile è riportata nell'allegato I al r.r. 1/2004.

⁹ Il r.r. 1/2004 prevede il riconoscimento della condizione di disabilità per "nuclei familiari nei quali uno o più componenti, anche se anagraficamente non conviventi, ma presenti nella domanda, siano affetti da minorazioni o malattie invalidanti che comportino un handicap grave (art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992 n. 104), ovvero una percentuale di invalidità certificata ai sensi della legislazione vigente o dai competenti organi sanitari regionali. Il disabile non anagraficamente convivente è riconosciuto come componente del nucleo familiare solo in presenza di una richiesta di ricongiungimento al nucleo familiare del richiedente stesso che comprenda lo stesso disabile nel nucleo assegnatario."

- la graduatoria è stata innanzitutto ripartita in quinti per valutare la distribuzione delle condizioni sull'intera estensione, passando dai primi quinti in cui si collocano le posizioni più basse agli ultimi in cui si trovano i richiedenti che stanno nelle prime posizioni (tabella 1.11)¹⁰;
- inoltre, per valutare come si compongono le primissime posizioni, cioè quelle con le maggiori probabilità di ottenere un alloggio, sono state analizzate anche le domande appartenenti al primo 5% della graduatoria (tabella 1.12).

L'elemento più rilevante che emerge da un'analisi di questo tipo è il fortissimo legame fra la condizione di sfrattato e una posizione elevata in graduatoria (figura 1.2).

Figura 1.2 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per presenza o assenza della condizione di sfratto. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

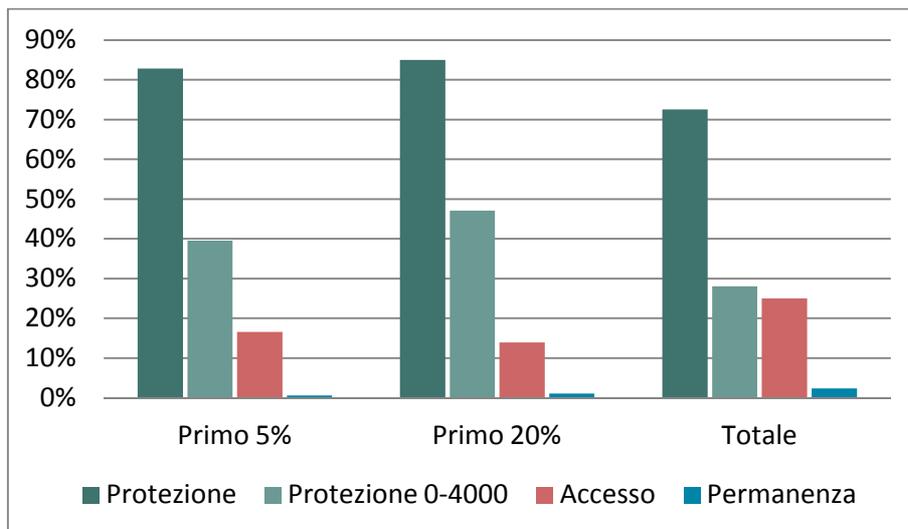
Raggruppando in due classi gli sfrattati, sfratto eseguito e sfratto in esecuzione, si ha un'incidenza complessiva inferiore al 10% per entrambi i gruppi. Nel quinto superiore l'incidenza sale però al 21% per gli sfratti eseguiti e al 32% per quelli in esecuzione, mentre nel primo 5% della graduatoria si arriva al 65% per gli sfratti eseguiti e al 10% per quelli in esecuzione. In altri termini significa che fra gli appartenenti al primo 5% quasi 8 su 10 sono

¹⁰ La divisione in quinti di un insieme ordinato di unità statistiche, nel nostro caso la graduatoria ERP ordinata in senso crescente rispetto ai valori dell'ISBARC/R, consiste nella creazione di 5 fasce ciascuna delle quali raggruppa un numero di unità pari al 20% del totale. Nel primo quinto si posizionano le unità con i valori più bassi della variabile di ordinamento, quindi il 20% di richiedenti che sta in fondo alla graduatoria, nel secondo quinto le unità del secondo 20% e così via fino al quinto superiore in cui si trovano le posizioni più alte.

sfrattati. In valore assoluto, circa 3.800 dei 4.700 sfrattati in graduatoria si trovano nel quinto superiore e 1.300 nel primo 5% che, in pratica, saturano. La ragione di questa concentrazione nella parte superiore della graduatoria è il punteggio elevatissimo che la condizione di sfratto conferisce: 70 punti per lo sfratto eseguito con nucleo in condizione abitativa impropria, 50 punti sia per lo sfratto eseguito con nucleo in abitazione non avente i requisiti minimi ERP che per lo sfratto non ancora eseguito con decorso dei termini, 25 punti, infine, per lo sfratto non ancora eseguito senza decorso dei termini. Per le prime tre condizioni, e per la prima in particolare, si tratta di valori sensibilmente superiori a quelli attribuiti a qualsiasi altra condizione che interviene nel determinare il valore dell'ISBARC/R. Essere sfrattati garantisce quindi un'elevata posizione in graduatoria e incrementa notevolmente la probabilità di ottenere un alloggio ERP a prescindere da qualsiasi altra condizione.

Un ulteriore elemento di rilievo, soprattutto nell'ottica della sostenibilità futura del sistema di ERP, è la condizione economica dei richiedenti, in particolare di quelli collocati nella parte superiore della graduatoria (figura 1.3).

Figura 1.3 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per fascia ISEE-ERP di appartenenza. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Nei prossimi anni i richiedenti che si posizionano ai vertici diverranno infatti assegnatari di alloggi ERP e dovrebbero essere in grado sia di garantire la sostenibilità del sistema, attraverso il pagamento dei canoni, che di scongiurare il carico su ALER e Comuni dell'eventuale morosità rispetto alle spese di gestione.

Da questo punto di vista il quadro non è per nulla confortante. Nel primo 20% della graduatoria l'85% dei richiedenti appartiene alla fascia di Protezione e più della metà di questi ultimi alla fascia 0-4.000 cui sarebbe assegnato il canone minimo di 20 euro mensili. L'incidenza risulta analoga anche nel primo 5%. Questa composizione mette in luce una pericolosa anomalia del sistema. La fascia di Protezione è stata pensata come ambito residuale per le situazioni di maggior fragilità, e non come sostegno di un sistema che dovrebbe invece dipendere in misura determinante dai canoni delle fasce di Accesso e Permanenza. In pratica, però, la fascia di Protezione alimenterebbe quasi da sola le nuove assegnazioni, delineando dal punto di vista dei canoni uno scenario di ulteriore peggioramento alla situazione già critica che il sistema ERP sta vivendo.

A conferma della concentrazione delle situazioni di maggior fragilità economica nella parte alta della graduatoria, dall'analisi emerge inoltre come nel quinto superiore i redditi zero pesino per il 20% circa rispetto al 10% complessivo, anche se il peso si riallinea al valore complessivo considerando il primo 5% (figura 1.4).

Figura 1.4 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per presenza o assenza della condizione di reddito zero. Anno 2014

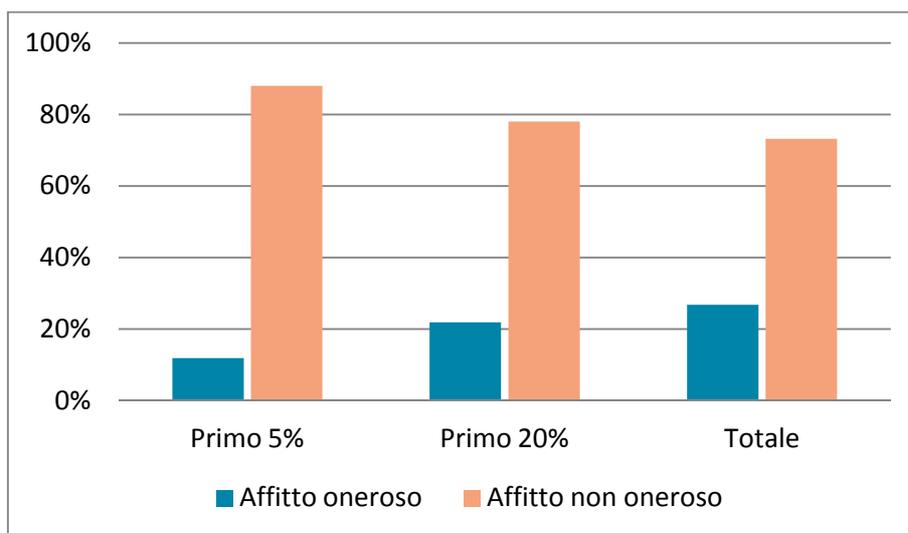


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

È interessante sottolineare come, per certi versi in modo paradossale, l'incidenza di redditi zero e di richiedenti in fascia di Protezione si riduca nelle primissime posizioni per la presenza di sfrattati. Come vedremo meglio nel paragrafo successivo, gli sfrattati si caratterizzano infatti per una condizione economica migliore rispetto alla media e scalzano i richiedenti con fragilità economica dai vertici della graduatoria.

A differenza di sfratto e situazione economica deficitaria, la condizione di affitto oneroso non avvantaggia in modo determinante chi la possiede rispetto alla posizione occupata in graduatoria. Se consideriamo i quinti, si nota come l'incidenza di richiedenti con affitto oneroso cresca dal 14% circa nel primo fino al 37% del quarto. Nel quinto superiore, però, il valore scende al 22% e nel primo 5% della graduatoria al 12% (figura 1.5). La presenza di affitto oneroso garantisce quindi al nucleo un certo vantaggio, ma quando si tratta delle posizioni di vertice è decisamente ridimensionata dalla presenza di altre condizioni, in particolare dallo sfratto.

Figura 1.5 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per presenza o assenza della condizione di affitto oneroso. Anno 2014

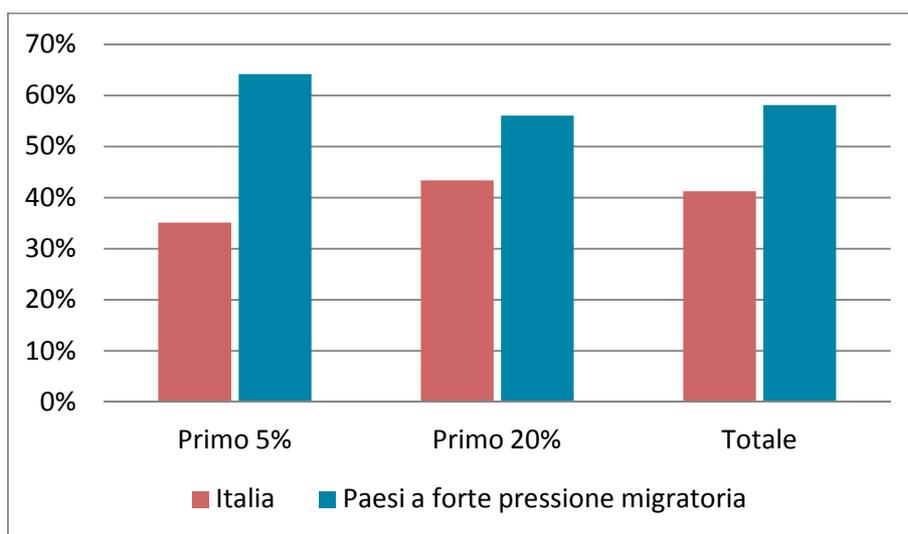


Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Rispetto alla provenienza dei richiedenti si rileva un leggero vantaggio per gli italiani legato alla presenza nel calcolo dell'ISBARC/R di un bonus per chi risiede in Lombardia da più di 5 o da più di 10 anni. Va però sottolineato che questo vantaggio riguarda più le posizioni intermedie della graduatoria che quelle di vertice. Complessivamente gli stranieri sono infatti in numero maggiore, il 60% circa, ma dal primo al quarto quinto di graduatoria la loro incidenza è decrescente, dal 72% al 46%, mentre quella degli italiani aumenta, dal 27% al 53%. Nel quinto superiore i trend però si invertono e l'incidenza dei richiedenti nei due gruppi di nazionalità risulta grosso modo allineata a quella complessiva: 56% per gli stranieri e 43% per gli italiani.

Nelle primissime posizioni della graduatoria, infine, l'incidenza degli stranieri risulta più elevata rispetto a quella complessiva arrivando al 64% circa (figura 1.6).

Figura 1.6 – Composizione percentuale del primo 5% e del primo 20% della graduatoria per Paese di provenienza. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Le tipologie famigliari appaiono distribuite in maniera tendenzialmente analoga fra i diversi quinti di graduatoria, mentre la condizione di disoccupazione presenta un'incidenza crescente al crescere del quinto: i disoccupati incidono di più nella fascia alta. Una distribuzione analoga si registra inoltre sia per la condizione di disabilità che per la presenza di barriere architettoniche. Ciò non sorprende considerando che tutte queste condizioni garantiscono un punteggio ai fini del calcolo ISBARC/R. Questi punteggi sono però decisamente inferiori rispetto a quello dello sfratto e sia disoccupazione che disabilità e presenza di barriere non garantiscono particolari vantaggi, risultando assai meno determinanti rispetto a sfratto e fragilità economica nell'influenzare la posizione in graduatoria.

1.3 I legami fra le diverse condizioni e la misura del loro effetto sulla posizione in graduatoria

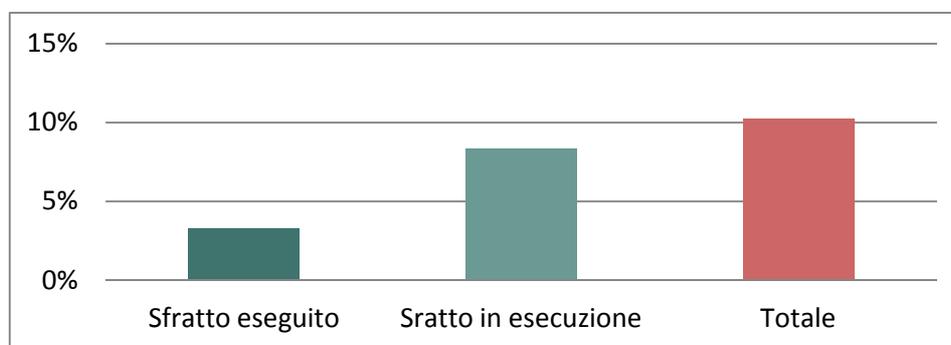
Una volta identificate le condizioni in grado di influenzare in maniera rilevante la posizione in graduatoria dei richiedenti, è necessario interpretare questa influenza alla luce delle relazioni fra le diverse condizioni e contestualizzarla considerando evoluzioni e problemi del sistema ERP.

1.3.1 Sono gli sfrattati la salvezza dell'ERP?

Il titolo potrebbe apparire eccessivamente provocatorio, ma mette in evidenza una situazione sotto certi aspetti paradossale eppur innegabile: ad oggi sono proprio gli sfrattati che limitano la presenza nelle primissime posizioni della graduatoria di richiedenti con condizioni economiche che in caso di assegnazione renderebbero problematica la loro possibilità di sostenere canoni e spese per l'alloggio ERP assegnato.

La condizione economica delle quattro classi di sfrattati risulta infatti sempre allineata o superiore a quella media complessiva (tabella 1.17). L'ISEE-ERP medio per le 35.331 domande analizzate è pari a 6.879, mentre si arriva a 7.311 per chi presenta la condizione di sfratto eseguito con nucleo condizione abitativa impropria, a 7.821 per lo sfratto eseguito con nucleo in abitazione non avente i requisiti minimi ERP, a 6.798 per lo sfratto non ancora eseguito con decorso dei termini, e a 6.772 per lo sfratto non ancora eseguito senza decorso dei termini. Per le situazioni in cui lo sfratto è già stato eseguito la condizione economica risulta quindi decisamente migliore rispetto a quella complessiva, mentre quelle con sfratto in esecuzione sono allineate alla media. Si tratta in ogni caso di una condizione notevolmente migliore rispetto a quella delle categorie che gli sfrattati scalzano in parte dalle primissime posizioni, ad esempio dei redditi zero. L'incidenza di questi ultimi fra gli sfrattati risulta infatti ridotta, in particolare fra chi ha uno sfratto eseguito dove pesa poco più del 3% (figura 1.7).

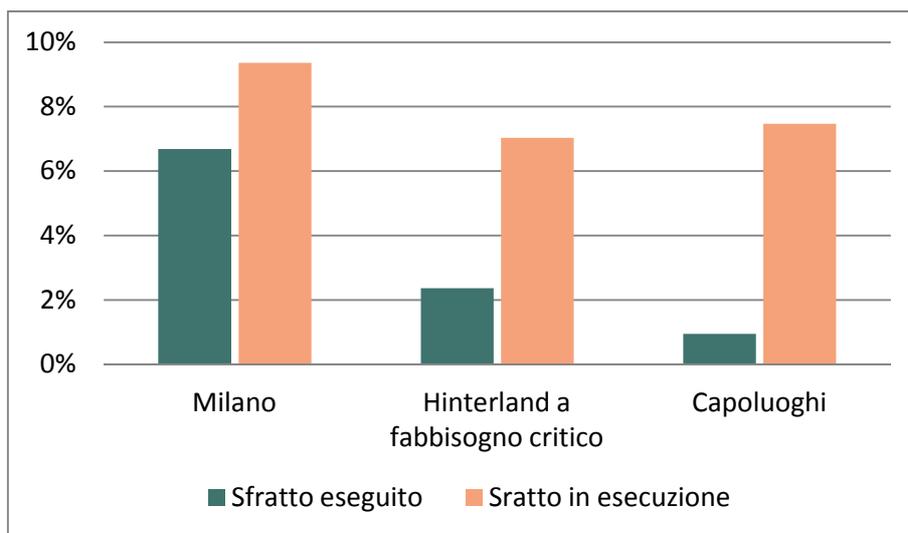
Figura 1.7 – Incidenza della condizione di reddito zero fra i richiedenti con sfratto eseguito, con sfratto in esecuzione e complessivi. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Se si analizza la composizione dei richiedenti con sfratto non emergono altre condizioni con cui questa caratteristica si lega in modo deciso. L'unica eccezione è rappresentata dalla tipologia comunale: fra i richiedenti di Milano e dei comuni dell'hinterland a fabbisogno critico si registra una maggior incidenza di sfrattati rispetto ai comuni capoluogo (figura 1.8).

Figura 1.8 – Composizione percentuale delle classi di fabbisogno per presenza o assenza della condizione di sfratto. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Lo status di sfrattato sembra quindi essere decisamente trasversale rispetto alle altre condizioni e ciò permette un'interpretazione relativamente diretta della sua influenza sulla posizione.

- Gli sfrattati, in particolare quelli con sfratto eseguito, si collocano nelle posizioni di vertice grazie al punteggio molto elevato che questa condizione garantisce.
- Sono però in media anche meno fragili rispetto alla condizione economica, in particolare i richiedenti con sfratto già eseguito. Impiegando le informazioni contenute nella base dati analizzata non è agevole comprendere fino in fondo le ragioni di questa associazione, ma si possono avanzare alcune ipotesi: la più plausibile è considerarli come nuclei che dispongono di risorse insufficienti per sostenere il costo dell'abitare sul mercato, ma adeguate per un contesto protetto come l'ERP.

Al di là delle possibili interpretazioni, è però rilevante il fatto che la combinazione dei due elementi sopra elencati determina la presenza nella parte superiore della graduatoria anche di richiedenti che in caso di assegnazione sembrerebbero in grado di sostenere canoni e spese.

1.3.2 Redditi zero, ISEE-ERP 0-4.000 e sostenibilità del sistema

La presenza dei cosiddetti redditi zero è probabilmente l'elemento più critico rispetto alla possibilità di rendere il sistema sostenibile. L'ERP nasce per sostenere il disagio abitativo rispondendo al bisogno di casa, ed è progettato per reggersi prevalentemente sui canoni versati dagli inquilini. Quando fra i potenziali assegnatari si trovano numerosi richiedenti senza alcuna capacità di solvenza la criticità è quindi duplice:

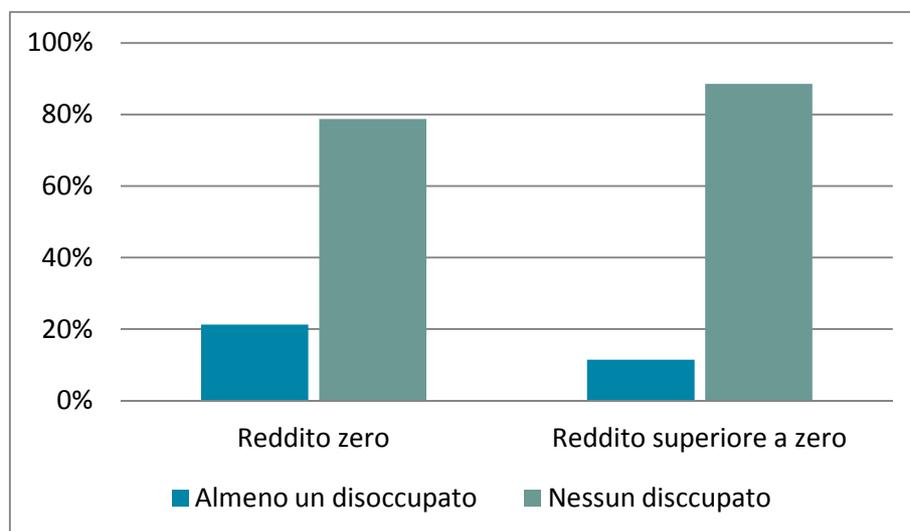
- viene a mancare qualsiasi presupposto di sostenibilità del sistema;
- l'ERP è indirettamente impiegato per colmare parte del vuoto lasciato dall'assenza di politiche a sostegno del reddito e dell'occupazione, senza disporre delle risorse necessarie per farlo.

Va inoltre sottolineato come la categoria dei redditi zero non esaurisca l'insieme di potenziali assegnatari che sarebbero in forte difficoltà, se non nell'impossibilità, di sostenere i costi di un alloggio ERP. Fra le categorie analizzate anche la fascia a ISEE-ERP fra 0 e 4.000 risulta critica da questo punto di vista, e si può considerare sotto diversi aspetti una sorta di estensione degli stessi redditi zero. Questi ultimi sono infatti nella quasi totalità dei casi anche situazioni a ISEE-ERP zero, poiché il patrimonio posseduto dai richiedenti è spesso nullo o molto limitato e il loro ISEE-ERP deriva quasi esclusivamente dalla condizione reddituale. Nella fascia 0-4.000 si collocano quindi tutti i redditi zero insieme ad altri richiedenti con reddito particolarmente basso: in media chi appartiene a questa fascia ha infatti un reddito netto di soli 2.200 euro annui.

Come lo sfratto, anche per il reddito zero l'effetto sulla posizione in graduatoria non va ricercato nel legame con altre condizioni (tabella 1.14). Si rileva una maggior incidenza fra i redditi zero sia di persone sole con minori a carico che di italiani, ma sono due condizioni che risultano piuttosto ininfluenti. Un contributo, sia pur minimo, alla posizione in graduatoria dei redditi zero potrebbe derivare dalla presenza di nuclei con disabili al 100%¹¹, anche se si tratta di un numero estremamente ridotto di casi, oppure dal legame, peraltro ipotizzabile, con lo stato di disoccupazione, ma anche in questo secondo caso la relazione non risulta né forte né particolarmente rilevante rispetto al numero di casi coinvolti (figura 1.9).

¹¹ Va ricordato che la presenza di disabili garantisce detrazioni che abbassano il valore dell'indicatore ISR-ERP sulla base del quale è stata valutata la condizione di reddito zero.

Figura 1.9 – Composizione percentuale delle fasce a reddito zero e a reddito superiore a zero per presenza o assenza della condizione di disoccupazione. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Considerato il contributo limitato che deriva dalle relazioni con altre condizioni, l'elemento determinante nel portare in alto i redditi zero sembra quindi essere proprio la loro condizione economica particolarmente deficitaria. È quindi rilevante misurare quale sia l'effetto netto sulla posizione in graduatoria che deriva dall'appartenenza a questa categoria. Per valutarlo è stato impiegato un modello di regressione lineare multipla. La variabile dipendente del modello è l'ISBARC/R, mentre le variabili indipendenti sono:

- indicatore del disagio abitativo,
- indicatore del disagio familiare,
- indicatore del periodo di residenza,
- presenza o assenza della condizione di reddito zero espressa come variabile dicotomica.

I tre indicatori sono stati inseriti come variabili di controllo per isolare l'effetto della condizione di reddito zero ed esprimerlo a parità di altre condizioni. Considerato che l'ISBARC/R è combinazione lineare degli indicatori, la capacità predittiva del modello è elevatissima con un R^2 pari a 0,82 (tabella 1.19). L'effetto della condizione di reddito zero sul punteggio ISBARC/R stimato dal modello è di circa 973 punti: significa che, a parità di punteggio garantito da qualsiasi altra condizione abitativa o familiare e dal periodo di residenza, chi ha reddito zero ottiene 973 punti ISBARC/R in più. Considerando che il punteggio ISBARC/R è compreso fra 1.200 e 9.167 si tratta di un vantaggio non indifferente.

Questo vantaggio, derivante da una condizione economica estremamente critica, è ciò che permette ai redditi zero di concentrarsi nelle posizioni di vertice, nonostante:

- nel calcolo dell'ISBARC/R al disagio economico sia attribuito un peso inferiore rispetto ai disagi familiare e abitativo,

- e nonostante i redditi zero presentino una situazione mediamente meno disagiata dal punto di vista abitativo rispetto al complesso dei richiedenti: il loro indicatore di disagio abitativo è infatti 0,09, mentre quello medio complessivo è 0,117 (tabella 1.18).

La concentrazione di redditi zero e ISEE-ERP 0-4.000 ai vertici della graduatoria impone una riflessione su due distinte questioni:

- è corretto assegnare un alloggio ERP, e quindi rispondere con politiche abitative, in presenza di marginalità che si configura innanzitutto come economica e andrebbe affrontata in primis con politiche di natura diversa?
- Inoltre, come detto, la garanzia di solvibilità dei redditi zero è praticamente nulla e le assegnazioni sarebbero in un certo senso a fondo perduto.

Si tratta di due nodi particolarmente critici, che si ricollegano al contrasto fra la necessità di non escludere richiedenti in condizioni di estrema difficoltà economica, cercando però di evitare che questo ostacoli l'accesso a richiedenti con disagio abitativo maggiore, e quella di salvaguardare la sostenibilità di un sistema che in alcune realtà sta vivendo una situazione problematica e non appare in grado di sostenere da solo il ruolo sociale attribuitogli. Nel secondo capitolo verranno avanzate alcune proposte per tentare di risolvere almeno in parte questa contraddizione.

1.3.3 Le altre condizioni

Sfratto, redditi zero e ISEE-ERP 0-4.000 sono senza dubbio le due condizioni più rilevanti rispetto ai temi oggetto d'analisi. Ce ne sono però altre che meritano un accenno sintetico.

Come emerso nel paragrafo 1.2, i richiedenti con affitto oneroso non risultano particolarmente premiati nella posizione in graduatoria. La loro situazione si può sotto certi aspetti considerare speculare rispetto a quella dei redditi zero: non si trovano in una condizione economica particolarmente critica avendo un ISEE-ERP medio di 7.566 (tabella 1.17), ma presentano un elevato disagio abitativo con un indice pari a 0,165 (tabella 1.18). Si pone quindi nuovamente il problema della difficoltà che un sistema pensato per rispondere innanzitutto ad un disagio di tipo abitativo ha nell'intercettare adeguatamente proprio questo tipo di disagio.

Una parte considerevole della graduatoria è inoltre occupata da stranieri. Abbiamo già visto che risultano lievemente svantaggiati nella posizione a causa del bonus garantito ai residenti in Lombardia da più di 5 o da più di 10 anni, anche se lo svantaggio riguarda le posizioni intermedie e non quelle di vertice. Il punteggio attribuito alla condizione di residenza ai fini del calcolo ISBARC/R è alto: 40 punti per chi risiede in Lombardia da 5 a 10 anni e 85 punti per chi risiede da più di 10 anni. Va però considerato che per essere ammessi in graduatoria è necessario risiedere o lavorare in Lombardia da almeno 5 anni. Gli unici richiedenti che non ottengono alcun punteggio sono quindi coloro che lavorano in Lombardia da 5 anni o più senza risiedervi e rappresentano il 5,6% della graduatoria. Gli altri ottengono tutti almeno 40 punti (il

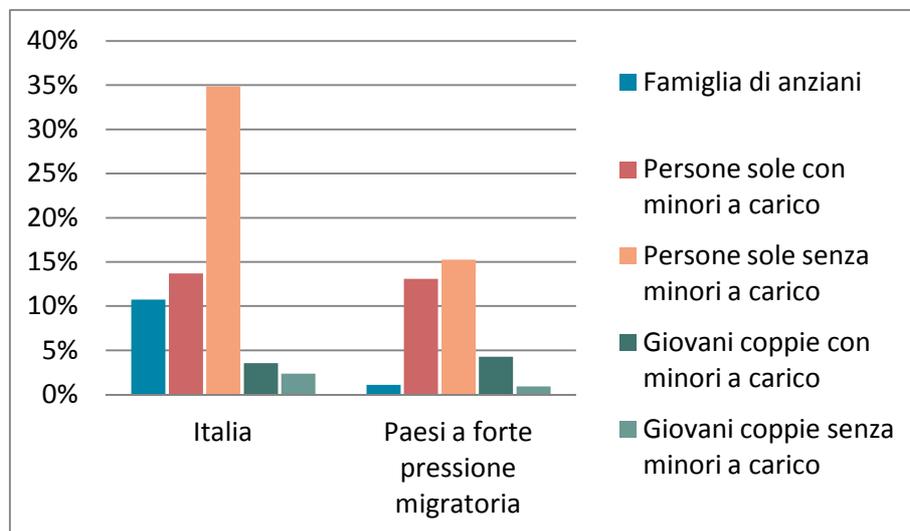
29,3%) o 85 punti (il 65,1%). Il bonus effettivo è quindi sostanzialmente rappresentato dai 45 punti in più che ottiene chi risiede da oltre 10 anni. L'effetto del bonus garantito dagli anni di residenza sull'ISABRC/R dipende però da come i punti in più attribuiti alla residenza si inseriscono nel sistema di calcolo ponderale, e può essere stimato a parità di altre condizioni con un modello di regressione lineare multipla in analogia a quanto fatto per la condizione di reddito zero. La variabile indipendente è sempre il punteggio ISBARC/R, mentre le indipendenti sono:

- indicatore del disagio abitativo,
- indicatore del disagio familiare,
- indicatore del disagio economico,
- indicatore del periodo di residenza.

Come nel modello precedente, i tre indicatori fungono da variabili di controllo per isolare l'effetto del punteggio attribuito al periodo di residenza ed esprimerlo a parità di altre condizioni. Anche in questo caso la capacità predittiva del modello è elevatissima con un R^2 pari a 0,99 (tabella 1.20). L'effetto sul punteggio ISBARC/R non può essere derivato direttamente dai coefficienti del modello come nel caso precedente poiché l'indicatore del periodo di residenza non è una variabile dicotomica, ma è comunque ricavabile con semplici passaggi algebrici. Risulta pari a 949 punti e, in ragione di quanto illustrato in precedenza sull'effettivo valore del bonus, rappresenta in pratica il vantaggio che a parità di condizioni si ottiene risiedendo in Lombardia da più di 10 anni. La tabella 1.21 indica che a beneficiare di questo vantaggio sono per lo più gli italiani, che nell'87% dei casi risiedono da oltre 10 anni in Lombardia, ma anche una quota non trascurabile di stranieri, il 49%, si trova nelle stesse condizioni rispetto alla residenza ed usufruisce quindi del bonus. In media gli stranieri si caratterizzano inoltre per un livello di disagio abitativo superiore rispetto a quello degli italiani: 0,135 contro 0,092 (tabella 1.18). La combinazione di queste due condizioni consente di interpretare la distribuzione dell'utenza straniera nei diversi segmenti di graduatoria. Gli stranieri risultano tendenzialmente penalizzati risiedendo da meno anni, ma il fatto che ce ne sia comunque un discreto numero con residenza da 10 anni o più, unito alla maggior intensità del loro disagio abitativo, fa sì che nella fascia alta della graduatoria la loro presenza risulti superiore, anche se di poco, rispetto all'incidenza totale: se consideriamo il primo 5%, l'incidenza di stranieri è infatti del 64% rispetto al 58% della graduatoria complessiva (tabella 1.12).

Un'ulteriore caratteristica rilevante dell'utenza straniera è la composizione familiare profondamente diversa rispetto a quella degli italiani. Fra gli stranieri mancano infatti completamente le famiglie di anziani e sono poco rilevanti i single senza minori a carico, due tipologie familiari che hanno invece un peso molto elevato fra gli italiani, in particolare i single (figura 1.10). Risulta inoltre minore l'incidenza di redditi zero, 7% contro 15%, e di richiedenti collocati nella fascia ISEE-ERP 0-4.000, 25% contro 33%, mentre è superiore il peso degli sfrattati, 15% contro 10% (tabella 1.16).

Figura 1.10 – Composizione percentuale delle classi di provenienza per tipologia familiare. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

CAPITOLO 2. Superare le contraddizioni delle graduatorie attuali: due proposte di revisione dei meccanismi di assegnazione

2.1 I nodi critici delle graduatorie

L'analisi condotta nel capitolo precedente ha messo in evidenza e ribadito i principali problemi dell'attuale meccanismo di costruzione delle graduatorie ERP.

- Una quota rilevante dei richiedenti collocati nella parte alta della graduatoria non offre garanzie di solvibilità in caso di assegnazione. Si tratta sia dei redditi zero che di una parte rilevante dei richiedenti non a reddito zero ma appartenenti alla fascia ISEE-ERP 0-4.000. Il rischio che vadano ad ingrossare le quote di morosità nell'ERP è particolarmente elevato e ciò aggraverebbe una situazione già problematica sotto diversi aspetti.
- Una conseguenza di questa prima criticità è che il sistema ERP, caricandosi di un numero troppo elevato di situazioni con disagio prevalentemente economico, vede compromesse sia la propria capacità di sostenersi che, indirettamente, quella di rispondere adeguatamente al disagio abitativo. Semplificando, la questione si può ricondurre alla valutazione della misura in cui sia da ritenersi accettabile che situazioni a forte disagio abitativo vengano scavalcate in graduatoria da situazioni a forte disagio economico.
- Inoltre, anche all'interno delle stesse situazioni a disagio abitativo elevato, la premialità che si attribuisce agli sfrattati appare troppo elevata. L'eccesso non dipende tanto dal punteggio attribuito alla condizione di sfratto, indubbiamente grave, quanto dal fatto che spesso gli sfrattati usufruiscono anche della corsia preferenziale dell'assegnazione in deroga, a svantaggio di altre situazioni a forte disagio abitativo come ad esempio quelle con affitto oneroso, che risultano penalizzate da questa doppia premialità.

2.2 Gli aspetti metodologici delle due proposte

In questo secondo capitolo verranno avanzate due proposte per cercare di correggere almeno in parte le criticità, tentando per quanto possibile di salvaguardare e conciliare la funzione sociale attribuita al sistema ERP con la sua sostenibilità.

- La prima proposta è una revisione del meccanismo di calcolo del punteggio ISBARC/R che prova ad andare incontro alle esigenze emerse: maggior attenzione al disagio abitativo, riequilibrio dei punteggi interni a quest'ultimo al fine di correggere alcuni

squilibri, in particolare la doppia premialità per lo sfratto, e maggiori garanzie di solvibilità da parte dei futuri assegnatari.

- La seconda è una divisione in due della graduatoria per cercare una mediazione fra funzione sociale e sostenibilità. Da una parte una sorta di graduatoria protetta riservata alle situazioni di forte difficoltà economica e a maggior rischio di insolvenza, da cui non ci sia aspettano particolari ritorni in termini monetari. Dall'altra una graduatoria riservata a chi offre garanzie di solvibilità e pensata per rispondere innanzitutto al disagio abitativo, in cui collocare i richiedenti da cui ci si aspetta invece un ritorno economico finalizzato alla sostenibilità del sistema.

In entrambe le proposte riveste un ruolo chiave il concetto di solvibilità rispetto a canoni e spese. È quindi necessario trovare un indicatore che consenta di misurare il rischio di insolvenza del singolo richiedente, da impiegare per due distinte finalità:

- rispetto alla prima proposta, l'indicatore è necessario per valutare se la modifica del meccanismo di calcolo, oltre ad andare in direzione di una maggior aderenza al bisogno abitativo, consente di avere nella parte alta della graduatoria un numero maggiore di richiedenti potenzialmente solventi;
- rispetto alla seconda, serve invece per avere un criterio di divisione della graduatoria in base al quale stabilire se un richiedente va collocato nella fascia protetta destinata alle situazioni di grave disagio oppure nell'altra.

La capacità di sostenere le spese per l'abitazione è un tema ampiamente dibattuto in letteratura. Viene usualmente misurata come quota massima del reddito familiare che si può destinare a questa classe di spese. Se supera la soglia, la famiglia viene considerata a rischio morosità. Pur non essendoci un accordo unanime sulle soglie da adottare, l'impostazione prevalente è quella descritta in Schwartz e Wilson (2007), richiamata anche dalla Banca d'Italia nelle sue pubblicazioni. Schwartz e Wilson considerano il peso delle spese per l'abitazione (*housing-cost burden*) sul reddito netto, includendo le seguenti voci:

- canone d'affitto,
- spese condominiali e di manutenzione a carico dell'affittuario,
- spesa per riscaldamento,
- spesa per utenze;

e individuano due fasce in cui la loro incidenza sul reddito netto espone il nucleo al rischio di morosità rispetto a una o più voci di spesa:

- una prima fascia, con incidenza spese su reddito compresa fra il 30% e il 50%, in cui il rischio di morosità si considera moderato,
- una seconda fascia, con incidenza spese su reddito superiore al 50%, in cui il rischio di morosità si considera elevato.

In accordo con questa impostazione tutte le famiglie presenti nell'attuale graduatoria sono state classificate in tre categorie rispetto al rischio di morosità:

- basso con incidenza fino al 30%,
- medio con incidenza fra il 30% il 50%,
- alto con incidenza superiore al 50%.

Per imputare le diverse voci di spesa, considerato che le famiglie analizzate non sono ancora assegnatarie ERP, abbiamo impiegato le seguenti quantità.

- Per il canone d'affitto la media fra il valore minimo del canone nella fascia ISEE-ERP di appartenenza e il valore minimo del canone nella fascia superiore.
- Per spese e utenze la media rilevata dall'indagine ISTAT Eu-Silc su un campione rappresentativo delle famiglie lombarde che vivono in locazione. L'utilizzo di un valore medio regionale complessivo è realistico poiché mentre i canoni d'affitto ERP sono in larghissima misura inferiori a quelli di mercato, spese e utenze risultano allineate ai valori di mercato dei diversi servizi.

Prima di procedere con l'esposizione dei risultati, è necessaria una breve precisazione. Le voci di spesa considerate non transitano tutte attraverso i gestori del sistema ERP. Le utenze, come ad esempio elettricità o gas, sono infatti pagate direttamente dall'inquilino ad enti terzi che ne gestiscono l'eventuale morosità. Si è però deciso di considerarle tutte per due ragioni.

- Quella principale è la necessità che le stime sull'incidenza di spesa sul reddito siano in linea con quelle adottate nei riferimenti teorici considerati. Dato che le modalità di calcolo delle soglie utilizzate in quei contesti contemplano anche la spesa per utenze è stato necessario adeguarsi.
- C'è però un'ulteriore ragione. Spesso quando una famiglia in un alloggio ERP si trova in difficoltà, decide di affrontare in prima battuta proprio le spese relative alle utenze per evitare la sospensione del servizio. È quindi necessario valutare la difficoltà complessiva nel sostenere le spese poiché quando queste eccedono le soglie di rischio e la famiglia si trova in difficoltà, le prime voci a non essere corrisposte sono proprio quelle in capo ai gestori degli alloggi ERP: canone d'affitto, quota per spese di gestione ordinaria e straordinaria, e riscaldamento.

2.3 La modifica del punteggio ISBARC/R e le sue conseguenze

Come anticipato, i due punti cardine della proposta di modifica alle modalità di calcolo dell'ISBARC/R, sono:

- attribuzione di un peso maggiore all'indicatore di disagio abitativo,
- riequilibrio dei punteggi interni a quest'ultimo.

Le modifiche dovrebbero inoltre incrementare per quanto possibile il numero di assegnatari in grado di sostenere canoni e spese. Fra le diverse implementazioni simulate, quella che garantisce i risultati più convincenti è la seguente:

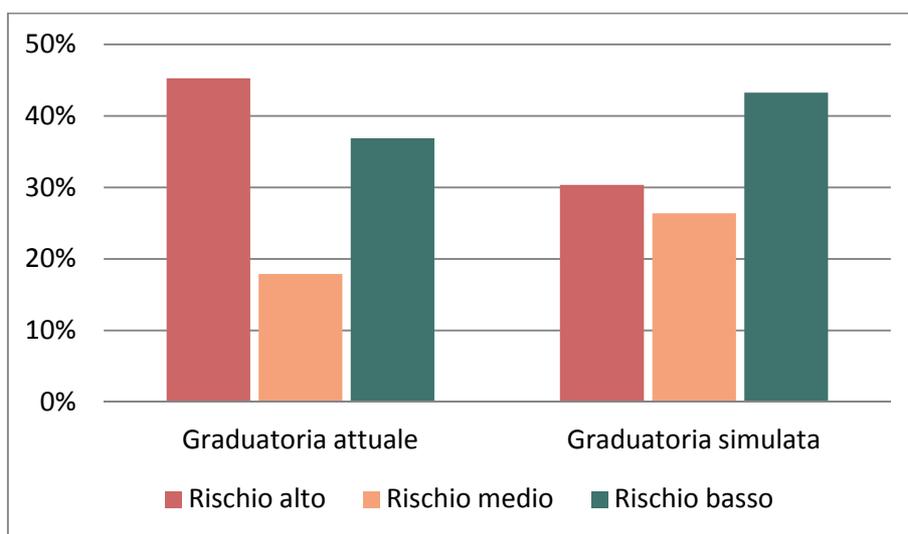
- peso dell'indicatore di disagio abitativo alzato da 0,8 a 1;
- modifica dei punteggi attribuiti allo sfratto (o rilascio alloggio come viene chiamato nel r.r. 1/2004):
 - per la condizione a1 del regolamento, ossia sfratto eseguito da meno di un anno e nucleo che si trova in condizione abitativa impropria, riduzione del punteggio da 70 a 60;
 - per la condizione a2, sfratto eseguito da meno di un anno e richiedente che ha stipulato un nuovo contratto di locazione per un'abitazione non avente i requisiti minimi ERP, e per la condizione 2, sfratto non ancora eseguito con decorrenza dei termini fissati per il rilascio, riduzione del punteggio da 50 a 40,
 - per la condizione 3, nucleo in possesso del titolo esecutivo di sfratto ma senza decorrenza dei termini, riduzione del punteggio da 25 a 15;
- modifica dei punteggi attribuiti alla presenza di barriere architettoniche: riduzione da 55 a 40;
- modifica del punteggio attribuito alla condizione di affitto oneroso: aumento da 15 a 40.

Le modifiche nella composizione della graduatoria dovute alle variazioni introdotte si possono cogliere confrontando la tabella 1.11 che riporta la composizione dei quinti per la graduatoria attuale con la tabella 1.22 che contiene le stesse informazioni riferite alla graduatoria simulata. Considerando il quinto superiore di entrambe le graduatorie, emerge come fra le condizioni direttamente interessate dal cambiamento dei punteggi sia l'affitto oneroso quella che, anche in ragione di una modifica particolarmente sostanziosa, fa registrare la variazione più rilevante: 38 punti percentuali in più. Fra le diverse tipologie di sfrattati, invece, l'unica che perde sensibilmente in termini di incidenza nella parte superiore della graduatoria è lo sfratto non eseguito con decorso dei termini: meno 16 punti percentuali. Le altre condizioni legate allo sfratto sembrano non risentire particolarmente delle modifiche, così come non sembra risentirne la presenza di barriere architettoniche: per queste condizioni le percentuali di incidenza nel quinto superiore rimangono infatti sostanzialmente allineate a quelle della graduatoria attuale. È invece rilevante il ridimensionamento delle categorie più legate alla fragilità economica che al disagio abitativo: i redditi zero perdono infatti 11 punti percentuali e i richiedenti con ISEE-ERP da 0 a 4.000 15 punti.

La riduzione dell'incidenza delle fasce economicamente più fragili, che sono anche le più esposte al rischio di morosità, si può leggere anche nell'analisi della capacità di solvenza dei richiedenti collocati nel quinto superiore (tabella 1.23 e figura 1.11). Se nell'attuale graduatoria il 45% dei richiedenti appartenenti al quinto superiore risulta a forte rischio di morosità e il 18% a rischio medio, ai vertici della graduatoria simulata la quota di potenziali morosi ad alto rischio si riduce drasticamente e scende al 30%, mentre quella dei richiedenti a rischio medio aumenta

di poco arrivando al 26%. Il vantaggio in termini di solvibilità è quindi piuttosto evidente, in particolare per la sensibile riduzione di potenziali assegnatari ad alto rischio di morosità.

Figura 1.11 – Composizione percentuale del quinto superiore delle graduatorie attuale e simulata per rischi di morosità dei richiedenti. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Le modifica proposta riesce quindi a coniugare due degli obiettivi prefissati: incrementare la rilevanza del disagio abitativo e ridurre l'incidenza di potenziali morosi. Questi due obiettivi puntano però nella stessa direzione poiché ad un forte disagio abitativo tendenzialmente non risulta associata una condizione economica particolarmente fragile. Incrementando la rilevanza del disagio abitativo vengono quindi automaticamente spinti verso il vertice della graduatoria nuclei potenzialmente solventi.

2.4 Funzione sociale e sostenibilità del sistema: dualismo irrisolvibile o convivenza possibile?

Una possibile via d'uscita per conciliare funzione sociale e sostenibilità è, come anticipato, la creazione di due graduatorie distinte.

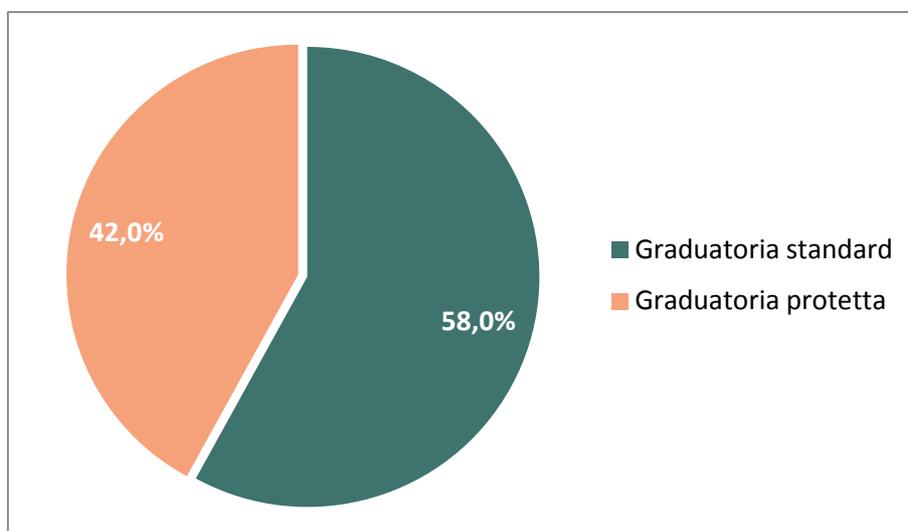
- Una, che chiameremo graduatoria protetta, riservata ai richiedenti in forte difficoltà economica e con alto rischio di morosità, da cui non aspettarsi il ritorno economico necessario a sostenere il sistema. A questa porzione di graduatoria verrebbe sostanzialmente assegnata una funzione di tipo socio-assistenziale. Questa funzione, a prescindere dall'apparente vetustà del termine, rappresenta per situazioni di particolare gravità la base su cui innestare in un secondo momento interventi più articolati, e necessariamente integrati rispetto ai diversi settori delle politiche pubbliche, come, ad

esempio, politiche attive del lavoro, interventi di reinserimento sociale o di natura socio-sanitaria.

- L'altra, che chiameremo graduatoria standard, riservata invece a chi offre maggiori garanzie di solvibilità, cui assegnare il compito di coniugare sostegno a situazioni di disagio prevalentemente abitativo e sostenibilità del sistema.

Il primo problema che si pone nell'adottare un approccio di questo tipo è il criterio sulla base del quale dividere l'attuale insieme di richiedenti, assegnandone una parte alla graduatoria protetta e l'altra alla graduatoria standard. La divisione deve necessariamente derivare da un indicatore oggettivo e rilevabile per tutti i richiedenti: si è in pratica obbligati ad utilizzare l'ISEE-ERP. L'ISEE-ERP, però, pur essendo strettamente legato al rischio di morosità, non lo è in maniera univoca: ci sono infatti sia richiedenti con basso ISEE-ERP e basso rischio di morosità, che, viceversa, richiedenti con ISEE-ERP e rischio di morosità entrambi alti. È quindi necessario valutare la distribuzione dei valori ISEE-ERP all'interno delle diverse fasce di rischio e decidere quale soglia rappresenta un compromesso ragionevole. Nella tabella 1.24 sono riportati i valori di interruzione della distribuzione che identificano i decili per le tre fasce di rischio. Dalla sua analisi emerge come un valore di soglia ragionevole potrebbe essere l'ISEE-ERP pari a 6.000. Nella graduatoria protetta finirebbero praticamente tutti i richiedenti con alto rischio di morosità e il 60% circa di quelli a rischio medio, peraltro provenienti dai decili bassi della distribuzione ISEE-ERP a medio rischio e quindi con una situazione economica presumibilmente non troppo dissimile da quella dei richiedenti ad alto rischio. In termini assoluti gli appartenenti alla graduatoria protetta sarebbero 14.847, pari al 42% circa dei richiedenti complessivi, mentre nella graduatoria standard finirebbero i restanti 20.848 richiedenti pari al 58% del totale (figura 1.12). La composizione delle due graduatorie rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche riflette sostanzialmente quella analizzata in precedenza suddividendo i richiedenti rispetto alla condizione economica (tabella 1.14).

Figura 1.12 – Composizione percentuale degli attuali richiedenti per graduatoria di appartenenza in caso di divisione. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Il secondo problema è invece rappresentato dalla quota di assegnazioni complessive da destinare ai richiedenti in graduatoria protetta. La scelta dipende da quale aspetto si vuole privilegiare. Per privilegiare la funzione sociale sarebbe necessario destinare una quota maggiore di assegnazioni ai richiedenti in graduatoria protetta, incrementando però il numero dei potenziali morosi con ricadute negative sulla sostenibilità del sistema. Per andare in direzione di un sistema più sostenibile, la quota di assegnazioni da graduatoria protetta andrebbe invece ridotta. A differenza della criticità affrontata nel paragrafo precedente, per il dualismo fra funzione sociale e sostenibilità non esiste una soluzione in grado di risolvere contemporaneamente entrambi i problemi e sarà quindi necessario adottare una soluzione di compromesso.

2.5 Quattro possibili scenari

A titolo esemplificativo, abbiamo provato a confrontare quattro possibili combinazioni fra le proposte avanzate, ipotizzando un numero annuo di assegnazioni pari a 1.500, e, per due delle quattro ipotesi, un terzo delle assegnazioni destinate a richiedenti in graduatoria protetta. Nel dettaglio le ipotesi sono le seguenti.

1. Assegnare i 1.500 alloggi attingendo all'attuale graduatoria senza alcuna variazione delle modalità di calcolo del punteggio ISBARC/R e senza spezzare in due la graduatoria. L'esito è quello che si avrebbe continuando sulla strada seguita negli ultimi anni.

2. Assegnare i 1.500 alloggi attingendo alla graduatoria costruita sulla base dell'ISBARC/R modificato in base alla proposta avanzata nel paragrafo 2.3, ma senza spezzare in due la graduatoria.
3. Assegnare i 1.500 alloggi utilizzando l'ISBARC/R attuale, ma spezzando in due la graduatoria: 500 alloggi assegnati a richiedenti in graduatoria protetta e 1.000 a richiedenti in graduatoria standard.
4. Assegnare i 1.500 alloggi utilizzando l'ISBARC/R modificato in base alla proposta avanzata nel paragrafo 2.3, ma spezzando in due la graduatoria: 500 alloggi assegnati a richiedenti in graduatoria protetta e 1.000 a richiedenti in graduatoria standard.

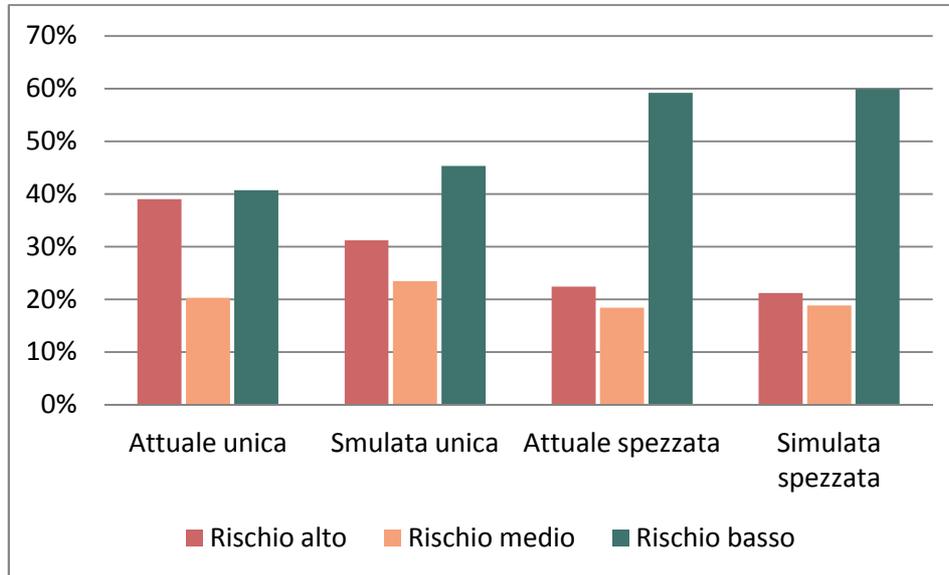
In figura 1.13 sono riportati gli esiti delle combinazioni considerando la distribuzione degli assegnatari rispetto al rischio di morosità in ciascuno dei quattro scenari delineati. Il confronto fra le situazioni che derivano dalle ipotesi 1 e 2 è sostanzialmente quello già analizzato nel paragrafo 2.3 (figura 1.11), l'unica differenza è che ora risulta ristretto ai primi 1.500 richiedenti di ciascuna graduatoria, mentre in precedenza si era confrontato l'intero quinto superiore che numericamente risulta più ampio. È invece particolarmente interessante ciò che emerge dall'analisi degli esiti derivanti dalle ipotesi 3 e 4, le due con graduatoria spezzata. Garantiscono infatti entrambe un ottimo livello di solvibilità: l'incidenza di assegnatari ad alto rischio di morosità è nei due casi di poco superiore al 20%, e quella di assegnatari a rischio medio di poco inferiore. Sotto questo aspetto, risultano quindi entrambe migliori anche della graduatoria simulata unica.

Emergono in conclusione due elementi di rilievo rispetto agli obiettivi conoscitivi che questo lavoro si è posto. Il primo è che concentrandosi su un numero ristretto di assegnazioni, che è però assolutamente realistico considerato il ritmo attuale, la maggior garanzia di solvibilità si ottiene spezzando la graduatoria piuttosto che modificando il punteggio ISBARC/R. Va però considerato, ed è il secondo elemento di rilievo, che combinando le due proposte avanzate, ossia modifica dell'ISBARC/R e divisione della graduatoria, si verrebbe a creare una sinergia che, fatte salve le controindicazioni già segnalate, consente di:

- rafforzare la risposta destinata alle situazioni con difficoltà di natura prevalentemente abitativa,
- salvaguardare la funzione sociale di sostegno alla fascia economicamente più fragile,
- garantire per quanto possibile la sostenibilità del sistema.

La combinazione delle due proposte si configura quindi come una strada che, con modalità da definire e negoziare al momento opportuno, andrebbe considerata nel caso di una revisione del sistema di formazione delle graduatorie ERP.

Figura 1.13 – Composizione percentuale dei 1.500 assegnatari rispetto al rischio di morosità nelle 4 ipotesi presentate. Anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

PARTE SECONDA
DALLE NORME ALLE PRATICHE: ESITI DI
UN'INDAGINE QUALITATIVA SULL'ERP

CAPITOLO 1. Le condizioni di accesso all'ERP tra vecchie e nuove domande abitative

Il capitolo presenta gli esiti della rilevazione sui Comuni e sulle ALER in merito alle esperienze di funzionamento dei criteri di accesso all'ERP sia per quanto riguarda i punteggi¹² attribuiti alle singole condizioni di disagio sia per quanto concerne i requisiti soggettivi¹³ dei nuclei familiari. L'obiettivo è stato quello di provare a valutare se l'attuale sistema è in grado di incrociare e di rappresentare efficacemente le esigenze abitative presenti sul territorio regionale a fronte delle trasformazioni socio-economiche in corso.

Gli esiti di questa parte della ricerca sono stati centrali per l'identificazione dei parametri relativi alle condizioni familiari, economiche, abitative, sui quali sono state effettuate le simulazioni sulle graduatorie riportate nella Parte prima della relazione.

1.1 Gli effetti delle trasformazioni socio-economiche sulle posizioni in graduatoria

Il Regolamento regionale disciplina, attraverso i requisiti soggettivi e il calcolo del punteggio ISBARC/R¹⁴ per ciascun nucleo familiare, le modalità di formazione della graduatoria per l'accesso all'ERP. In particolare l'ISBARC/R, calcolato sulla base di punteggi e di pesi attribuiti alle singole condizioni di disagio¹⁵, è lo strumento che serve a valutare le domande degli aspiranti inquilini ERP e di stabilire, in base alla gravità della situazione abitativa, le priorità di assegnazione dell'alloggio. Posto che il numero di alloggi disponibili non risulta sufficiente a soddisfare tutte le domande in graduatoria, l'ordine di assegnazione diviene elemento di particolare centralità per due ragioni: la prima riguarda valutazioni in merito alla capacità del dispositivo di leggere e rappresentare i diversi gradi di bisogno delle domande e di rispondere efficacemente a quelle più "gravi"; la seconda, invece, riguarda gli effetti (attesi e

¹² Il sistema dei punteggi di cui all'Allegato 1 del Regolamento Regionale n.1 del 2004 e s.m.i. stabilisce la posizione del nucleo in graduatoria e si applica solo ed esclusivamente ai nuclei in possesso dei requisiti soggettivi.

¹³ I requisiti soggettivi di cui all'Art.8 del Regolamento Regionale n.1 del 2004 e s.m.i. e all'art. 28 della legge regionale n. 27 del 2009, stabiliscono chi può accedere all'ERP e chi ne rimane escluso.

¹⁴ Indicatore dello Stato di Bisogno Abitativo Regionale Comunale /Residenziale

¹⁵ I punteggi sono attribuiti alle singole dimensioni delle condizioni abitative (per esempio rilascio alloggio, alloggio improprio, coabitazione, sovraffollamento, etc.) e familiari (per esempio anziani, disabili, persone sole, famiglie di nuova formazione, disoccupazione ricongiunzione etc.). I pesi invece riguardano nel complesso la specifica condizione del nucleo (abitativa, familiare, economica e residenziale). Per dettagli si veda l'Allegato 1 del Regolamento Regionale n.1 del 2004 e s.m.i..

inattesi) del meccanismo di assegnazione sulla sostenibilità sociale ed economica del sistema ERP¹⁶.

Per quanto riguarda la prima questione, le realtà ascoltate hanno posto l'attenzione sulle condizioni riportate in Tabella 1.1.

Tabella 1.1– Estratto di alcuni punteggi attribuiti alle condizioni abitative e familiari dei nuclei familiari, Allegato 1, Parte I del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

Condizione	Tipo di disagio	Punteggio attribuito
Disagio abitativo (peso 0,8)	<i>Rilascio alloggio</i>	<i>Da 25 a 70 (non cumulabili)</i>
	<i>Barriere architettoniche</i>	<i>55 (cumulabili)</i>
	<i>Sovraffollamento</i>	<i>Da 7 a 10 (cumulabili)</i>
	<i>Coabitazione</i>	<i>Da 4 a 5 (cumulabili)</i>
Disagio familiare (peso 0,5)	<i>Anzianità</i>	<i>Da 15 a 20 (cumulabili)</i>
	<i>Disabilità</i>	<i>Da 13 a 25 (cumulabili)</i>
	<i>Disoccupazione</i>	<i>Da 8 a 18 (cumulabili)</i>
	<i>Condizioni particolari</i>	<i>Da 8 a 15 (cumulabili)</i>
Disagio economico (peso 0,3)	<i>Reddito</i>	<i>Da 0 a 1¹⁷</i>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia (2014).

Anzianità, disabilità e presenza di barriere architettoniche, sono considerate condizioni che, parità di reddito, rischiano di penalizzare altre tipologie di nuclei non meno svantaggiate. Tra queste sono state segnalate le giovani coppie, le persone rimaste senza lavoro (vedi elaborazioni presenti nella Parte 1) e quelle in possesso di contratti atipici che risultano particolarmente vulnerabili a fronte dell'impossibilità di garantire la continuità nel pagamento del canone sul libero mercato¹⁸. Al fine di correggere questi effetti, alcune realtà¹⁹ hanno scelto di modificare

¹⁶ Per quanto riguarda la sostenibilità sociale si veda il capitolo dedicato al mix abitativo, nel quale vengono esaminati i riflessi degli attuali meccanismi di assegnazione sulla concentrazione spaziale di situazioni di disagio. Per quanto riguarda il tema della sostenibilità economica si vedano all'interno di questa ricerca le analisi riportate nella Parte prima della relazione e le riflessioni riportate nel paragrafo 8.2. Si segnala inoltre sempre sull'argomento la ricerca "Analisi ed elaborazione di scenari economico-finanziari a supporto della riforma del testo unico regionale in materia di Edilizia Residenziale Pubblica".

¹⁷ Dove il reddito zero è uguale a 1

¹⁸ Attualmente il possesso di un contratto atipico non prevede la definizione di uno specifico punteggio.

¹⁹ Dei Comuni della rilevazione solo pochi modificano l'ISBARC. La maggior parte decide di non intervenire sulla modifica dei punteggi. Le ragioni sono diverse alcuni preferiscono non rischiare di produrre alterazioni delle posizioni dei nuclei in graduatoria che possano produrre tensioni sociali tra i candidati che aspirano ad un alloggio ERP, altri temono di non riuscire a prevedere l'impatto delle modifiche a causa della difficoltà a comprendere le logiche di funzionamento del dispositivo.

l'ISBAR comunale andando ad aumentare, nei limiti consentiti dal Regolamento, il punteggio delle categorie che a loro avviso sono sotto-rappresentate, tuttavia ciò non sembra sufficiente a ribilanciare le “differenze” di trattamento.

Rispetto alle condizioni di sovraffollamento e di coabitazione il rimando è che non siano più, rispetto a qualche anno fa, condizioni particolarmente diffuse.

Le riflessioni raccolte sui cosiddetti “casi particolari” (ad esempio detenuti, tossicodipendenti – Allegato 1, Parte I, punto 7 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.) e sui “redditi zero”, invece, non riguardano tanto i rischi di sovra-rappresentazione dei bisogni, quanto il rischio di produrre, attraverso un sistema di assegnazione che tende a dare priorità ai soggetti più fragili, contesti contraddistinti da un'alta concentrazione di disagio.

La condizione su cui la maggior parte delle realtà ascoltate ha posto maggiore attenzione è, tuttavia, quella del rilascio alloggio, ovvero degli sfratti. Un fenomeno legato alla contingenza attuale (vedi PRERP 2014-2016) e rispetto al quale l'impressione è che si venga a produrre una sorta di sovra-rappresentazione del bisogno che va a penalizzare nuclei che, pur non avendo uno sfratto, possiedono condizioni di disagio peggiori. L'ottenimento del punteggio di rilascio alloggio consente, infatti, a nuclei che ricoprono posizioni sfavorevoli di risalire la graduatoria fino all'ottenimento dell'alloggio²⁰.

In sintesi le considerazioni delle realtà ascoltate rispetto ai punteggi attualmente previsti dal Regolamento riguardano:

- la riponderazione dei punteggi riferiti a:
 - anzianità
 - disabilità
 - barriere architettoniche
 - rilascio alloggio
- l'aumento del punteggio relativo alla disoccupazione
- la revisione delle assegnazioni a “casi particolari” e “redditi zero”

Per quanto riguarda l'introduzione di nuovi punteggi per il calcolo dell'ISBARC, sono state avanzate alcune proposte:

- un punteggio per il possesso di contratto atipico
- un punteggio riferito all'anzianità della domanda che vada a premiare chi da più tempo è in attesa di un'assegnazione.

²⁰ Le criticità segnalate sul punteggio di rilascio alloggio sono: il rischio che si vanifichi il tentativo di valutare in maniera profonda le differenti dimensioni legate alla domanda abitativa per meglio definirla nella sua complessità e, quindi, per meglio collocarla nell'ordine di priorità; il rischio che si inneschi una ricerca forzata dello sfratto per l'ottenimento di un'assegnazione in tempi brevi; e il rischio, in assenza di alloggi disponibili, che vengano trovate, pur di mantenere il punteggio, soluzioni peggiorative della condizione abitativa (situazioni di sovraffollamento, separazione del nucleo familiare), o che potrebbero comportare per il Comune dei costi elevati (mantenimento in albergo, in comunità residenziali).

1.2 Sono ancora attuali alcune condizioni di esclusione dall'ERP?

I requisiti soggettivi, diversamente dai punteggi, non concorrono a definire la posizione in graduatoria del nucleo, bensì sanciscono chiaramente quali nuclei possono candidarsi per l'ERP e quali nuclei, in assenza di determinate caratteristiche, ne sono esclusi. Così come i punteggi, i requisiti soggettivi, sono stati pensati in un dato momento storico e sulla base di alcune caratteristiche della domanda abitativa, oltre che sulla base di una precisa idea "politica" di chi doveva accedere all'ERP. Al di là dei principi di natura politica, a partire dall'esperienza dei Comuni e delle ALER quotidianamente in contatto con le esigenze abitative che esprimono i territori, si è cercato comprendere se i requisiti definiti dalla normativa sono ancora attuali e quindi in grado di rappresentare il bisogno abitativo presente sul territorio.

Quanto raccolto dall'indagine ha portato alla luce alcune situazioni in cui si trovano persone portatrici di un bisogno abitativo che attualmente rimangono escluse dalla possibilità di accedere all'ERP²¹:

1. l'assenza dei 5 anni di residenza continuativa sul territorio lombardo
2. la condizione di proprietario di un alloggio, seppur esso sia pignorato o messo all'asta a causa di una caduta del reddito che ha impedito di proseguire con il pagamento delle rate del mutuo,
3. la condizione di separazione, in particolare:
 - I padri separati che non possono detrarre i contributi di mantenimento, e che fiscalmente, nella dichiarazione del patrimonio, risultano proprietari di un alloggio che non possono abitare;
 - Le donne che hanno scelto di lasciare il coniuge e le donne maltrattate che non possono accedere all'ERP perché non riescono a ottenere i redditi dal coniuge in quanto la Legge prevede che fino a separazione definitiva non possono incorporare l'ISEE.
4. nuclei con reddito medio/basso,
5. immigrati stranieri che al momento della presentazione della domanda hanno il permesso di soggiorno, la residenza di 5 anni e il lavoro, e che però al momento della verifica dei requisiti non hanno più lavoro (seppure il permesso non sia ancora scaduto),
6. la condizione di profugo o rifugiato che consente di fare domanda per l'ERP solo se c'è un lavoro oltre che il permesso di soggiorno per asilo o di richiesta di asilo e di lavoro. Non sempre la condizione lavorativa è presente,
7. Le persone che fanno domanda nei terzi Comuni²² e che perdono il requisito perché al momento dell'assegnazione e della verifica dei requisiti, il Comune di residenza o di lavoro, pubblica il Bando,

²¹ Per un approfondimento dei casi elencati si veda l'Appendice 2.

²² Articolo 7 comma 2 del regolamento regionale 1/2004 e s.m.i.

8. I nuclei familiari regolarizzati contrattualmente da parte del gestore ai sensi del 52° comma dell'articolo 15²³,
9. Le persone che hanno perso il lavoro nell'anno in cui presentano la domanda e che quindi non possono certificare la nuova condizione economica tramite l'ultima dichiarazione dei redditi,
10. La condizione di abusivo e moroso nell'ERP nei 5 anni precedenti la presentazione della domanda.

Le realtà ascoltate hanno posto l'attenzione non solo sulla necessità di rivedere i requisiti soggettivi nella prospettiva di un ampliamento, ma anche nella prospettiva di limitare l'accesso a determinate categorie di concorrenti. In particolare l'attenzione, come accennato nel paragrafo precedente, è stata posta sull'introduzione di soglie minime e sull'innalzamento delle soglie massime di accesso all'ERP, nella direzione di una maggiore sostenibilità del sistema e di un maggiore mix abitativo. Sempre con riguardo all'introduzione di ulteriori limitazioni, tra le proposte vi è la revisione del sistema legato alle proprietà immobiliari attraverso l'estensione anche a chi è già assegnatario di alloggio, dell'obbligo di non possedere alcun alloggio idoneo indipendentemente dall'area geografica e dal valore patrimoniale.

²³ Si tratta di un riferimento da verificare.

CAPITOLO 2. Graduatorie ERP: dalla raccolta delle domande all'assegnazione dell'alloggio

Il capitolo affronta gli aspetti legati alla qualità e attualità dei dati contenuti nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP analizzando le fasi di acquisizione e verifica delle domande.

In particolare delle domande in graduatoria sono stati presi in esame:

- il sistema di raccolta: periodicità e modalità di pubblicizzazione,
- la verifica dei requisiti e delle condizioni di disagio dichiarati all'atto della domanda.

2.1 Il sistema di raccolta delle domande: periodicità e modalità di pubblicizzazione dei bandi di ERP

Lo strumento utilizzato dal 50% dei Comuni per la diffusione e pubblicizzazione del Bando è il sito web dell'Amministrazione Comunale. Il secondo strumento utilizzato (36%) è l'affissione pubblica. Il terzo è rappresentato dalla pubblicazione del bando sui periodici locali.

Il Regolamento stabilisce che il Bando per la formazione delle graduatorie ERP deve essere pubblicato, per i comuni sopra i 20.000 abitanti, ogni sei mesi o in alternativa ogni anno²⁴. La maggior parte dei Comuni adempie questo obbligo normativo senza effettuare particolari valutazioni preliminari, altri invece: effettuano una verifica del numero di alloggi a disposizione, si informano attraverso un'analisi del bisogno, valutano le domande pervenute nel bando precedente e considera le domande pervenute agli sportelli durante il periodo di chiusura del bando. L'unica vera valutazione effettuabile dai Comuni è tra il bando semestrale e quello annuale. La maggior parte dei Comuni sceglie la pubblicazione annuale (82%), la restante parte la pubblicazione semestrale. Tale scelta dipende da diversi fattori, tra questi sono segnalati: il numero di domande presenti in graduatoria, la gravità del bisogno abitativo, la disponibilità di personale da impiegare sul servizio. Nello specifico il bando annuale consente di:

²⁴ Articolo 6, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i. "Bandi di assegnazione", comma 1 «Il comune provvede all'assegnazione degli alloggi di ERP che si rendono disponibili a qualunque titolo nel proprio territorio [...] mediante bandi pubblici da indire valutando il fabbisogno abitativo, l'offerta di alloggi e il grado di soddisfazione della graduatoria del precedente bando. Il periodo che intercorre tra l'indizione di un bando e quello successivo può essere di sei mesi o un anno e, solo per Comuni con popolazione inferiore ai 20mila abitanti, due anni. [...]. Comma 3 «Il comune, tenuto conto della propria ampiezza demografica e delle caratteristiche territoriali e sociali, definisce, nel rispetto del principio di eguaglianza, garantendo la parità di trattamento: a) la modalità di presentazione delle domande e degli atti relativi; b) l'eventuale quota percentuale complessiva di alloggi da locare in via prioritaria a particolari categorie di persone, come indicato ai commi 7 e 8 dell'articolo 11, le modalità di pubblicazione e di pubblicità del bando [...]».

- gestire le assegnazioni di un numero elevato di domande. Il rischio con il bando semestrale, se le domande sono molte, è che si creino delle sovrapposizioni nella gestione delle assegnazioni;
- scorrere maggiormente la graduatoria andando a intercettare famiglie che sono in posizioni tali per cui, con un bando semestrale, rischierebbero di non essere “mai” intercettate o comunque vedrebbero allungarsi i tempi di un’assegnazione²⁵.
- intercettare nuclei che non essendo ai primi posti si potrebbero trovare in una condizione economico/famigliare/abitativa meno grave (ovvero potrebbero avere un ISEE-ERP più alto), in questo senso il bando annuale potrebbe favorire il mix sociale ed economico.

Il bando semestrale, invece, consente di:

- gestire domande legate a situazioni di sfratto per le quali i Comuni vorrebbero evitare il ricorso all’assegnazione in deroga;
- dare la possibilità ai nuclei famigliari di fare domanda o di aggiornare, se già in graduatoria, la propria condizione familiare e quindi il punteggio. Ciò ha particolare importanza per chi muta la propria condizione economica o per chi sta seguendo i vari passaggi che segnano l’iter del rilascio alloggio.

Per i Comuni che superano di poco i 20.000 abitanti, il bando ogni sei mesi, è ritenuto troppo oneroso da sostenere a causa delle poche risorse di personale da investire.

In generale l’obbligo di pubblicazione del bando, anche in quei periodi in cui non vi sono alloggi disponibili, genera in primo luogo aspettative tra i partecipanti di difficile gestione. In secondo luogo, tale obbligo, se da una parte offre la possibilità di aggiornare le domande già presenti, dall’altra favorisce l’inserimento di nuove domande che, come si diceva poco fa per il bando semestrale, potrebbe rendere ancor più remota la possibilità di un’assegnazione di un alloggio ai nuclei che sono in attesa da molto tempo²⁶.

Un altro aspetto messo in evidenza dal Comune di Sondrio è l’aumento del numero di domande dai Comuni terzi, ovvero dai Comuni che non sono obbligati a pubblicare annualmente. Si tratta di un fenomeno che fa ricadere la risposta ad una domanda abitativa diffusa sul territorio solo sui Comuni che hanno l’obbligo di pubblicazione annuale.

Sul tema degli sfratti un Comune rileva come vi sia una stretta relazione tra le assegnazioni in deroga e il bando annuale/semestrale. Con il bando annuale si determina la necessità di ricorrere maggiormente all’assegnazione in deroga, perché non consente di cogliere in tempo le procedure di sfratto esecutivo, come invece può capitare con il bando semestrale.

²⁵ Tale effetto risulta amplificato dall’eventuale presenza di assegnazioni in deroga.

²⁶ A questo proposito nel paragrafo dedicato ai punteggi (2.a) si è riportata la proposta dello stesso Comune di Rozzano di attribuire un punteggio progressivo legato all’anzianità della domanda presente in graduatoria.

2.2 La verifica delle domande in graduatoria: missione impossibile?

Le domande dei nuclei a cui è stato assegnato l'alloggio, nella maggior parte dei casi (sia che si tratti di ALER sia che si tratti di Comuni), vengono cancellate o, come nel caso del Comune di Milano, viene apposta un'etichetta che identifica quella domanda come assegnata. Sia che venga cancellata sia che venga "etichettata", tale procedura avviene nella fase di contrattualizzazione. I tempi di cancellazione possono essere variabili: in alcuni casi si tratta di una procedura che avviene immediatamente dopo la firma del contratto di locazione, in altri può richiedere circa 15 giorni. In tutti i casi la cancellazione è visibile con la pubblicazione della graduatoria successiva.

La difficoltà tuttavia risiede nel fatto che, nella maggior parte dei casi, le domande in graduatoria rappresentano delle autocertificazioni del bisogno abitativo compilate senza dover presentare la documentazione probatoria. La verifica dei requisiti soggettivi e delle condizioni (economica, abitativa, familiare e residenziale) del nucleo avviene, per quasi la totalità dei casi, nella fase di assegnazione.

Le verifiche delle domande raccolte attraverso il bando semestrale o annuale avviene, per la maggior parte dei Comuni (21 su 23) solo nella fase immediatamente precedente l'assegnazione²⁷. Fino a quel momento le domande presenti in graduatoria hanno il valore di un'auto-rappresentazione del bisogno abitativo. Nella fase di verifica può, infatti, accadere che una percentuale importante di domande²⁸ (circa il 30%) subisca delle modifiche che possono portare all'esclusione o alla variazione della posizione in graduatoria. La cancellazione avviene nel caso in cui il nucleo perda i requisiti. La modifica della posizione in graduatoria avviene nel caso in cui il ricalcolo della condizione di disagio porti a un punteggio differente (se più alto viene confermata l'assegnazione, se più basso viene annullata l'assegnazione).

L'obiettivo è quello di ridurre, nella fase di assegnazione, i casi di esclusione o di variazione del punteggio causati dall'imprecisione delle informazioni fornite in sede di presentazione della domanda.

Anche con questa modalità tuttavia rimarrebbe scoperta la possibilità di verificare i requisiti delle domande di quei nuclei che non aggiornano i dati ad ogni bando e la cui domanda giace intatta nel corso dei tre anni.

Le domande non rinnovate entro il termine di tre anni, nella maggior parte dei casi, vengono cancellate automaticamente dal sistema informatico una volta scadute (qualche anno fa la cancellazione era manuale).

Se dunque nell'arco del triennio di validità non viene effettuato alcun controllo oppure i nuclei familiari richiedenti non aggiornano la propria domanda, è possibile che nelle

²⁷ Solo in 2 casi su 23 nella fase di raccolta delle domande, vengono verificati i requisiti e i punteggi tramite l'esame della documentazione a supporto delle informazioni presentate.

²⁸ Non si tratta dunque di un dato rapportato a tutte le domande presenti in graduatoria ma solo a quelle esaminate perché si trovano nella fase che precede l'assegnazione.

graduatorie rimangono delle domande il cui contenuto può non essere aggiornato, nel senso che: può essere diverso il punteggio effettivo a fronte di un'eventuale modifica della condizione (famigliare, abitativa, economica e residenziale), possono non sussistere i requisiti soggettivi. Le probabilità che siano mutate in senso migliorativo piuttosto che peggiorativo sono maggiori, in quanto si ipotizza che coloro che vedono peggiorata la propria condizione (economica, abitativa, famigliare) siano interessati ad aggiornare il prima possibile il punteggio in graduatoria per aumentare le probabilità di un'assegnazione.

Rispetto al caso specifico dei nuclei famigliari che hanno un reddito ISEE-ERP che ricade nella fascia di sovrapposizione tra il canone sociale e il canone moderato, ovvero tra i 14.000€ e i 16.000€ e che rientrano quindi all'interno di due graduatorie (quella a canone sociale e quella a canone moderato) una volta che viene loro assegnato uno dei due alloggi, poco più della metà dei Comuni (56% circa) e il 36% delle ALER cancella le domande da entrambe le graduatorie, il restante (ad esclusione dei Comuni di Milano e di Bergamo) cancella le domande solo dalla graduatoria per cui è stata ottenuta l'assegnazione.

Esistono poi casi specifici come il Comune di Milano che ha una graduatoria unica e il codice identificativo del nucleo famigliare è differente nel caso abbia diritto sia al canone sociale sia al canone moderato, o come il Comune di Bergamo che chiede al nucleo in quale delle graduatorie preferisce essere inserito. È bene tener presente che rispetto alle domande per il canone moderato si tratta di numeri molto piccoli.

Casi di nuclei che passano dal sociale al moderato non sono stati riportati. La probabilità che nuclei assegnatari di alloggi a canone moderato, peggiorino le proprie condizioni (soprattutto economiche) chiedendo il trasferimento al canone sociale sono invece presenti. In questo caso, da quando è stata introdotta la possibilità di richiedere il cambio alloggio, la cancellazione dalla graduatoria del sociale, al momento dell'assegnazione dell'alloggio a canone moderato, non comporta successivamente la perdita del diritto di accesso all'ERP a canone sociale. È per questa ragione che, tra i Comuni che hanno la doppia graduatoria, ve ne sono alcuni che cancellano le domande assegnate da entrambe le graduatorie e altri che invece scelgono comunque di lasciare la domanda nella graduatoria per la quale non è avvenuta l'assegnazione.

L'esperienza dei Comuni ha messo in evidenza come la procedura di controllo dei requisiti e delle condizioni di disagio del nucleo²⁹ possa avere delle conseguenze inattese su una serie di situazioni famigliari. Il problema non riguarda tanto la veridicità dei dati presentati in sede di Bando, quanto le inevitabili trasformazioni che possono avvenire tra la fase di presentazione delle domande e la fase di assegnazione dell'alloggio. Di seguito si riportano i casi specifici segnalati dai Comuni e dalle ALER in occasione dei colloqui.

²⁹ Prevista dall'articolo 13, comma 5, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.,

CAPITOLO 3. Modalità straordinarie di assegnazione di alloggi ERP

Nell'ambito delle indagini volte a verificare se le norme presenti nel Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 riescano a intercettare la domanda di ERP presente sul territorio, si è scelto di indagare nello specifico le assegnazioni in deroga (ai requisiti e alle graduatorie), le assegnazioni a specifiche categorie di concorrenti e il fenomeno della morosità. Nel presente capitolo si approfondiranno i primi due temi. L'ipotesi dalla quale si è partiti è che l'utilizzo dell'assegnazione in deroga al regolamento o a specifiche categorie di concorrenti potesse dare qualche indicazione rispetto alle modalità con le quali si stanno modificando le esigenze abitative di chi si candida per entrare nell'ERP. I dati emersi dall'indagine confermano in parte quanto ipotizzato ma soprattutto sono stati utili per mettere in luce sia i problemi abitativi emergenti sia le differenti strategie di risposta messe in campo dagli enti pubblici.

3.1 Gli effetti degli sfratti sulle esperienze comunali di assegnazione in deroga alla graduatoria

L'indagine ha rilevato come il ricorso alle assegnazioni in deroga alla graduatoria³⁰ sia in aumento per il 40% dei Comuni e per il 30% delle ALER. La crisi è vista come uno dei principali fattori che indirettamente incide su tale trend. Vi sono anche il 25% di Comuni e il 30% di ALER secondo i quali l'utilizzo dello strumento è rimasto invariato. Per tutti gli altri, invece, il ricorso alla deroga alla graduatoria è diminuito, ha avuto un andamento altalenante o è totalmente assente.

Il comune che ha assegnato più alloggi in deroga è il Comune di Milano, uno dei pochi comuni del campione, insieme a Cesano Boscone e a Sesto San Giovanni, che ha superato la quota del 25%. Rispetto agli altri Comuni le percentuali vanno dallo 0% al 25%. Nel complesso la media delle assegnazioni in deroga alla graduatoria sul totale delle assegnazioni è del 12%.

La deroga alla graduatoria viene utilizzata per: in primis la condizione di sfratto (articolo 14, comma 1, lettera a), del Regolamento), a seguire l'urgente sistemazione abitativa (articolo 14, comma 1, lettera d, del Regolamento) e, infine, l'assenza di un alloggio o la presenza di un alloggio antigienico o improprio (articolo 14, comma 1, lettera e) del Regolamento).

Tale strumento rientra dunque tra quelli che i comuni utilizzano per fare fronte all'emergenza sfratti. L'intensità con cui è stato utilizzato non è però sempre correlata al numero di sfratti eseguiti.

³⁰ Articolo 14, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

Rispetto all'uso della deroga alla graduatoria, i Comuni possono essere distinti in tre famiglie:

- Comuni che fanno un uso ridotto dell'assegnazione in deroga alla graduatoria: dallo 0% al 9%,
- Comuni che fanno un uso moderato delle assegnazioni in deroga: dal 10% al 25%,
- Comuni che fanno un uso elevato utilizzando la massima percentuale consentita dal Regolamento.

La scelta dei comuni della prima famiglia è condizionata da alcuni fattori. In primo luogo il timore di scatenare tensioni sociali tra chi ottiene la casa prima e chi, ha una condizione economica peggiore e si vede scavalcato. Un secondo fattore riguarda la volontà di limitare la discrezionalità delle scelte della commissione consultiva (articolo 14 del Regolamento) per evitare il rischio di strumentalizzazioni (anche politiche) o di ricorsi da parte di nuclei famigliari che sono stati "saltati". Rispetto al primo e al secondo punto, secondo le realtà intervistate, la possibilità di non assegnare secondo l'ordine della graduatoria consegna alla commissione consultiva (articolo 14, comma 5 del Regolamento) uno spazio decisionale discrezionale molto ampio, dove risulta necessario impostare ulteriori criteri di valutazione se si vogliono evitare, a parità di condizioni dei nuclei famigliari, scelte che possono non essere comprese dalla popolazione. È quindi per evitare ricorsi o l'esplosione di tensioni sociali che diversi Comuni hanno scelto di non utilizzare in alcun caso l'assegnazione in deroga, di farne un uso molto limitato oppure, come vedremo successivamente, di farne un uso condizionato a ulteriori criteri di valutazione. Un terzo fattore concerne il tentativo di evitare la "stagnazione" di alcune domande nella graduatoria. Diversi Comuni hanno messo in evidenza come una quota consistente di domande giaccia da molti anni in graduatoria e come tale situazione sia il risultato combinato oltre che della mancanza di alloggi sufficienti a rispondere alle domande presenti in graduatoria anche dell'utilizzo delle assegnazioni in deroga e dei punteggi di rilascio alloggio che consentono ad alcuni nuclei in possesso di sfratto, di portarsi alle prime posizioni.

A metà strada si trovano i Comuni che hanno optato per un uso moderato e ulteriormente regolamentato delle assegnazioni in deroga alla graduatoria. Al fine quindi di limitare le scelte discrezionali effettuate all'interno della commissione consultiva per la valutazione dei singoli casi – scelte che possono generare incomprensioni, ricorsi o tensioni sociali tra chi è in graduatoria – questi Comuni si sono dotati di un regolamento comunale finalizzato a orientare e guidare le scelte della commissione secondo criteri trasparenti e in armonia con il regolamento regionale (articolo 14, comma 5 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i). I regolamenti sono dunque strumenti che servono a inquadrare secondo criteri trasparenti e il più possibile oggettivi le situazioni dei diversi nuclei famigliari che vengono candidati per l'assegnazione in deroga. Tra le modalità di valutazione vengono introdotti ulteriori punteggi legati per esempio al numero di rate di affitto pagate nel corso del contratto di locazione nel privato al fine di dimostrare l'incolpevolezza dello sfratto. Oppure, come nel Comune di

Brescia, vengono previsti percorsi di valutazione distinti per i casi che vengono portati dai servizi sociali, e per quelli che arrivano direttamente dall'ufficio casa. Tali percorsi sono spesso pensati per valutare all'interno della commissione, non solo la deroga ma anche la possibilità di attivare strumenti alternativi di risposta all'emergenza sociale e abitativa.

L'ultima famiglia di Comuni è quella che sta facendo un uso dell'articolo 14 molto elevato. Tra questi ci sono indubbiamente i comuni che hanno livelli di fabbisogno abitativo tra i più alti. Le criticità rispetto a questo caso sembrano legate a un numero di esecuzioni di sfratto che sono in crescita esponenziale e alla difficoltà di stabilire criteri di priorità per la gestione di un ampio numero di casi in condizioni di emergenza. Non si tratta per questa realtà solo di casi di sfratto ma anche di situazioni che riguardano le lettere c³¹, d³², e³³ dell'articolo 14 e l'articolo 15 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.. La richiesta di estendere la quota al 50% è regola di fronte al numero di situazioni emergenziali a cui il Comune si trova a rispondere.

3.1.2 Assegnazioni in deroga e tempi sfratto

Lo sfratto esecutivo, come si è visto precedentemente, rappresenta una delle principali condizioni dei nuclei famigliari ai quali viene assegnato l'alloggio ERP in deroga alla graduatoria. Più nello specifico la scelta della deroga è legata generalmente alle tempistiche del rilascio alloggio che non coincidono con la disponibilità di un alloggio ERP da assegnare. Di seguito si presentano alcuni scenari che possono riguardare nuclei prossimi allo sfratto esecutivo o con lo sfratto eseguito:

1. Il nucleo è prossimo allo sfratto esecutivo ma non ha abbastanza punteggio per un'assegnazione ordinaria, se vi è la disponibilità dell'alloggio, il Comune può procedere con un'assegnazione in deroga alla graduatoria, anche concordando con l'ufficiale giudiziario i tempi di rilascio alloggio (il dialogo con l'ufficiale giudiziario risulta possibile quando il Comune non deve gestire un numero eccessivamente alto di domande);
2. Il nucleo è stato sfrattato e si è trasferito da amici o parenti perdendo il punteggio di rilascio alloggio (il punteggio di sovraffollamento va da 7 a 10 quello di rilascio alloggio da 25 a 70). Il Comune, se vi è la disponibilità dell'alloggio, procede con un'assegnazione in deroga alla graduatoria per questo nucleo che ha perso l'alloggio e che non ha più un punteggio favorevole per un'assegnazione ordinaria.

³¹ c) abbiano rilasciato o debbano rilasciare l'alloggio a seguito di calamità naturali quali alluvioni, terremoti, frane ovvero eventi impreveduti quali esplosioni, incendi, crolli o altro ad essi riconducibili.

³² d) necessitino di urgente sistemazione abitativa, anche a seguito di gravi eventi lesivi dell'integrità psico-fisica e personale, con particolare riguardo alle donne e ai minori.

³³ e) siano privi di alloggio o si trovino in alloggio antigiuridico ovvero in alloggio improprio, benché collocati in graduatoria, e per i quali non sia stato possibile provvedere alla sistemazione abitativa del nucleo familiare, con l'ordinaria procedura della graduatoria, entro i tre mesi successivi dalla data di pubblicazione della graduatoria stessa.

3. Il nucleo viene sfrattato e il Comune, che non ha disponibilità di alloggi ERP, colloca il nucleo in strutture residenziali temporanee per tutelare il punteggio di rilascio alloggio. Tale punteggio potrà valere ai fini di un'assegnazione ordinaria.

3.1.3 Assegnazioni in deroga e motivazioni di opposizione

Secondo alcuni comuni la scelta di procedere con l'assegnazione in deroga è una conseguenza dettata anche dalla riduzione delle motivazioni di opposizione operata nel 2011. Questi casi riguardano i nuclei che, per esempio, in ottobre presentano la domanda per l'accesso all'ERP in condizione di sfratto con tempo di rilascio non ancora decorso. Nel mese di gennaio (dopo tre mesi) si chiude il bando e a febbraio il nucleo riceve lo sfratto esecutivo. Il punteggio che il nucleo possiede al momento della chiusura del bando è quello del tempo di rilascio non ancora decorso. Fino a giugno 2011 venivano considerate come possibili opposizioni per un riadeguamento del punteggio imprecisati "eventi accaduti", tra questi anche lo sfratto, in quanto evento successivo alla chiusura del bando. In questo modo l'assegnazione, con il punteggio di sfratto aumentato, consentiva di soddisfare la domanda utilizzando la via ordinaria. Dopo il 2011 si considera motivazione di opposizione solo la sopravvenuta condizione di invalidità. L'aggiornamento della domanda quindi può avvenire solo ed esclusivamente prima della chiusura del bando. Secondo le realtà ascoltate, rispetto a ciò che avveniva prima del 2011, si cristallizza e si rende meno dinamica la possibilità di aggiornare la graduatoria con la situazione del nucleo familiare reale, aumentando di conseguenza la necessità di ricorrere all'assegnazione in deroga.

3.2 Considerazioni in ordine ad altre modalità di assegnazione: le deroghe ai requisiti e le assegnazioni a specifiche categorie di concorrenti

L'assegnazione in deroga ai requisiti³⁴ è una misura utilizzata in maniera molto ridotta. Si tratta secondo alcuni Comuni e ALER intervistati, di un articolo che riguarda casi raramente riscontrabili sul territorio e che, soprattutto, sembra poco conosciuto dai Comuni. Il 30% sia delle ALER che dei Comuni ha dichiarato di non aver mai fatto ricorso alle assegnazioni in deroga ai requisiti. I numeri sono comunque di gran lunga inferiori a quelli delle assegnazioni in deroga alla graduatoria. Solo i Comuni di Milano e Bresso hanno assegnato più di 25 alloggi seguendo tale procedura, rispettivamente 35 e 28. Oltre a loro, i Comuni di Mantova (8) e Bergamo (4).

Per quanto riguarda i trend, nel corso degli ultimi 10 anni, a differenza della deroga alla graduatoria, il ricorso alla deroga ai requisiti non sembra aver subito andamenti crescenti né

³⁴ Articolo 15 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

essere aumentato in concomitanza con la crisi del 2008 (24%), in alcuni Comuni (20%) è stata addirittura rilevata una diminuzione. Tale risultato può essere letto considerando che le condizioni previste dall'articolo 15 del Regolamento non sono strettamente connesse a un disagio di tipo economico e quindi sono meno legate alle oscillazioni economiche del mercato.

Le motivazioni per le quali si fa ricorso allo strumento della deroga ai requisiti, riguardano in equa misura: la sistemazione in alloggi adeguati sotto il profilo igienico-sanitario di soggetti con patologie croniche e gravemente invalidanti, senza fissa dimora o soggetti a sfratto esecutivo, e che necessitano di assistenza sanitaria domiciliare continuativa attestata da apposita certificazione medica (articolo 15, comma 1, lettera a, del Regolamento) e la sistemazione in alloggi adeguati sotto il profilo igienico-sanitario di soggetti con patologie croniche e gravemente invalidanti, senza fissa dimora o soggetti a sfratto esecutivo, e che necessitano di assistenza sanitaria domiciliare continuativa attestata da apposita certificazione medica (articolo 15, comma 1, lettera b, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.).

Proposte

In generale le realtà ascoltate hanno proposto di prevedere una maggiore flessibilità nell'applicazione dell'articolo 15 consentendo di derogare ai requisiti anche per altre situazioni gravi di bisogno.

L'assegnazione a specifiche categorie di concorrenti³⁵ non sembra essere una misura particolarmente diffusa.

La maggior parte dei Comuni (64%) non utilizza la possibilità di assegnare in via prioritaria gli alloggi a specifiche categorie di concorrenti.

Le situazioni in cui viene adottata tale norma che consente di destinare il 30% delle assegnazioni a specifiche categorie, riguardano Comuni che mirano a:

- riequilibrare e preservare le possibilità di accesso ad alcuni nuclei, per esempio quelli formati da giovani normalmente in posizioni in graduatoria più penalizzanti rispetto agli anziani;
- favorire l'ingresso negli alloggi ERP di categorie che risultano particolarmente vulnerabili e fragili;
- favorire l'ingresso in alloggi che sono idonei per caratteristiche tipologiche a specifici nuclei famigliari;
- favorire l'ingresso di nuclei in possesso di specifiche caratteristiche per riequilibrare la situazione di alcuni quartieri che hanno un'alta concentrazione di determinati nuclei nell'ottica del mix abitativo.

³⁵ Articolo 11, commi 7 e 8, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

CAPITOLO 4. Morosità nell'ERP: primi elementi di analisi per la comprensione del fenomeno

La presente ricerca, come si è potuto leggere nei paragrafi precedenti, ha previsto una parte di attività dedicata alla comprensione delle trasformazioni che riguardano le esigenze abitative dei nuclei famigliari che fanno domanda per l'ERP. Il presente capitolo intende indagare le esigenze abitative degli inquilini ERP attraverso l'analisi del fenomeno della morosità. L'ipotesi dalla quale si è partiti è che l'analisi dell'esperienza dei Comuni e delle ALER sul problema della morosità, potesse fornire elementi conoscitivi rispetto a come si stanno trasformando le esigenze abitative di coloro che abitano all'interno dell'ERP generando riflessi sulla sostenibilità del sistema ma anche sulle possibilità di accesso da parte di altri nuclei.

La prospettiva adottata all'interno di questa indagine è stata dunque squisitamente qualitativa, essendo in corso un'altra ricerca volta ad indagare anche dal punto di vista quantitativo lo stesso oggetto di analisi (rif. Analisi ed elaborazione di scenari economico-finanziari a supporto della riforma del Testo Unico regionale in materia di Edilizia Residenziale Pubblica).

Nello specifico sono stati indagati:

- i fattori che influenzano il fenomeno (in negativo e in positivo) e in particolare l'impatto della l.r. 27/2007;
- le caratteristiche degli inquilini coinvolti;
- i centri di costo colpiti;
- le strategie di risposta adottate dai Comuni e dalle ALER;
- alcune criticità legate all'adozione/interpretazione delle definizioni di morosità colpevole e incolpevole;
- e, infine, le caratteristiche del fenomeno tra gli inquilini a canone moderato.

4.1. L'impatto della crisi economica e l'introduzione della l.r. 27/2007

Un primo dato emerso dall'indagine è che la morosità è fenomeno presente in tutte le realtà della rilevazione (ALER e comunali). Esso riguarda sia gli inquilini a canone sociale sia quelli a canone moderato. In alcune realtà coinvolge una percentuale consistente di inquilini (per es. ALER Milano), in altre la presenza di inquilini morosi è molto contenuta (per es. ALER Cremona e ALER Varese).

Per quanto riguarda l'andamento del fenomeno nell'ultimo decennio (2004-2014), il 90% dei Comuni e l'85% delle ALER sostengono che il fenomeno sia in aumento. Solamente 2 ALER (Como e Monza e Brianza) e 2 Comuni (Baranzate e Corsico) hanno dichiarato che la morosità sul loro territorio è rimasta invariata.

Secondo le ALER e i Comuni intervistati, la presenza di inquilini che non pagano il canone o le spese per i servizi è un fenomeno da sempre presente negli alloggi ERP. Alcuni dei soggetti intervistati tende a considerare tale fenomeno, quando presente in misura contenuta, una caratteristica fisiologica del sistema, in altre parole, un fenomeno presente indipendentemente da alcuni fattori che possono contribuire a svilupparlo o a contenerlo.

Rispetto alla situazione attuale che vede però una presenza del fenomeno diffusa su tutto il territorio e che raggiunge, in alcuni casi, elevati livelli di criticità, le ALER e i Comuni hanno portato l'attenzione su alcuni dei fattori che potrebbero essere alla base delle caratteristiche che ha assunto tale fenomeno nel corso degli ultimi anni. Si tratta di fattori che possono riguardare (a) specifici eventi o (b) elementi strutturali del sistema ERP.

Per quanto riguarda gli specifici eventi sono stati segnalati: la crisi economica e l'approvazione della legge regionale 8 novembre 2007, n.27 in materia di "Criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica e norme sulla valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica". La crisi è stata segnalata nel questionario dal 56% dei Comuni e dal 70% delle ALER come l'evento che ha determinato un aumento della morosità, a fronte di un trend già negativo. La crisi ha prodotto, secondo gli intervistati, un peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie che è andato a influire sulla capacità di corresponsione del canone e delle spese per i servizi. Tale peggioramento è stato rilevato soprattutto negli ultimi 3 anni (dal 2011 ad oggi). Insieme alla crisi, l'altro evento messo in evidenza in occasione delle interviste in profondità, riguarda l'entrata a regime della legge regionale 8 novembre 2007, n.27, avvenuto tra il 2007 e il 2010, proprio in concomitanza con la crisi. Della legge regionale, di cui si parlerà in modo più approfondito nel capitolo successivo, sono segnalati sia le conseguenze prodotte dall'aumento generalizzato dei canoni sia l'inasprimento delle sanzioni per gli inquilini che non adempiono ad alcuni specifici obblighi amministrativi (per esempio l'anagrafe utenza ERP).

Per quanto i fattori di tipo strutturale che riguardano la gestione e il funzionamento del sistema ERP e che possono concorrere a determinare la consistenza del fenomeno della morosità sono stati segnalati: i livelli delle spese per i servizi (le spese condominiali); e le modalità e le possibilità di gestione del fenomeno da parte degli enti (progettazione di piani di recupero del credito, stanziamento del contributo di solidarietà, mobilità abitativa etc.).

Per quanto riguarda il livello delle spese per i servizi (le spese condominiali), di cui si parlerà anche nel paragrafo 4.4, esse sono riconosciute tra le possibili cause di insolvenza da parte degli inquilini perché: in primo luogo le modalità di calcolo, diversamente dal canone, non devono rispettare requisiti di sopportabilità (non vi è proporzionalità col reddito) e, in secondo luogo, la corresponsione delle spese avviene unitamente al canone. I casi più citati sono quelli di inquilini che pagano il canone minimo di 20 euro ma hanno spese condominiali che ammontano a 200 euro. La morosità in questi casi si genera non tanto per il canone quanto per la consistenza delle spese per i servizi. L'ammontare delle spese per i servizi dipendono da diversi elementi: la vetustà dell'edificio, lo stato di manutenzione e la classe energetica di appartenenza (per esempio la dispersione termica può essere una variabile che fa aumentare o diminuire le spese

per il riscaldamento) ma anche il numero di servizi offerti (la manutenzione del verde e dell'ascensore, il servizio di pulizie delle scale e delle parti comuni, il servizio di raccolta dei rifiuti, il riscaldamento centralizzato, l'acqua, il servizio di portineria etc.).

Un altro fattore che può contribuire a contenere o a diffondere il fenomeno della morosità è strettamente legato alle modalità con le quali viene affrontato da parte degli enti gestori, anche per questo tema è stato dedicato un paragrafo specifico (*4.5 Morosità: modalità di gestione e possibilità di azione*). Infatti due realtà (ALER di Cremona e di Varese) hanno messo in evidenza come l'impegno costante volto a contenere il fenomeno e a seguire i singoli casi attraverso gli strumenti messi a disposizione della normativa (rideterminazione del canone, progettazione di piani di recupero del credito, introduzione del contributo di solidarietà, mobilità abitativa etc.) contribuisca a far rientrare situazioni critiche e a farle stabilizzare. In altri casi (ALER e Comune di Milano) è stata portata l'esperienza di una difficile gestione del fenomeno, causata dal numero troppo elevato di inquilini coinvolti dal problema e, probabilmente, dal numero troppo basso di personale da dedicare alla gestione delle singole situazioni.

In generale ciò che emerge è che la morosità è presente secondo intensità diverse nei singoli contesti. Le differenze possono riguardare in sintesi: i modi con cui la crisi e le novità normative hanno impattato sui singoli territori e le strategie con le quali i territori cercano di farvi fronte.

4.2 L'impatto specifico della lr 27/2007 sui livelli di morosità e gli effetti sul sistema ERP

Le realtà ascoltate attraverso l'indagine, in merito agli eventi che hanno contribuito ad accrescere il fenomeno della morosità, hanno segnalato l'impatto della crisi e la concomitante entrata a regime della legge regionale 8 novembre 2007, n.27 alla fine del periodo transitorio tra il 2010 e il 2011.

Della legge regionale vengono segnalate le novità ma anche alcuni aspetti presenti anche nella normativa precedente e che hanno subito alcune modificazioni.

Rispetto alle novità è stata posta l'attenzione sugli effetti prodotti dall'aumento generalizzato dei canoni di locazione e dall'inasprimento delle sanzioni pecuniarie per gli inquilini che non rispettano alcuni adempimenti amministrativi, tra questi l'anagrafe utenza ERP. Rispetto ad altri aspetti della legge, in vigore anche nel testo precedente, è stata posta l'attenzione sulle modalità di determinazione di alcuni canoni di locazione in relazione a specifiche tipologie di nuclei familiari (i redditi zero e i lavoratori autonomi).

Per quanto riguarda l'aumento generalizzato dei canoni, diversi Comuni e ALER intervistati hanno affermato come, tendenzialmente, una qualsiasi modificazione in aumento del valore dei canoni implichi un aumento del numero di persone che smettono di pagare: l'impatto oltre che essere economico è, secondo l'esperienza di queste realtà, di tipo psicologico.

La legge regionale è entrata a regime, tuttavia, in una fase segnata dall'insorgere della crisi nella quale alcuni nuclei familiari stavano già vivendo un progressivo peggioramento delle condizioni economiche. Per questa ragione, si pensa che i livelli di morosità raggiunti

dipendano dall'interazione tra questi due eventi (l'entrata in vigore della legge e l'insorgere della crisi) e che la crisi abbia funzionato da detonatore di un fenomeno che stava già dando segnali di criticità.

Oltre all'aumento dei canoni di locazione, l'attenzione degli intervistati è stata rivolta verso altre due specifiche misure presenti nella legge stessa:

1. l'obbligo di partecipazione all'anagrafe utenza ERP;
2. le modalità di calcolo del canone di locazione per i redditi diversi da quelli previsti nell'articolo 31, comma 4, lettera a, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27.

Si tratta di due punti già presenti nella legge precedente ma che attraverso il nuovo testo vengono modificati nell'ottica di scoraggiare ulteriormente alcuni comportamenti da parte degli inquilini.

Rispetto al primo punto, l'obbligo da parte degli inquilini di partecipare ogni due anni "all'aggiornamento della propria condizione economica, abitativa e familiare, al fine di consentire, in presenza di modificazioni del nucleo, un adeguamento del canone o dell'alloggio, soprattutto nelle realtà con alto numero di alloggi ERP" è stata rilevata dai Comuni e dalle ALER, una quota variabile di inquilini che non ha partecipato all'iniziativa, in particolare nuclei composti da anziani. Per gli inquilini inadempienti la legge regionale prevede il passaggio diretto dall'area di appartenenza (protezione, accesso o permanenza) all'area della decadenza, attribuendo, di conseguenza, il canone massimo applicabile. Un Comune ha parlato di un aumento del 200% rispetto al canone iniziale (nella legge regionale precedente veniva calcolato l'aumento come il doppio dell'equo canone). Tale evento ha contribuito a: aumentare il numero di inquilini insolventi, non tanto per l'adempimento in sé quanto per l'ammontare della sanzione che ha reso più difficile la possibilità di sanare il debito prodotto; produrre elevati livelli di morosità (definiti da alcune realtà "distorti") e delle attese di bilancio difficilmente realizzabili; infine, generare oneri derivanti dall'attuazione delle procedure previste dalla legge per il recupero coattivo delle somme.

Rispetto al secondo punto, è stato messo in evidenza come le modalità di calcolo del canone stabilite dalla legge regionale per determinate tipologie di nuclei familiari, possa essere alla base di alcune situazioni di morosità. Si tratta, in particolare, dell'attuale articolo 31, comma 3 della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27 che stabilisce che: per i redditi diversi da quelli elencati nel comma 4, lettera a) «la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE- ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9001,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP». I redditi elencati nel comma 4 lettera a) sono quelli dei nuclei familiari con reddito imponibile³⁶ derivante esclusivamente o prevalentemente da «pensione, lavoro dipendente o assimilato, ivi compresi i redditi percepiti ai

³⁶ L'ammontare di tali redditi, per poter rimanere nell'area della protezione che prevede un canone minimo di 20 euro, non deve superare i 9.000,00 euro.

sensi della legge 30/2003 e del decreto legislativo 276/2003 o da sussidi erogati da enti pubblici o di assistenza o beneficenza legalmente riconosciuti [...]».

Le modalità di calcolo del canone, per le tipologie di reddito che non rientrano nell'elenco di cui sopra, non seguono dunque criteri di progressività in relazione al reddito ma si basano, in prima istanza, sul possesso o meno di determinate tipologie contrattuali, attribuendo un peso secondario all'ammontare del reddito stesso. Tra i nuclei famigliari che rientrano in questa casistica sono stati segnalati quelli che dichiarano reddito zero (che quindi non sono destinatari di sussidi erogati da enti pubblici o di assistenza e beneficenza legalmente riconosciuti) e quelli che sono in possesso di un reddito da partita IVA che, in alcuni casi, potrebbe risultare inferiore alla cifra di novemila euro stabilita dal Regolamento. Questi nuclei, come prevede la legge regionale, devono corrispondere un canone minimo mensile di 70 euro, invece che di 20 euro. Secondo le realtà intervistate tale norma che non riporta i criteri di sopportabilità del canone in relazione all'ammontare del reddito è tra le possibili cause delle morosità tra gli inquilini che rientrano nella fascia della protezione.

4.2 I nuclei famigliari coinvolti nel fenomeno della morosità

I nuclei maggiormente coinvolti dal fenomeno della morosità, secondo i risultati dei questionari, rientrano principalmente nelle prime due aree di assegnatari³⁷ (protezione e accesso).

In particolare per il 67% dei Comuni e per l'87% delle ALER, l'area della protezione è in assoluto quella più colpita³⁸.

Secondo le realtà intervistate i nuclei che dichiarano un reddito alto e che appartengono all'area della permanenza sono maggiormente in grado di sostenere le spese per l'affitto e per i servizi comuni. I nuclei che dichiarano un reddito basso o uguale a zero sono tra quelli che, in misura maggiore, tendono a diventare morosi.

Le tipologie di nuclei famigliari che risultano in sofferenza con il pagamento del canone e delle spese, sono:

1. Nuclei composti da un anziano
2. Nuclei con la sola pensione di invalidità
3. Nuclei monoreddito, in particolare i nuclei numerosi e quelli stranieri
4. Nuclei famigliari con contratti a tempo determinato, borse lavoro, contratti di apprendistato
5. Nuclei finiti in fascia di decadenza perché non hanno risposto all'anagrafe utenza ERP
6. Nuclei a reddito zero

³⁷ Vedi articolo 31, comma 4, lettere a) b) c) e d) della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27.

³⁸ La morosità è stata calcolata dagli enti misurando l'incidenza del numero di inquilini morosi sul totale degli inquilini presente in ciascuna area di assegnatari. Non è stato calcolato dunque l'incidenza economica della morosità per ciascuna area di assegnatari sul totale dell'ammontare della morosità.

Dai questionari emerge come il principale evento personale che determina l'insorgere della morosità sia la perdita del lavoro per licenziamento.

A seguire, i Comuni segnalano la perdita del lavoro per fine contratto atipico e il fallimento/carenza di lavoro dell'attività in proprio (caso partite IVA).

Le ALER segnalano come causa della morosità, dopo la perdita del lavoro, il verificarsi di una separazione o divorzio e il fallimento/carenza di lavoro dell'attività in proprio.

Si fa notare come tre Comuni abbiano posto l'attenzione sul numero crescente di persone affette da forme di dipendenza da sostanze stupefacenti e gioco d'azzardo patologico cui è quasi sempre associata una situazione di morosità.

4.3 Le spese condominiali come centro di costo sensibile della morosità

La morosità si genera con il mancato pagamento del bollettino che viene inviato a tutti gli inquilini dall'ente gestore. Nella maggior parte dei casi il bollettino è unico e, seppur distingua le singole voci, include il canone di locazione e le spese per i servizi (spese condominiali: riscaldamento se centralizzato, manutenzione verde, acqua, pulizia scale, manutenzione ascensore, presenza custode ...). Dal questionario emerge come per oltre il 90% dei casi (sia ALER che comunali) la morosità riguardi sia canone che le spese per i servizi. Si ipotizza che il risultato raccolto sia legato al tipo di contratto stipulato tra l'ente gestore e la società erogatrice di un determinato servizio (per esempio acqua, gas). Se, come accade nella maggior parte dei casi, gli enti gestori stipulano il contratto con la società erogatrice di un determinato servizio, ripartendo in un secondo momento le spese sostenute tra gli inquilini che hanno ricevuto tale servizio, i livelli di morosità per mancato pagamento delle spese e del canone sono più elevati (in termini assoluti e relativi). Se, come accade solo in un caso³⁹ tra quelli intervistati (ALER di Cremona), i servizi condominiali non dipendono dagli enti gestori ma direttamente dalla società erogatrice, i livelli di morosità per mancato pagamento del canone (in questo caso) risultano più contenuti.

Gli enti intervistati hanno posto l'attenzione sul fatto che spesso i nuclei familiari che diventano morosi hanno più difficoltà a corrispondere le spese per i servizi che il canone di locazione. Un esempio tipico riportato da più realtà riguarda il caso dell'inquilino che deve corrispondere il canone minimo di 20 euro e le spese condominiali di 200 euro.

Tale situazione si genera soprattutto quando coincidono alcune condizioni:

³⁹ Si tratterebbe di verificare il dato su tutti gli enti che gestiscono l'ERP presenti sul territorio regionale.

- le spese per i servizi sono rimosse dall'ente gestore insieme al canone. Si tratta di spese che generano poi delle previsioni di entrata per l'ente gestore che con difficoltà potranno essere soddisfatte se si origina una situazione di morosità;
- l'inquilino abita in un condominio che ha le spese per i servizi particolarmente alte perché: è presente un numero di servizi più elevato che in altri contesti (ascensore, custode, riscaldamento centralizzato, pulizia parti comuni, manutenzione giardino...) o perché l'edificio in cui abita è vetusto, in stato di degrado o in una classe energetica molto bassa (maggiore dispersione energetica legata al tipo di impianto di riscaldamento, alla tipologia degli alloggi, alla carenza di manutenzione, alla necessità di intervenire spesso con interventi di riparazione, ristrutturazione e manutenzione...).

In queste condizioni l'inquilino che si trova in difficoltà economica, ricevendo un bollettino unico, tende a non pagare entrambe le voci di spesa.

Secondo alcune testimonianze raccolte (per esempio il Comune di Milano) dietro il mancato pagamento di alcune delle voci (canone o spese, o entrambi) possono anche celarsi manifestazioni di protesta, nei confronti dell'ente gestore, legate con molta probabilità allo stato di degrado e alla scarsa manutenzione che contraddistinguono alcuni edifici o alloggi di ERP (dal persistente guasto dell'ascensore, alla pulizia del condominio, allo stato di manutenzione esterna degli edifici, alle infiltrazioni di umidità all'interno di cantine e alloggi, etc.).

4.4 Può sussistere la morosità incolpevole nell'ERP? Misure di prevenzione e gestione del fenomeno

Uno degli elementi che incide sui livelli di morosità tra gli inquilini è la capacità degli enti di farvi fronte e di gestire le singole situazioni.

Come hanno fatto notare alcune realtà raggiunte dall'intervista la morosità incolpevole nell'ERP, in linea teorica, non dovrebbe sussistere dal momento che la legge regionale prevede l'adozione di due misure volte indirettamente a prevenire la possibile insorgenza di tale fenomeno: la rideterminazione del canone (articolo 31, comma 11, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27) e il contributo di solidarietà (articolo 35, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27).

La rideterminazione del canone viene attivata sistematicamente a seguito di un peggioramento della situazione economica del nucleo familiare. Tale adeguamento viene applicato, tramite la determinazione di un canone provvisorio, a partire dal mese successivo alla data della richiesta formulata dall'utente all'ente gestore. La richiesta di rideterminazione del canone non ha tuttavia alcun valore per la corresponsione delle spese per i servizi per le quali, come è noto, non vigono criteri di sopportabilità.

La seconda misura che la normativa mette a disposizione è il contributo di solidarietà che a differenza della prima, può essere utilizzata anche per coprire le spese per i servizi.

Il contributo di solidarietà dovrebbe essere finanziato per metà dal comune e per metà dall'ente proprietario ed è finalizzato a sostenere l'inquilino nel pagamento del canone e delle spese per i servizi. L'ammontare delle risorse dipende, tuttavia, dalle disponibilità economiche del Comune e dell'ente proprietario che non ha alcun obbligo a finanziare il fondo.

Un ulteriore strumento utilizzato dai comuni, e non disciplinato a livello regionale, è il contributo economico comunale elargito per il pagamento delle spese e del canone di locazione.

E, infine, un altro strumento adottato da alcuni enti intervistati per contenere o prevenire situazioni di morosità è quello della mobilità abitativa, utilizzato per spostare l'inquilino in un alloggio dove possa pagare meno spese (articolo 22, comma 2, lettera e, e comma 10, lettere d e f, rr1/2004).

Dalle interviste emerge che nei contesti in cui si registrano livelli contenuti di morosità (per es. ALER Brescia, Varese, Cremona) è presente una gestione fortemente integrata tra l'ALER e il Comune (non solo come ufficio casa ma anche e soprattutto come servizi sociali) per l'“accompagnamento” dei singoli nuclei famigliari in difficoltà. Tale gestione, il più delle volte, riguarda la presa in carico del nucleo familiare e la pianificazione di piani di rientro del debito. I piani di rientro nelle realtà più virtuose incrociate nell'indagine possono prevedere: la definizione dell'ammontare dell'acconto per sanare parte del debito, la rateizzazione del debito, l'abbattimento di una parte del debito o la sua cancellazione.

Un altro elemento che sembra influire non tanto sulla volontà quanto sulla capacità di contenimento del fenomeno, sembra riguardare il rapporto tra il numero di inquilini morosi e il personale comunale o dell'ente gestore da dedicare alla presa in carico delle situazioni di morosità. L'impressione è che la presenza di un numero elevato di inquilini (sia morosi che non) comporti maggiori difficoltà di gestione e di controllo da parte dell'ente. Quando i numeri sono elevati e il personale da impiegare è limitato, le risorse per far fronte al fenomeno sembrano riguardare prevalentemente misure di tipo repressivo e sanzionatorio (spese legali per il recupero dei crediti e, in alcuni casi limite, ingiunzioni di sfratto). Quando i numeri sono contenuti e il fenomeno sotto controllo, le risorse sono investite per misure di tipo preventivo e di carattere sociale (presa in carico, accompagnamento). Queste ultime, rispetto ai contesti di cui si è potuto raccogliere la testimonianza, sembrano essere maggiormente efficaci nel tentativo di contenere il fenomeno della morosità.

4.6. Morosità colpevole e incolpevole

Dal questionario è emerso che il 70% delle ALER e dei Comuni dichiara la morosità che interessa i propri inquilini di tipo incolpevole. Dalle interviste in profondità, tuttavia, proprio la definizione di morosità incolpevole data dalla normativa è stata in buona parte messa in discussione.

L'articolo 2 “Criterio di definizione di morosità incolpevole” del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, definisce la morosità incolpevole come segue:

1. Per morosità incolpevole si intende la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare.

2. La perdita o la consistente riduzione della capacità reddituale di cui al comma 1 possono essere dovute ad una delle seguenti cause: perdita del lavoro per licenziamento; accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente; malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali

Secondo alcune realtà la morosità nell'ERP dal punto di vista teorico non può che essere colpevole. Si tratta di un primo elemento posto dai Comuni e dalle ALER in merito alla definizione data dalla normativa e applicata agli inquilini dell'ERP. La normativa regionale prevede, infatti, una serie di misure che consentono di prevenire il generarsi di situazioni di morosità (rideterminazione del canone, contributo di solidarietà). Tuttavia sono gli stessi Comuni e ALER che, se da una parte rilevano come la rideterminazione del canone e il contributo di solidarietà contribuiscano a tenere bassi i livelli di morosità (e a rendere effettiva l'assenza di morosità), dall'altra non è del tutto chiaro se queste due misure siano utilizzate regolarmente e secondo identiche strategie da tutte le realtà presenti sul territorio e in particolare da quelle che registrano livelli molto alti di morosità. In particolare a essere variabile non è tanto l'utilizzo dello strumento per la rideterminazione del canone, quanto l'attivazione del contributo di solidarietà che dipende da una non scontata disponibilità economica dell'ente comunale e dell'ente proprietario.

Un secondo aspetto critico legato alle definizioni offerte dalla normativa è la difficoltà, secondo alcuni comuni e ALER, di collocare i nuclei famigliari morosi nella categoria di colpevole o di incolpevole. Un esempio che è stato portato all'attenzione riguarda le persone affette da gioco d'azzardo patologico o le persone che non sono in grado di gestire il proprio bilancio familiare. Rispetto a questi due casi le persone intervistate (sia delle ALER che dei Comuni) hanno espresso qualche difficoltà a dare un'interpretazione stringente della normativa.

4.5 Il fenomeno della morosità nel canone moderato

La morosità, come si è detto all'inizio di questo capitolo, è un fenomeno presente anche tra gli inquilini a canone moderato e che ha registrato nel corso degli anni un progressivo aumento.

Secondo le realtà ascoltate nella rilevazione, la maggiore difficoltà di chi è assegnatario di un alloggio a canone moderato non sta solo nella corresponsione della quota relativa alle spese per i servizi ma anche nella quota relativa al canone. Un canone la cui definizione segue il principio

del recupero dei costi di costruzione e non il principio di sopportabilità che contraddistingue il canone sociale, per questo risulta nettamente superiore a quest'ultimo.

Ai livelli alti del canone moderato rispetto al canone sociale, si aggiunge la condizione reddituale del nucleo che secondo le realtà intervistate, spesso ricade o nella fascia di sovrapposizione tra il canone sociale e il canone moderato, o in una fascia reddituale appena superiore alla soglia massima di accesso all'ERP a canone sociale. Si tratta dunque di nuclei che dal punto di vista della condizione economica risultano particolarmente vulnerabili e non sono mancati casi di peggioramento delle condizioni economiche. Tali peggioramenti sono stati registrati in corrispondenza della crisi e sono stati alla base della nascita di situazioni di morosità. Le misure per sostenere il nucleo a fronte di una situazione economica peggiorata sono ovviamente diverse da quelle pensate per gli inquilini degli alloggi a canone sociale.

Le realtà intervistate hanno posto l'attenzione in particolare su:

1. l'accesso ad apposite misure regionali per il sostegno degli affitti, nei casi in cui il nucleo familiare, per modifica dell'ISEE-ERP, rientri nei limiti previsti dall'art.8 lett.f) del Regolamento;
2. la possibilità di richiedere di passare ad un alloggio a canone sociale, nei casi in cui il nucleo familiare, per modifica dell'ISEE-ERP, rientri nei limiti previsti dall'art.8 lett.f) del Regolamento.

Rispetto al cambio alloggio le realtà ascoltate hanno messo in evidenza come la procedura prevista dal Regolamento contenga delle criticità che limitano le possibilità di utilizzo della misura. Nell'articolo 22, comma 1 bis, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i. viene riportato quanto segue "è ammessa la mobilità abitativa da alloggi a canone moderato e concordato ad alloggi a canone sociale qualora non venga ridotto il numero complessivo di alloggi a canone sociale". Sia per i Comuni che per le ALER risulta difficile mantenere lo stesso saldo di alloggi nelle procedure di mobilità verso il canone sociale perché sono pressoché inesistenti casi di inquilini che chiedono di passare dal canone sociale al canone moderato.

Rispetto alle apposite misure regionali per il sostegno degli affitti, il Fondo Sostegno Affitto, l'unico al momento previsto, non contempla la possibilità che possano accedere inquilini assegnatari di alloggi ERP.

Nel capitolo dedicato al canone moderato (Capitolo 7.2) si entrerà maggiormente nel merito delle questioni poste all'interno di questo paragrafo.

CAPITOLO 5. Le iniziative comunali di risposta alla domanda abitativa tra gestione dell'ordinario ed emergenza

5.1 Strategie di risposta abitativa in un contesto contraddistinto da scarsità di alloggi ERP

In questo paragrafo si restituisce quanto emerso dalle interviste e dai questionari in merito alle politiche abitative comunali. In particolare l'obiettivo di questa parte è conoscere le modalità di risposta alla domanda abitativa: le iniziative per rispondere alle "emergenze" e quelle per rispondere al target intercettato dall'ERP. L'ipotesi da cui si è partiti è che i Comuni, a causa per esempio della mancanza di alloggi o per evitare la concentrazione in determinate aree di situazioni di svantaggio sociale e economico, stiano provando a sperimentare sul proprio territorio altre misure di risposta oltre all'ERP.

Ciò che è emerso in parte conferma tale ipotesi in parte accentua ancor di più l'attenzione su alcune questioni. Le politiche comunali sembrano impegnate su due livelli: da una parte rispondere all'emergenza abitativa (nuclei sottoposti a sfratto esecutivo o già privi di abitazione) attraverso soluzioni abitative "tamponate" contraddistinte da temporaneità (domanda straordinaria); dall'altra rispondere alla domanda crescente di ERP (domanda ordinaria) attraverso misure volte a incrementare la disponibilità di un patrimonio abitativo accessibile. Di seguito si presentano schematicamente i risultati raccolti.

Tutti i Comuni cui è stato somministrato il questionario rilevano che sul proprio territorio il numero degli alloggi disponibili è insufficiente a rispondere alla domanda abitativa.

Tra le cause principali che rendono difficile la disponibilità di un numero più elevato di alloggi è segnalata per il 38% l'indisponibilità finanziaria per adeguare gli alloggi che si rendono liberi e che necessitano di interventi di messa a norma. Segue, con il 33% delle risposte, l'indisponibilità finanziaria per costruirne di nuovi e la difficoltà nel dare esecuzione al provvedimento di decadenza dall'assegnazione e quindi il rilascio dell'alloggio, come espresso dall'articolo 18 del Regolamento (20%). Solo per un Comune (il Comune di Milano) l'occupazione abusiva di alloggi non assegnati rappresenta una delle cause che concorre a rendere indisponibili gli alloggi.

Anche per quanto riguarda la categoria dell'emergenza abitativa, per quasi tutti i Comuni intervistati, con la sola eccezione di Mantova, gli alloggi disponibili o resi disponibili non sono sufficienti a far fronte la domanda abitativa emergenziale, come per esempio quella delle famiglie soggette a un provvedimento esecutivo di sfratto.

Con riferimento alle ragioni che possono stare alla base della carenza di alloggi, dalle interviste in profondità, sono emerse ulteriori riflessioni che vanno ad arricchire il quadro appena illustrato.

In primo luogo è stato sottolineato come, se da una parte la domanda è in aumento, dall'altra, non solo la risposta risulta complessivamente insufficiente, ma il numero di alloggi tende a rimanere costante rispetto al passato o a diminuire. La ragione della diminuzione e della stagnazione del numero di alloggi secondo alcuni Comuni risiede nel numero inferiore di disdette. Tale fenomeno pare strettamente connesso ad un aumento della vulnerabilità economica delle famiglie presenti nell'ERP che si manifesta sia in un abbassamento del reddito sia in una discontinuità del reddito stesso. Rispetto a quest'ultimo punto è stato rilevato come gli inquilini, anche a fronte di un leggero miglioramento del reddito, data l'incertezza di medio-lungo periodo e trovandosi nella condizione di poter scegliere (nel senso che non rientrano nell'area della decadenza) optano per rimanere negli alloggi ERP piuttosto che cercare un'alternativa sul mercato. L'affitto di un alloggio sul mercato, infatti, in una condizione di instabilità lavorativa è vista come rischiosa perché esporrebbe l'inquilino alla possibilità di non riuscire a pagare continuativamente il canone. Una condizione che in caso negativo li spingerebbe a ricorrere alle misure regionali di sostegno all'affitto o a ricandidarsi per un alloggio ERP, con tuttavia l'incertezza di un'immediata ri-assegnazione.

In secondo luogo, come è già stato rilevato nei capitoli precedenti, la scarsità di alloggi è anche legata alla mancanza di specifici alloggi idonei per determinate tipologie famigliari.

I casi più eclatanti segnalati sono quelli di Sondrio e Brescia, due Comuni che possiedono problemi opposti. Nelle graduatorie del Comune di Sondrio c'è una grande prevalenza di famiglie con un numero molto ridotto di componenti e con la presenza di almeno un familiare disabile (su 202 domande 44 sono di nuclei con un familiare disabile) e il patrimonio ERP a disposizione è tendenzialmente per nuclei famigliari numerosi e non idonei per i disabili. Nel Comune di Brescia ci sono molte famiglie numerose ma gli alloggi disponibili sono di piccole dimensioni.

All'interno di questo scenario prendono dunque forma le proposte dei Comuni e le iniziative messe in campo per rispondere alla domanda abitativa.

5.2 Interventi temporanei e speciali per rispondere all'emergenza abitativa

A fronte del quadro appena descritto con riferimento alle situazioni di emergenza come gli sfratti, i Comuni stanno attivando diverse misure volte a rispondere a quelle domande "emergenziali" che non riescono a essere soddisfatte nel breve periodo attraverso il sistema ERP a causa della mancanza di alloggi disponibili. In particolare, la soluzione cui ricorre almeno il 35% dei Comuni è quella delle case albergo; seguono l'inserimento dei nuclei in Comunità residenziali (30%), alloggi o dormitori gestiti dal terzo settore (15%), e altre soluzioni più estemporanee (15%) come l'offerta d'indennizzi alle famiglie.

Tali soluzioni vengono attivate in base alle politiche attuate in ciascun Comune ma soprattutto in base alla disponibilità finanziaria dell'ente.

Si tratta nei primi due casi di soluzioni che hanno dei costi elevati e che pertanto sono utilizzate in casi di estrema necessità (nuclei sottoposti a sfratto esecutivo). Nel caso delle comunità alloggio, dove sono collocate nella maggior parte dei casi le madri con i figli, i costi si aggirano intorno ai 60 euro al giorno per persona. Per quanto riguarda le case albergo, scelte in diversi casi per non smembrare il nucleo, si tratta di 80 euro al giorno, una cifra che varia a seconda della numerosità del nucleo stesso.

Oltre a queste tipologie di risposta, alcuni Comuni, sempre in risposta a bisogni abitativi emergenti che non riescono a trovare soluzione immediata tramite il sistema di ERP, utilizzano:

- forme di concertazione del rinvio dello sfratto con i proprietari nel caso di nuclei famigliari in graduatoria e prossimi all'assegnazione;
- alloggi temporanei.

Alloggi temporanei

Posto che per il 78% dei Comuni, la graduatoria è l'unico strumento utilizzato per l'assegnazione di alloggi ERP, i restanti 5 Comuni (il 23%), invece, sostengono di aver adottato parallelamente alla graduatoria altri strumenti. Si tratta soprattutto di soluzioni che riguardano l'assegnazione temporanea di alloggi e che mirano a dare prontamente risposta a quelle emergenze che, diversamente, secondo graduatoria ordinaria, non sarebbero soddisfabili a causa per esempio della mancanza dei requisiti previsti nel Regolamento o dei tempi di assegnazione che non coincidono con quelli dello sfratto.

Tra i nuclei che usufruiscono degli alloggi temporanei vi sono quelli sottoposti a sfratto esecutivo o eseguito e i nuclei seguiti dai servizi sociali per i quali è stato attivato anche un progetto di inserimento abitativo.

Gli alloggi temporanei normalmente non fanno parte del patrimonio ERP, bensì si tratta di:

- alloggi che possono essere stati estratti dal patrimonio ERP (tramite autorizzazione regionale), utilizzati per scopi sociali e il cui accesso si basa su requisiti diversi da quelli stabiliti dal Regolamento regionale;
- alloggi per sfrattati identificati con la l.118/1985;
- alloggi di proprietà comunale;
- alloggi di privati (singoli proprietari o organizzazioni del terzo settore) con cui il Comune ha stipulato una convenzione o un contratto d'affitto.

Interventi di riposta all'emergenza abitativa tramite l'assegnazione di alloggi temporanei

Comune di Brescia

Progetto su 200 appartamenti distribuiti nella città, di proprietà comunale, non ERP, destinati all'attività dei servizi sociali. La logica di assegnazione è a progetto, temporanea e a rotazione e dovrebbe riguardare alcune condizioni di emergenza abitativa come ad esempio i nuclei con

sfratto che non trovano immediatamente collocazione nell'ERP e le persone che non hanno i requisiti per l'accesso all'ERP.

Comune di Cremona

- Assegnazione di alloggi realizzati secondo la legge 118/85 a nuclei sfrattati o a nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo che non sono in possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP.
- Concessione di alloggi comunali di protezione sociale per casi particolari segnalati dai Servizi Sociali. Trattasi di alloggi estratti dall'ERP per tali finalità oppure di alloggi in locazione da privati.

Comune di Sondrio

Progetto Melagrana (progetto di housing sociale temporaneo): è un progetto che nasce dalla collaborazione tra il Comune, le cooperative e le associazioni del territorio. L'obiettivo è quello di affrontare l'emergenza abitativa attraverso l'offerta di alloggi temporanei rivolti a tutti i cittadini del distretto di Sondrio che sono in grado di pagare un canone comprensivo delle spese condominiali molto basso. Gli alloggi temporanei possono essere utilizzati per 6 mesi rinnovabili di altri 6 mesi. Ai cittadini che partecipano a questo progetto, e che vengono intercettati tramite i servizi sociali, viene proposto un accompagnamento volto a consolidare la loro capacità di gestione del reddito. Sul Comune di Sondrio verranno messi a disposizione 6 alloggi che saranno in grado accogliere 32 famiglie.

Comune di Rozzano

5 Alloggi comunali estrapolati da patrimonio ERP con delibera regionale finalizzata a gestire l'emergenza abitativa e alberghi.

Comune di Varese

- Progetto di housing sociale, in fase di realizzazione, che destina 3 alloggi comunali che necessitano di piccoli interventi di ristrutturazione di cui si farà carico il Comune, per esperienze di coabitazione di madri con figli. In questi alloggi verranno collocati madri con figli che hanno subito uno sfratto, i padri verranno collocati in strutture per soli uomini.
- 50 alloggi temporanei da destinare a nuclei che versano in una condizione di emergenza abitativa (es. sfratti esecutivi). Il Comune ha istituito per la gestione di questi alloggi un proprio regolamento ai sensi della L.118/1985. Uno dei parametri premianti che definiscono il punteggio nella graduatoria per l'assegnazione degli alloggi temporanei si basa sul numero di canoni di locazione che il nucleo familiare ha corrisposto, negli anni precedenti lo sfratto, per un alloggio nel mercato privato.

Altre misure per far fronte all'emergenza abitativa e in particolare agli sfratti

Brescia

Progetto di contenimento sfratti che prevede l'erogazione d'indennizzi ai proprietari che accettano di graduare gli sfratti, soprattutto se c'è in previsione un'assegnazione in alloggio ERP.

Sesto San Giovanni

Il Comune ha preso in affitto alloggi sul mercato privato a canone concordato, da destinare a nuclei famigliari in emergenza abitativa.

Cremona

Il Comune ha acquisito 7 alloggi in locazione da privati da destinare all'emergenza abitativa.

Misure di sostegno ai nuclei famigliari in difficoltà per l'inserimento nel mercato privato della locazione

Varese

Il Comune offre un sostegno economico ai nuclei famigliari per la sottoscrizione di un nuovo contratto di locazione sul mercato.

Sesto San Giovanni

Il Comune eroga contributi per la firma di nuovi contratti.

5.3 “Accordi” con i privati come principale strada per aumentare la disponibilità di alloggi accessibili

Dai questionari è emerso che la maggior parte dei Comuni (74%) realizza interventi, progetti e misure volte ad aumentare la disponibilità di alloggi accessibili.

Si tratta:

1. per il 70% di interventi sul patrimonio esistente:
 - tavoli con i proprietari di appartamenti sfitti, recupero alloggi confiscati alla mafia,
 - ristrutturazioni e frazionamenti per quanto riguarda il patrimonio pubblico,
 - assegnazioni allo stato di fatto.
2. per il 18% di nuove realizzazioni:

- costruzione di nuovi alloggi pubblici,
- riserva di alloggi ERP o convenzionati all'interno di nuove costruzioni private previste nel PGT.

Interventi sul patrimonio esistente

Tavoli con i privati

Comune di Rozzano

Istituzione di tavoli aperti tra Amministrazione Comunale e proprietari di alloggi nel comune di Rozzano, per la locazione a canone calmierato di alloggi attualmente sfitti, con contratti di breve durata rispetto al contratto tradizionale e dove in prospettiva l'intenzione è quella di proporre sgravi sul pagamento dei tributi comunali.

Comune di Sondrio

Progetto Housing Solidale - L'iniziativa è volta a promuovere il reperimento degli alloggi privati che verranno messi sul mercato con canoni "solidali". I requisiti di accesso sono stabiliti dalla Regione. Ai proprietari che mettono a disposizione gli alloggi sfitti di loro proprietà verranno fornite garanzie per eventuali morosità o danneggiamenti. Si tratta di un'offerta abitativa che mira ad intercettare quei nuclei che non possono accedere all'ERP ma neanche al mercato.

Interventi di riqualificazione/ristrutturazione del patrimonio ERP

Bergamo

Progetto via Quarenghi – intervento di recupero edilizio cofinanziato da Regione Lombardia volto alla realizzazione di 24 alloggi destinati all'housing sociale.

Brescia

Il Comune ha aperto un bando rivolto agli operatori dell'edilizia sociale e del sociale finalizzato a raccogliere dichiarazioni di interesse per la gestione di 195 appartamenti della torre San Polo in una logica di housing sociale e con un'impostazione di mix abitativo che possa prevedere la presenza di ERP.

Cinisello Balsamo

Interventi volti al frazionamento di alloggi all'interno del Contratto di Quartiere.

Como

Interventi di messa a norma e manutenzione di alloggi di risulta.

Corsico

Partecipazione al Bando Regionale per fruire dei finanziamenti volti alla ristrutturazione di alloggi.

Cremona

PRU S. Imerio per la ristrutturazione di uno stabile di 14 alloggi e recupero del piano terra di un complesso costituito da 120 alloggi. Quelli in ristrutturazione sono 22.

Partecipazione a vari bandi regionali per fruire di contributi per la ristrutturazione di alloggi sfitti.

Monza

Progetti volti alla ristrutturazione di alloggi inagibili.

Pavia

Attivazione di bandi per la ristrutturazione di alloggi sfitti.

Varese

Ristrutturazione di alloggi ERP al fine di renderli disponibili.

Progetto di ristrutturazione di 12 alloggi comunali per la realizzazione di 20 alloggi da destinare all'emergenza abitativa.

Assegnazioni allo stato di fatto

Rozzano

Il Comune è stato il primo a sperimentare l'assegnazione allo stato di fatto. Ha avviato questa esperienza per far fronte ad una pressante domanda abitativa e alla scarsa disponibilità di appartamenti agibili.

Milano

Progetto di assegnazione di alloggi ERP allo stato di fatto per rendere accessibile la dotazione di alloggi disponibili ma non abitabili perché necessitanti di lavori di adeguamento impiantistico e/o di interventi minimi di manutenzione. Gli alloggi sono assegnabili a quei nuclei familiari iscritti nella graduatoria e in possesso dei requisiti di accesso previsti all'articolo 8 del Regolamento, che scelgono di farsi carico, attraverso una manifestazione di interesse, dei lavori di adeguamento impiantistico e/o lavori manutentivi minimi, il cui costo potrà essere

successivamente scomputato dal canone locativo. La novità rispetto a quanto già previsto dal Regolamento riguarda la modalità con cui vengono individuati gli assegnatari. Il Regolamento prevede che venga offerta questa proposta seguendo l'ordine della graduatoria. Tale procedura nei due anni che hanno preceduto l'avvio della sperimentazione non ha avuto successo. Con questo progetto invece, attraverso l'autorizzazione della Regione a derogare al Regolamento, l'assegnazione può avvenire tramite manifestazione di interesse, indipendentemente dalla posizione in graduatoria. Le condizioni di partecipazione sono: l'inserimento del nucleo familiare nelle graduatorie ERP, il possesso dei requisiti soggettivi previsti dall'articolo 8, la disponibilità a sostenere le spese di recupero dell'alloggio a fronte della possibilità di recuperare tali spese dallo scomputo dei canoni di locazione.

Nuove realizzazioni

Bergamo

- *Progetto Santa Croce* - Realizzazione di 42 nuovi alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica finanziati da Regione Lombardia e realizzati con criteri di sostenibilità ambientale.
- Contratto di quartiere di Grumello – ha previsto la realizzazione di nuovi edifici per un totale di circa 50 alloggi da destinare a canone moderato, sociale e affitto temporaneo.
- AQST – realizzazione di 39 alloggi.

Brescia

Sono in progetto nuove realizzazioni nell'ambito dell'housing sociale.

Cesano Boscone

- Progetti di nuova edificazione di alloggi a canone convenzionato.
- Alloggi confiscati alla mafia assegnati a donne sole con figli.

Cologno Monzese

- Edilizia Convenzionata - PGT con riserva del 10% delle nuove realizzazioni da destinare all'Edilizia Residenziale Pubblica.
- AQST.
- Piano Operativo Regionale.

Lodi

- Accordi con operatori privati per la cessione al Comune di una quota di alloggi realizzati dagli stessi.
- Sospensione dei piani di vendita di parte del patrimonio ERP.

CAPITOLO 6. Mix abitativo: la non scontata attivazione dei processi di “integrazione sociale”

All'interno di questo capitolo vengono presentati alcuni temi affrontati in occasione della ricerca sulla Stima del bisogno di alloggi di ERP e la cui comprensione contribuisce da una parte ad arricchire il quadro emerso sul tema specifico oggetto di indagine e illustrato nei capitoli precedenti, dall'altra a fornire informazioni ed elementi che possono essere utili al percorso di riforma in corso. In particolare verranno approfonditi i temi relativi a: il mix abitativo, il canone moderato, la sostenibilità del sistema ERP e altri temi proposti dai Comuni e dalle ALER ascoltati tramite la rilevazione.

6.1 Le sperimentazioni nei nuovi insediamenti e la gestione del mix sul patrimonio esistente

Il Regolamento regionale⁴⁰ ha previsto la possibilità di introdurre forme di mix abitativo volte a favorire l'integrazione sociale. All'interno della ricerca, attraverso i questionari e le interviste, si è cercato di indagare l'esperienza dei Comuni e delle ALER intorno a tale tema per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti presenti nella normativa e più in generale le strategie adottate per far fronte ai problemi dell'integrazione sociale.

Dall'indagine è emerso che la maggior parte dei Comuni (87%) e la totalità delle ALER dichiarano di porre attenzione al mix abitativo in sede di assegnazione degli alloggi. Tale attenzione come vedremo si traduce in operazioni che si collocano nelle procedure ordinarie oppure, qualora si presenti la possibilità, in progetti specifici contraddistinti dalla disponibilità di un numero elevato di nuovi alloggi. Tuttavia, nonostante questa attenzione diffusa, sull'idea che il mix possa effettivamente contribuire a ridurre situazioni di degrado fisico e sociale in alcuni complessi di ERP e favorire l'integrazione sociale, non vi è del tutto accordo tra ALER e Comuni: il 30% circa dei Comuni e il 54% delle ALER ritengono, infatti, che questa misura non sia sufficiente a garantire processi di integrazione sociale.

⁴⁰ Articolo 6bis. del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 “Mix abitativo” « Al fine di favorire l'integrazione sociale, nei casi di nuova edificazione e in tutte le tipologie di recupero edilizio di alloggi a canone sociale, il comune, nella misura massima del 30% di tali alloggi, previa apposita motivazione sul generale fabbisogno abitativo e sentita la commissione di cui al successivo articolo 14 comma 5 ove prevista dalla norma stessa, ha facoltà di individuare gli aventi diritto all'assegnazione con apposito bando speciale che assicuri la presenza di nuclei familiari diversificati per categorie e composizione, anche monoparentali. Le categorie e i rapporti della composizione del nucleo con la dimensione degli alloggi sono quelli di cui al presente regolamento».

Nei prossimi paragrafi verranno riportate: (a) le modalità con le quali i Comuni e le ALER affrontano il tema del mix abitativo, (b) le potenzialità e i limiti riscontrati nel tentativo di attuare iniziative volte a favorire il mix e (c) le condizioni che, secondo l'esperienza di questi due soggetti, potrebbero contrastare la concentrazione di forme di disagio e favorire processi di integrazione sociale.

Il tema è stato dunque indagato sia rispetto alle nuove realizzazioni (secondo quanto previsto dall'articolo 6 bis del Regolamento) sia rispetto al patrimonio esistente.

Le modalità con cui le realtà intercettate tramite il questionario affrontano il tema del mix abitativo possono essere sintetizzate in:

- *Modalità ordinarie* che avvengono cioè nelle more di quanto previsto dalla normativa per le assegnazioni degli alloggi ERP,
- *Modalità straordinarie* che avvengono attraverso l'attivazione di progetti specifici, alcuni dei quali si basano sul ricorso specifico all'articolo 6 bis, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i..

Modalità ordinarie

Come si è accennato poco fa la maggior parte dei Comuni e delle ALER pone attenzione al tema del mix abitativo in sede di assegnazione degli alloggi ERP, nei limiti delle possibilità consentite dal Regolamento e nei casi in cui si presentino alloggi da assegnare con caratteristiche analoghe e dove quindi è possibile operare una scelta. Le valutazioni che precedono l'assegnazione di un alloggio ERP dipendono da diversi elementi: da una parte il rispetto delle norme imposte dall'articolo 13 del Regolamento e, dall'altra, riflessioni che attengono alla sensibilità del singolo operatore che ha il compito di effettuare l'assegnazione. Sono stati citati per esempio l'attenzione verso la possibilità di assegnare ai nuclei composti da anziani alloggi vicino ai famigliari o la collocazione di soggetti fragili come le madri sole con figli in contesti con bassa conflittualità. Rispetto al tema del mix abitativo tale attenzione assume diverse declinazioni e finalità, come per esempio: evitare la concentrazione di inquilini stranieri nel medesimo stabile (Comune di Como) o, più in generale, la concentrazione di casi particolari (come per esempio ex detenuti o ex tossicodipendenti).

Modalità straordinarie

Più del 50% dei Comuni e 11 ALER su 13 hanno avviato sperimentazioni specifiche volte a favorire il mix abitativo.

Nella maggior parte dei casi sono stati elencati i titoli dei progetti. In altri è stata messa a disposizione una breve descrizione del singolo progetto. Rispetto a questi casi è stato possibile operare una prima analisi delle modalità con cui viene approcciato il tema del mix abitativo e delle finalità a cui concorre.

Innanzitutto, le tipologie dei progetti riguardano l'attivazione di:

- Bandi speciali secondo l'articolo 6 bis, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.. Si tratta di progetti presenti in numero limitato tra le realtà intercettate dal questionario.
- Progetti di *housing sociale* che prevedono l'inserimento di quote diversificate di canone convenzionato, moderato e sociale e quote di alloggi in vendita a prezzi agevolati o a prezzi di mercato (si tratta di progetti presenti almeno su 5 Comuni: Brescia, Milano, Sesto San Giovanni, Varese, Cremona).
- Progetti sociali attivi sia nei nuovi contesti sia in quelli esistenti finalizzati a promuovere percorsi di coesione attraverso:
 - Mediazione dei conflitti,
 - Sostegno all'occupabilità,
 - Servizi di *counselling*.

Il mix abitativo all'interno di queste sperimentazioni riguarda:

- il mix tra inquilini vecchi e inquilini nuovi all'interno dei nuovi contesti residenziali ERP,
- il mix tra diverse tipologie di reddito e diverse tipologie familiari nei nuovi contesti di housing sociale attraverso l'inserimento di nuclei che possano riequilibrare le tipologie di nuclei già presenti e che hanno risposto alle candidature sugli alloggi del libero mercato o del convenzionato in vendita,
- L'inserimento di categorie in contesti nuovi caratterizzati da particolari dotazioni tecnologiche che, secondo i Comuni, non sono fruibili da tutti i cittadini,
- L'accompagnamento sociale in contesti contraddistinti da mix abitativo, dove il mix però ha assunto o rischia di assumere una connotazione conflittuale.

A supporto delle azioni volte a favorire il mix abitativo si è inoltre cercato di indagare se i Comuni e le ALER si fossero dotati di strumenti di mappatura dell'inquinato. La maggior parte delle ALER (85%) utilizza le informazioni contenute nel censimento dell'anagrafe utenza ERP. Per quanto riguarda i Comuni, solo il 48% è in possesso di uno strumento in grado di mappare gli inquilini in base alla scala, al condominio e al quartiere. Il Comune di Brescia in contesti particolarmente problematici ha attivato il servizio di portierato sociale mobile che consente di mediare i conflitti, attivare percorsi di risoluzione dei problemi ma anche di mappare eventuali situazioni problematiche. Si tratta di un servizio trasversale a più uffici.

6.2 I principali ostacoli al mix abitativo (e alla coesione sociale)

Sia nelle interviste che nei questionari sono state messe in evidenza le diverse criticità riscontrate dai Comuni e dalle ALER nell'implementazione del mix abitativo. Le criticità, nello specifico, riguardano:

- la fase ex ante, ovvero le iniziative volte a favorire il mix abitativo sia all'interno del patrimonio esistente sia nelle nuove realizzazioni;
- la fase ex post, ovvero la gestione di iniziative in cui il mix abitativo è stato realizzato.

Dalle riflessioni nate intorno a queste esperienze si riconoscono diverse interpretazioni di mix abitativo e visioni del mix che sembrano allontanarsi dalla definizione data dalla Regolamento.

Rispetto alla possibilità di favorire processi di integrazione sociale attraverso il mix abitativo (vedi articolo 6 bis del Regolamento), i Comuni e le ALER ascoltati hanno posto l'attenzione sia sulle criticità riscontrate nelle procedure ordinarie e quindi sui contesti ERP esistenti sia sulle criticità derivanti dall'attivazione di progetti specifici, come i bandi speciali previsti dalla normativa.

Per quanto riguarda i *contesti esistenti* e le *procedure ordinarie di assegnazione*, è stato messo in evidenza come con le attuali norme in vigore sia difficoltoso favorire il mix abitativo costruendo percorsi correttivi anche di lungo periodo. I principali limiti richiamati riguardano:

- Nella maggior parte dei casi, *l'obbligo di seguire l'ordine della graduatoria* che porta inevitabilmente ad assegnare a nuclei particolarmente fragili e problematici
- La necessità da parte di alcuni Comuni di effettuare il *bando semestrale* che non consente di intercettare, come nel bando annuale, un numero di nuclei maggiormente diversificato dal punto di vista familiare ed economico
- *Il taglio degli alloggi* presente in un determinato quartiere che può produrre, involontariamente, la progressiva concentrazione di determinate categorie di nuclei familiari generando processi di ghettizzazione
- *La situazione emergenziale* che sta imponendo di procedere con le assegnazioni ai nuclei più bisognosi senza la possibilità di effettuare delle riflessioni più strutturate rispetto alle conseguenze sui contesti abitativi
- *La bassa disponibilità di alloggi* che non consente di fare valutazioni e quindi scelte rispetto al contesto più adatto a un determinato nucleo
- *in assenza di una conoscenza del nucleo familiare* a cui verrà assegnato l'alloggio, la difficoltà a rispondere alle esigenze del nucleo proponendo il contesto più adatto e prevenendo così situazioni di conflittualità sociale. In questo senso la semplice attenzione alle categorie e alla composizione dei nuclei emerge come insufficiente a generare processi di integrazione sociale.

Per quanto riguarda i *nuovi insediamenti* e quindi l'utilizzo dei *bandi speciali* previsti dall'articolo 6 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i. sono state messe in evidenza le seguenti criticità, in molti casi, analoghe a quelle delle procedure ordinarie:

- Il 30% assegnabile tramite bando speciale a nuclei familiari diversificati per categorie e composizione risulta troppo basso per la realizzazione del mix abitativo. Secondo i Comuni i nuovi insediamenti possono riguardare dai 15 alloggi ai 40 alloggi e la quota

da dedicare al mix abitativo risulta in entrambi i casi molto contenuta (5 alloggi in un caso, 12 nell'altro);

- Inoltre un altro limite risiede nella tipologia degli alloggi disponibili. La tipologia degli alloggi della quota del 30% assegnabile tramite bando speciale, può condizionare la scelta della categoria ma soprattutto la scelta della composizione del nucleo familiare.

Come si diceva all'inizio del capitolo l'idea che il mix possa effettivamente favorire l'integrazione sociale non è completamente condivisa tra le ALER e i Comuni ascoltati tramite il questionario e le interviste. Se da una parte dunque quasi tutti ripongono attenzione al mix abitativo in fase di assegnazione, dall'altra emergono delle perplessità nel ritenere che questa misura sia sufficiente a produrre situazioni di coesione sociale.

Dalle riflessioni nate intorno a queste esperienze sembrano anche emergere visioni di mix abitativo diverse tra loro:

- Da una parte il mix abitativo viene operativamente inteso come riduzione della "varietà" tipologiche dei nuclei familiari e quindi come dosaggio e selezione di poche categorie specifiche da inserire in un determinato contesto (interpretazione più vicina a quella data dal Regolamento),
- Dall'altra viene inteso come massima diversificazione di categorie di nuclei in termini di composizione, categoria ma anche condizione economica dei nuclei familiari.

Tuttavia secondo i Comuni e le ALER dell'indagine, né la realizzazione di un tipo di mix né la realizzazione dell'altro, sono sufficienti a garantire forme di integrazione sociale. L'integrazione sociale viene ricercata tramite l'utilizzo di altri strumenti, quali per esempio l'inserimento nei contesti di ERP di figure volte a favorire la gestione dei conflitti e a innescare processi di coesione sociale. Dalle esperienze sviluppate sui territori emerge come spesso il mix abitativo risulti fonte di disagio e di conflittualità e come, per gestirlo e indirizzarlo verso processi di coesione sociale, richieda necessariamente un accompagnamento di tipo sociale.

In un caso è stato segnalato come il tentativo di comporre contesti caratterizzati da alloggi in vendita, in locazione, con canone moderato e con canone sociale abbia fatto emergere la difficoltà a far convivere insieme persone con condizioni economiche differenti. Una difficoltà soprattutto culturale che ha fatto allontanare i ceti più abbienti. In un altro caso la presenza di nuclei familiari diversificati per tipologia e reddito ha portato, per il numero molto elevato di persone, a situazioni esplosive dal punto di vista delle conflittualità che per i soggetti gestori sono risultate difficili da gestire.

I casi di successo sembrano riguardare i Comuni di 1.000/1.500 abitanti caratterizzati da piccoli condomini di ERP di 6 o 10 alloggi, dove vengono assegnati 1 o 2 alloggi alla volta, e dove sono presenti storicamente alcune famiglie che aiutano ad attivare processi di coesione sociale e di appropriazione sociale dello spazio.

6.3 Condizioni e possibilità di azione che potrebbero favorire il mix abitativo e i processi di coesione sociale

Dalle interviste e dai questionari sono state raccolte diverse indicazioni da parte dei Comuni e delle ALER rispetto a come potrebbe essere favorito il mix abitativo. Tali proposte sono state raccolte all'interno di sei aree di seguito descritte:

- Revisione delle procedure di abbinamento nucleo/alloggio,
- Richiesta di maggiore flessibilità,
- Mix abitativo come opportunità per garantire la sostenibilità del sistema,
- Introduzione di strumenti di mappatura a supporto degli operatori,
- Attivazione di figure sociali,
- Ridefinizione della scala di intervento.

Revisione delle procedure di abbinamento alloggio/nucleo

- Il diversificare dal punto di vista strutturale/costruttivo gli alloggi all'interno dello stesso fabbricato (in modo da avere per esempio l'alloggio piccolo che ospita una coppia di anziani, l'alloggio un po' più grande che ospita una coppia con figli, il ragazzo single, il ragazzo separato, le famiglie di nuova formazione)
- Abbinare alloggio-beneficiario usando sottograduatorie, della graduatoria generale, diversificate per categoria. Si potrebbe prevedere che una percentuale di alloggi che si rendono disponibili nell'ambito di un caseggiato vengano ri-abbinati indipendentemente dalla posizione che il concorrente ha nell'ambito della graduatoria ma favorendo la categoria
- Istituire delle riserve e legarle all'assegnazione di un immobile e non solo alle percentuali di alloggi di un immobile

Maggiore flessibilità

- Rendere la fase di abbinamento più elastica e flessibile nella gestione delle dimensioni dell'alloggio
- Dovrebbe essere garantita all'ente gestore una maggiore agilità nella destinazione degli alloggi (con più alloggi esclusi ERP)
- Avere la possibilità di deroga, come Comuni, con alcuni indirizzi di massima della Regione

Diversificare il tipo di alloggi per garantire la sostenibilità del sistema

- In fase di assegnazione prevedere inserimenti misti (canone sociale, moderato e concordato) in percentuali da stabilire, sia negli edifici di nuova costruzione che nelle assegnazioni di alloggi esistenti

- Differenziare per categorie (anziani, studenti universitari, nuclei a canone 431, nuclei a canone sociale) che consentano di garantire la sostenibilità delle spese

Introdurre strumenti di mappatura a supporto degli operatori

- Mappare l'inquilinato in modo semplice e aggiornato: non attraverso l'anagrafe utenza ma con piattaforme informatiche per aiutare gli operatori nel calcolo delle percentuali di concentrazione di determinate categorie

Attivazione di figure sociali

- Il mix abitativo non si deve limitare alle quote e alle percentuali ma deve essere costruito e perseguito nel tempo attraverso il sostegno da parte dei Comuni o dei servizi specializzati che operano sul territorio
- Il lavoro sul mix abitativo deve basarsi su una collaborazione con i Comuni che conoscono meglio i nuclei familiari ed i loro bisogni e solo l'analisi dei bisogni garantisce di costruire bandi più adeguati alle esigenze territoriali. Le realtà differiscono in relazione alle diverse tensioni abitative

Rivedere la scala di intervento

- Il mix abitativo, più che alla scala di condominio (piccolo o grande che possa essere) dovrebbe essere sperimentato alla scala di quartiere. Sul territorio della provincia di Cremona le situazioni conflittuali maggiori sono registrate nei condomini con un'alta concentrazione di inquilini ERP. Nei Comuni della provincia che hanno meno abitanti, e dove gli alloggi ERP sono presenti in numero limitato, i nuovi inquilini vengono integrati con più facilità nel tessuto cittadino. A livello di quartiere ci sono inoltre altre strutture (l'oratorio, il centro di quartiere...) che possono concorrere a creare un tessuto coeso
- Il mix andrebbe effettuato sul 100% degli alloggi del complesso residenziale di nuova costruzione e non su una percentuale degli stessi
- La realizzazione del mix abitativo sarebbe possibile solo nel caso in cui si disponesse un certo numero di alloggi da assegnare; purtroppo, di fatto, si dispone solo di poche unità abitative da assegnare e pertanto non è possibile fare troppe valutazioni ma, si deve procedere seguendo l'ordine della graduatoria
- Bisognerebbe avere a disposizione più alloggi che richieste, in modo da poter veramente scegliere come abbinare gli alloggi
- La disponibilità di un numero maggiore di alloggi potrebbe consentire di ridurre la concentrazione di nuclei problematici nell'ambito di stessi edifici o conoscendo gli inquilini in modo più approfondito avvicinare assegnatari a rischio a inquilini

particolarmente sensibili e solidali o comunque in grado di rispondere al bisogno del vicino

CAPITOLO 7. Canone moderato: analisi dei principali fattori di insuccesso e proposte di revisione della disciplina

In questo capitolo verranno restituiti i risultati delle interviste e dei questionari rispetto al tema del canone moderato. Nello specifico, gli obiettivi di questa parte della ricerca sono stati: individuare gli elementi che hanno ostacolato il funzionamento di questa esperienza e raccogliere i suggerimenti che potrebbero migliorarla.

7.1 Una strana sovrapposizione tra canone sociale e libero mercato: la difficoltà del canone moderato a intercettare la domanda intermedia

Tutte le realtà ascoltate tramite il questionario e le interviste concordano nel ritenere che le esperienze attivate sui territori non hanno avuto successo. L'insuccesso di queste iniziative è stato misurato nel numero degli alloggi non assegnati a causa della difficoltà a individuare i beneficiari, nell'alto tasso di rinunce da parte dei candidati, nelle numerose richieste di cambio alloggio e nella presenza di diverse situazioni di morosità.

La principale causa dell'insuccesso del canone moderato è, secondo il 62% dei Comuni e il 77% delle ALER, dovuta alla determinazione di canoni di locazione troppo alti. Le altre cause segnalate sono:

1. in alcune esperienze, la vicinanza del canone moderato ad alloggi locati a canone sociale;
2. gli elevati costi di costruzione degli alloggi a canone moderato che vanno a determinare canoni proporzionalmente alti;
3. l'assenza del requisito di sopportabilità del canone moderato in relazione alla condizione economica che non consente di rimodulare il canone a fronte di una condizione economica mutata.

Rispetto ai primi due punti si propone un approfondimento in questo paragrafo, rispetto agli altri si rimanda al paragrafo successivo dedicato alle proposte.

Canone di locazione troppo elevato

L'attuale sistema che regola l'accesso al canone moderato prevede che facciano ingresso nuclei famigliari con un ISEE-ERP compreso tra i 14.000 euro e i 40.000 euro (Allegato 1, parte III, punti 6 e 7). Il limite minimo dunque si sovrappone al canone sociale che ha come limite massimo i 16.000 euro di ISEE-ERP.

I Comuni e le ALER della rilevazione hanno messo in evidenza come questo *range* stabilito dalla normativa consenta: da una parte l'accesso al canone moderato a coloro che potrebbero accedere anche al canone sociale o che si trovano con un reddito leggermente superiore al limite per il sociale, dall'altra a nuclei che potenzialmente potrebbe stare nel convenzionato o nel mercato. Il Comune di Milano per esempio su una graduatoria composta da 1.000 domande, ha la metà dei candidati che rientra tra i 16mila e i 20mila euro di ISEE-ERP, una fascia molto prossima al canone sociale.

Per i nuclei che hanno una condizione economica molto debole, i canoni applicati risultano elevatissimi, per coloro invece che hanno redditi più elevati, il canone proposto dal moderato risulta in concorrenza con l'edilizia convenzionata o con il libero mercato (Comune di Milano, Comune di Sondrio, Comune di Brescia, Comune di Varese, ALER di Milano, ALER di Brescia).

Nel Comune di Brescia i canoni vanno da 300 euro a 400 euro per i bilocali, e oltre i 500 euro dai trilocali in su.

Nel Comune di Varese il canone moderato, in una palazzina di nuova realizzazione, varia da 500 euro per i bilocali a 800 euro per i quadrilocali.

Sono stati segnalati casi di famiglie che si trovavano nella fascia di sovrapposizione tra il moderato e il sociale, che hanno accettato il canone moderato per mancanza di alternative e con la speranza di vedersi applicato un canone sociale o di ottenere un cambio alloggio (Comune di Varese, Comune di Milano, ALER di Milano).

Nei territori delle realtà intervistate in cui sono attive esperienze di canone moderato sono stati registrati casi di persone con un ISEE-ERP elevato che hanno rinunciato all'alloggio ERP perché con poco di più o con lo stesso prezzo avrebbero potuto scegliere un alloggio in edilizia convenzionata (Comune di Milano, ALER di Brescia) o un alloggio sul mercato (Comune di Sondrio, ALER di Varese).

La vicinanza ad alloggi a canone sociale che disincentiva la scelta di alloggi a canone moderato

Dalle esperienze delle realtà intervistate è emerso che una buona percentuale di persone che rinuncia all'alloggio ERP a canone moderato lo fa per i canoni applicati e, in alcuni casi, anche per la vicinanza ad alloggi a canone sociale (ALER di Brescia, ALER di Milano, Comune di Milano). Ciò avviene soprattutto per coloro che hanno un canone ISEE-ERP superiore al limite di accesso e nei casi in cui si è optato per promuovere il mix sociale tra alloggi a canone moderato e alloggi a canone sociale o nella stessa palazzina o nello stesso quartiere.

La rinuncia può avvenire prima dell'assegnazione oppure nella fase successiva. Quando avviene nella fase successiva, le motivazioni riguardano la difficoltà di gestione di alloggi con le stesse caratteristiche per i quali vengono corrisposti canoni diversi (chi corrisponde per esempio 20 euro di canone perché è in alloggio a canone sociale e chi ne corrisponde 800 perché è in alloggio a canone moderato). La criticità risiede nel fatto che spesso l'inquilino a

canone moderato si aspetta un trattamento diverso dall'inquilino a canone sociale (ALER di Milano, Comune di Milano, Comune di Mantova, Comune di Varese).

7.2 Proposte di revisione della disciplina del canone moderato

Riscrivere l'istituto del canone moderato

Attualmente la disciplina del canone moderato è divisa tra il Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i. (articolo 1, comma 3, lettera b; articolo 22, commi 1bis e 1ter; articolo 32; Allegato 1 Parte III punto 6 e Parte V) e la legge regionale 4 dicembre 2009, n.27 (articolo 29 comma 1, lettera c; articolo 31, comma 5, lettera d; articolo 36, comma 1; articolo 40; articolo 47, comma 6). Non esiste un testo unico all'interno del quale si possano trovare tutte le norme previste per il canone moderato. Diverse realtà hanno posto questo come un problema a cui si associa la difficoltà a interpretare la normativa. Alcuni esempi riguardano le misure di sostegno degli inquilini nel momento in cui muta la condizione economica, tra queste:

- le apposite misure regionali per il sostegno degli affitti (articolo 22, comma 1 bis), del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.), che non possono includere il Fondo Sostegno Affitto in quanto esclude dalla presentazione delle domande gli assegnatari di alloggi ERP (ALER di Varese);
- la disciplina del contributo di solidarietà (articolo 35, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27), dove alcune realtà sostengono che sia attivabile per gli inquilini a canone moderato e altre sostengono che non lo sia (Comune di Brescia, Comune di Varese, ALER di Varese),
- la disciplina del cambio alloggio, dove diverse realtà si chiedono come sia possibile assegnare alloggi a canone sociale agli assegnatari di alloggi a canone moderato, senza ridurre il numero complessivo di alloggi a canone sociale (articolo 22, comma 1 bis, del del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.) (Comune di Mantova, Comune di Brescia, Comune di Varese, ALER di Varese),.

Rivedere il canone di locazione per il moderato

Diverse realtà intervistate hanno proposto di rivedere al ribasso i livelli di canone moderato applicati, trovando le modalità per collocare effettivamente tale offerta in un'area intermedia tra il canone sociale e il canone moderato. La normativa prevede la possibilità di ridurre il canone qualora risulti superiore a quello di mercato, aumentando il periodo di ammortamento che consente di mantenere l'equilibrio del piano economico-finanziario. Tuttavia diverse realtà (ALER di Milano, Mantova e Varese) hanno testimoniato come per i privati questa possibilità risulti per alcuni aspetti insostenibile.

Le proposte di revisione del canone sono orientate dunque alla modifica delle modalità di calcolo che, attualmente, si basano soprattutto sulla copertura dei costi di costruzione. A questo proposito le ALER propongono di:

- rivedere i costi di costruzione prevedendo degli standard di qualità leggermente inferiori (ALER di Varese),
- territorializzare i costi standard definiti dalla Giunta Regionale (ALER di Varese) utili al calcolo del 5% del costo di realizzazione al metro quadro per la superficie di abitazione, sotto il quale deve essere definito il canone moderato (vedi articolo 40 T.U. lr 27/2009),
- prevedere un contributo pubblico maggiore (ALER di Milano) e delle condizioni per i privati che realizzano l'intervento diverse da quelle previste attualmente, per esempio dando loro la possibilità di non restituire in tutto o in parte il finanziamento della Regione (ALER di Mantova).

Rispetto al primo punto la proposta è quella di risparmiare sui costi di costruzione, garantendo alloggi di qualità provando a diminuire gli standard di efficientamento energetico degli edifici, lasciando per esempio solo l'insonorizzazione acustica.

Rispetto al secondo punto è stato notato come i costi standard calcolati dagli osservatori risultino elevati rispetto alle situazioni delle singole realtà territoriali, dove i costi di costruzione di mercato possono essere molto differenti. Il risultato è che il costo applicato per il calcolo del canone va a definire canoni di locazione che per un determinato territorio possono risultare fuori misura perché molto vicini o uguali ai canoni di mercato o al convenzionato.

Rivedere i parametri per il calcolo dell'ISEE-ERP

Rispetto ai parametri che definiscono la condizione economica dei potenziali assegnatari, le realtà intervistate propongono di intervenire su due livelli:

- rivedere le soglie di accesso, alzando la soglia minima (ALER di Lecco) ma soprattutto quella massima (Comune di Brescia);
- rivedere i livelli patrimoniali al rialzo, svincolandosi dai limiti stabiliti per il canone sociale (ALER di Varese).

L'obiettivo è quello di definire dei parametri che consentano l'accesso a una popolazione più abbiente e in grado di corrispondere canoni più elevati del canone sociale. Qualcuno (ALER di Lecco) a questo proposito propone di assegnare secondo l'ordine della graduatoria, ma invertendo il senso (dal più ricco al più povero). In questo senso il rischio è quello di schiacciare la parte vulnerabile della graduatoria (quella che sta in fondo alla graduatoria del canone sociale e quella che sta in cima alla graduatoria del canone moderato) che vedrebbe affievolirsi sempre di più la speranza di un'assegnazione e minerebbe al principio di integrazione sociale cui vuole tendere l'ERP.

Togliere la rigidità del canone fisso

Qualcuno sul canone moderato propone di introdurre dei criteri di sopportabilità, come per l'ERP, in particolare, la proposta è di introdurla a partire dal secondo anno di assegnazione,

qualora si presenti una modificazione in senso peggiorativo delle condizioni economiche (Comune di Mantova, Comune di Brescia, ALER di Varese, ALER di Como). Tale proposta è motivata dal fatto che per gli assegnatari di alloggi a canone moderato che vedono peggiorare la propria condizione economica lo strumento che sembra essere attivabile sembra solo quello del cambio alloggio che però può essere utilizzato in misura molto limitata.

Ripensare la disciplina del cambio alloggio

La mobilità da moderato a sociale è consentita quando non viene ridotto il numero complessivo di alloggi a canone sociale. Si tratta di una regola che secondo le realtà intervistate risulta difficile da applicare. Se un nucleo familiare si sposta da un alloggio a canone moderato a uno a canone sociale, i nuclei familiari in graduatoria hanno un alloggio in meno. Per recuperare un alloggio sociale si dovrebbe spostare un nucleo familiare dal canone sociale al canone moderato. La situazione attuale rende questa possibilità impraticabile: nei fatti non si trovano nuclei disponibili, anche nell'area della permanenza, a spostarsi dal sociale al moderato e a sostenere le spese per il trasloco (Comune di Mantova, ALER di Varese, ALER Pavia, Comune di Brescia, Comune di Varese). La proposta è di rendere meno vincolante questa regola.

CAPITOLO 8. Proposte di revisione della normative ERP

8.1 Affrontare il difficile connubio tra sostenibilità e socialità del sistema di ERP

Dalle interviste in profondità e da alcuni questionari, soprattutto da parte delle aziende ALER, è stata posta l'attenzione sul tema della sostenibilità del sistema ERP. Tale tema che rientra tra quelli che gli enti hanno liberamente deciso di affrontare, è stato sviluppato in relazione al tema della "socialità", intesa come l'obiettivo di integrazione sociale cui deve rispondere il sistema di Edilizia Residenziale Pubblica.

Nello specifico, il complesso rapporto tra sostenibilità e socialità è stato letto e affrontato dalle realtà intervistate in relazione ai seguenti aspetti:

- l'aumento di domande che si collocano nell'area dell'accesso e della protezione (ALER di Cremona, ALER di Varese);
- la lettura della crisi che, secondo le realtà intervistate colpisce i redditi delle famiglie ma anche i bilanci pubblici, riducendo sempre di più le risorse da destinare a interventi sociali che possono aiutare le famiglie che si trovano in difficoltà temporanea (ALER di Milano e di Cremona, Comune di Rozzano);
- la presentazione di domande da parte di nuclei familiari dichiaranti reddito zero, ai quali come è previsto dalla l.r. 27/2009 viene applicato un canone minimo di 70 euro e che potenzialmente rischiano di essere insolventi fin dall'inizio (ALER di Milano, ALER di Cremona, Comune di Rozzano);
- la pressione fiscale esercitata da più livelli amministrativi (nazionale, regionale e comunale) (ALER di Cremona, ALER di Lodi, ALER di Mantova) nonostante le aziende si facciano carico degli aspetti di socialità;
- la presenza dei fenomeni della morosità legati al mancato pagamento dei canoni e delle spese per i servizi (ALER di Milano, ALER di Varese) e/o delle occupazioni abusive (ALER di Cremona).

Su questi aspetti che rappresentano solo una parte della più complessa e articolata relazione che tiene insieme i due temi, le realtà intervistate hanno avanzato alcune proposte di cui si rende conto di seguito.

Reddito zero o redditi bassi

Rispetto ai redditi zero le proposte delle realtà ascoltate sono:

1. Su alcuni ambiti connotati da particolari problematiche sociali (popolazione anziana, problematiche di integrazione, ecc.), l'attivazione di progetti di assegnazione ad hoc

- (nell'ERP o in alloggi scorporati dall'ERP) che prevedano fin da subito lo stanziamento di risorse per il pagamento del canone di locazione e progetti specifici di accompagnamento sociale (presa in carico) volti per esempio all'inserimento lavorativo dei componenti del nucleo (Comune di Rozzano);
2. Per quanto riguarda, l'ERP l'assegnazione a nuclei familiari con ISEE-ERP maggiore di "zero" al fine di garantire il pagamento del canone di locazione e di conseguenza una maggiore sostenibilità del sistema ERP (ALER di Milano e di Lodi, Comune di Rozzano). A questo proposito un'ALER consiglia di incentivare il canone moderato invertendo l'ordine di assegnazione della graduatoria (assegnare dal più ricco al più povero) (ALER di Lecco);
 3. nella fase di abbinamento dell'alloggio, la considerazione, oltre che del principio di sopportabilità del canone, anche della capacità economica del nucleo di corrispondere le spese per determinati servizi, privilegiando per il nucleo più in difficoltà la scelta di un alloggio con spese condominiali basse (ALER di Milano).

Socialità e indici di performance

Rispetto al tema della morosità l'ALER di Varese mette in evidenza come, seppur venga dichiarato l'obiettivo di socialità cui deve rispondere l'ERP - attraverso per esempio l'esplicitazione dei principi di sopportabilità del canone e di integrazione sociale, la possibilità di rivedere il canone in funzione di un peggioramento della condizione economica e la possibilità di attivare il contributo di solidarietà - alle Aziende vengono chiesti indici di performance che non premiano e non valorizzano gli interventi di socialità. Un esempio è quello legato ai progetti di rientro del debito attivati con quegli inquilini che trovandosi in condizioni economiche mutate non sono più in grado di corrispondere le spese per i servizi e il canone di locazione. In questi casi l'ALER attiva il contributo di solidarietà che contribuisce a coprire delle spese generando però un credito che verrà saldato nel lungo periodo. La presenza di questi crediti di lungo periodo fa sì che si registri un peggioramento degli indici di performance dell'ente.

La proposta è che gli indici vengano riadattati alla mission dell'azienda o che venga messa l'azienda nelle condizioni di non farsi carico degli aspetti della socialità.

Ripensare il rapporto tra socialità e sostenibilità dell'ERP includendo altri livelli istituzionali

Secondo diverse ALER e Comuni la socialità e la sostenibilità sono due dimensioni che dovrebbero essere ripensate in un'ottica complessiva in grado di tenere insieme più temi (oltre al livello dei canoni e alle quote di inquilini che si posizionano nelle diverse aree di assegnatari) ma, soprattutto, più livelli istituzionali, coinvolgendo il livello europeo, statale regionale e comunale, partner pubblici e privati che possano insieme concorrere nell'apporto di risorse e

nella condivisione dei progetti (ALER di Varese, ALER di Milano, ALER di Cremona, Comune di Cremona, Comune di Rozzano).

Un'ALER, nello specifico, propone di quotare il “valore dell'appartamento” sul mercato, facendo corrispondere all'inquilino il canone sopportabile e la differenza che rimane ad altri enti quali il Comune, la Regione e lo Stato che versano al gestore la differenza. In questo modo si consentirebbe all'ente gestore di fare la gestione, la manutenzione, il recupero o la costruzione di nuovi alloggi (ALER di Varese).

Utilizzo del fondo di solidarietà

In considerazione delle alte spese per servizi (principalmente riscaldamento) la proposta di un'ALER è di utilizzare una parte dell'erogazione del fondo (per aree protezione ed accesso) in base alla classificazione energetica dei fabbricati (dalla D/E o superiore o in assenza di certificazione in base alla vetustà fino al 2004/2005) (ALER di Como).

Introdurre un sistema di monitoraggio della sostenibilità del sistema

Analogamente a quanto viene previsto dalla legge regionale 4 dicembre 2009, n.27 per la verifica periodica del canone sopportabile che consente di riadeguare alla mutata condizione economica dei nuclei familiari assegnatari, la proposta è di introdurre uno strumento che controlli se l'insieme dei canoni sopportabili che vengono applicati all'utenza sia sostenibile per l'ente gestore (ALER di Cremona).

Diminuire il costo di costruzione e concepire l'ERP come soluzione temporanea

La proposta di un'ALER è quella di diminuire il costo di costruzione o di recupero di un immobile esistente. L'intervento dovrebbe attestarsi su una classe energetica inferiore a quella alta che contraddistingue le nuove realizzazioni. Classi energetiche alte richiedono maggiori costi di intervento. L'alloggio ERP dovrebbe essere concepito come alloggio temporaneo per risolvere situazioni di emergenza. (ALER di Varese)

Rivedere la normativa in relazione al canone applicato ai redditi zero

Rispetto ai nuclei con “reddito zero”, alcuni Comuni hanno posto l'attenzione sul fatto che se da una parte la normativa consente a questi nuclei di accedere all'ERP, dall'altra i criteri per la definizione del canone di locazione esulano dalla possibilità di definire un livello di canone commisurato al reddito. Con un reddito zero il canone dovrebbe essere zero.

L'articolo 31, comma 3, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27 stabilisce che “per i nuclei con una tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera a, la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.001,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP”.

I nuclei del comma 4, lettera a, sono “area della protezione, per i nuclei ISEE ERP fino a 9.000,00 euro. In tale area, fino a 8.000,00 euro ISEE-ERP, rientrano i nuclei con reddito imponibile derivante esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato, ivi compresi redditi percepiti ai sensi della legge 30/2003 e del decreto legislativo 276/2003 o da sussidi erogati da enti pubblici o di assistenza o beneficenza legalmente riconosciuti (...)”.

Pertanto i nuclei a “reddito zero” non rientrando tra le tipologie previste dal c.4 l.a) passano automaticamente nell’area dell’accesso c.4 l.b) “area dell’accesso, per i nuclei con ISEE-ERP da 9.001,00 a 14.000 euro”.

Il canone minimo previsto per i nuclei che rientrano in questa area è di 70 euro.

Proposte

Un’ALER propone di rivedere la parte della normativa che riguarda chi si trova in grave difficoltà economica sia rispetto ai criteri di determinazione dei canoni, per chi ha redditi diversi da quelli previsti nella fascia A, sia rispetto alla corresponsione delle spese che a volte superano il valore del canone (ALER di Varese).

8.2 Dal numero di domande in graduatoria al numero di alloggi disponibili

Di fronte a un numero elevato di domande presenti nelle graduatorie e a una scarsa offerta abitativa accessibile, la maggior parte delle realtà intervistate ha richiamato l’attenzione sulla necessità di incrementare il numero degli alloggi disponibili attraverso:

- la ristrutturazione del patrimonio esistente per renderlo agibile e abitabile;
- l’adeguamento del patrimonio esistente alle necessità delle tipologie dei nuclei famigliari in graduatoria.

Rispetto al primo punto alcuni Comuni caratterizzati da un numero elevato di alloggi ERP vuoti e da un’alta pressione abitativa, pur di rispondere alla domanda di case, hanno deciso di sperimentare l’assegnazione allo stato di fatto (vedi Comuni di Rozzano e di Milano) che implica che l’inquilino, a scemuto di alcune rate del canone, si fa carico dei lavori di messa a norma e di ristrutturazione dell’alloggio di ERP.

Rispetto al secondo punto, un dato rilevato da diverse realtà è l’assenza di alloggi idonei ad accogliere alcune tipologie di nuclei famigliari che ricoprono posizioni utili in graduatoria per ottenere l’assegnazione e per i quali l’assegnazione viene sospesa in attesa che si liberi o venga ristrutturato un alloggio adeguato. Gli esempi riportati sono quello del Comune di Brescia che ha una disponibilità di alloggi di piccole dimensioni che non può assegnare ai primi nuclei in graduatoria, per la maggior parte, composti da famiglie numerose, e quello del Comune di

Sondrio, che al contrario, ha tra i primi posti in graduatoria nuclei piccoli o composti da disabili per i quali non vi sono alloggi idonei perché di grandi dimensioni oppure con barriere architettoniche.

Proposte

A questo proposito l'ALER di Sondrio propone che sia possibile assegnare alloggi di grandi dimensioni a nuclei famigliari di piccole dimensioni anche in presenza di disabilità.

Sempre nell'ottica di invertire la prospettiva e di partire dagli alloggi disponibili invece che dalla domanda, alcune realtà propongono di:

- assegnare in base alla disponibilità di alloggi e alla loro tipologia (Comune di Milano);
- suddividere i nuclei in base alla tipologia famigliare costruendo diverse graduatorie ad hoc alle quali attingere per le assegnazioni valutando le diverse concentrazioni di tipologie famigliari in ciascun fabbricato (ALER Monza e Brianza).

8.3 Ruoli e funzioni nella gestione delle domande ERP

Dalle testimonianze raccolte, in particolare dalle interviste in profondità, è emerso come la gestione delle assegnazioni degli alloggi di ERP sia contraddistinta necessariamente da un'integrazione tra le funzioni delle ALER e dei Comuni. Nonostante ciò, alcune realtà soprattutto comunali, hanno espresso la necessità di meglio definire, all'interno della normativa, ruoli e compiti dei diversi soggetti che complessivamente sono coinvolti nella gestione del servizio di ERP.

Secondo queste realtà la revisione dovrebbe essere improntata a ridefinire all'interno del Regolamento i ruoli di ciascun ente e le rispettive funzioni, in particolare per quanto riguarda quelle attività che attualmente possono essere gestite, tramite convenzione, da più soggetti (Comune, ente proprietario, ALER, CAAF o altri soggetti senza fini di lucro).

Di seguito si elencano le attività segnalate:

1. la gestione dei bandi,
2. la raccolta e inserimento delle domande per l'accesso all'ERP,
3. l'assegnazione degli alloggi,
4. la gestione del patrimonio,
5. la "gestione" degli aspetti sociali.

Per quanto riguarda i punti dall'1 al 4 le proposte sono di:

- mettere tali attività in capo ad un unico ente, o il Comune o l'ALER, o in alternativa affidare a un'agenzia della casa la gestione di tutto il patrimonio di ERP presente nel singolo comune (sia ALER sia comunale);
- definire all'interno del Regolamento, in modo univoco, i ruoli e i compiti di ciascun soggetto.

Per quanto riguarda il punto 5 la proposta è di dotare le ALER di professionalità con competenze sociali che sappiano: da una parte relazionarsi con soggetti fragili o in difficoltà che vivono negli alloggi ERP e si rivolgono a questo servizio per presentare la domanda di accesso o per chiedere informazioni; dall'altra parte lavorare in rete con i servizi sociali del territorio di competenza del Comune o di altri soggetti quali l'Azienda Sanitaria Locale o l'Azienda Ospedaliera.

Rispetto alle considerazioni di cui sopra anche le ALER hanno manifestato alcune esigenze specifiche, in particolare sia ALER Lodi sia ALER Lecco auspicano che l'azienda stessa possa assegnare i propri alloggi agli inquilini in graduatoria anche al fine di velocizzare le procedure di assegnazione.

8.4 Proposte per semplificare la gestione delle domande di ERP

Il Comune di Bergamo propone di ridurre gli item di riferimento per l'inserimento della domanda e quindi la valutazione dei requisiti per l'accesso all'ERP al fine di semplificare sia la procedura di raccolta delle domande sia la procedura di verifica del punteggio.

L'ALER di Mantova propone di automatizzare e informatizzare la valutazione delle proprietà immobiliari inserendo per esempio il campo relativo alla superficie dell'alloggio al fine di non escludere discrezionalmente dei concorrenti.

Sempre con riferimento al tema della semplificazione si segnala che alcune realtà sia ALER che comunali hanno proposto di utilizzare l'ISEE disciplinato dalla normativa nazionale (abrogando di conseguenza l'ISEE-ERP) al fine di semplificare le procedure di dichiarazione dei redditi per l'accesso all'ERP ma anche quelle biennali di verifica dei redditi nell'ambito dell'anagrafe utenza ERP.

- Velocizzare o rendere automatica la procedura di autorizzazione per l'utilizzo del 50% delle assegnazioni per le deroghe alla graduatoria (ALER di Como).

8.5 Proposte di revisione dei requisiti soggettivi e dei punteggi

Alloggio adeguato vs alloggio improprio

Un Comune e un ALER hanno posto l'attenzione sulla definizione di alloggio improprio in relazione ad un campo nomadi regolare. Le tipologie abitative dei campi nomadi, seppure regolari, di fatto, non sembrano garantire le condizioni di appropriatezza e idoneità definite dall'articolo 8 comma 1, lettera g, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.. Il

regolamento non disciplina questa specifica tipologia abitativa e rimanda al regolamento d'igiene comunale per quanto riguarda la definizione di inabitabilità di un alloggio (Allegato 1, Parte I, punto 9, lettera c, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i). Per quei nuclei famigliari che vivono nei campi nomadi regolari e che fanno domanda per l'ERP risulta dunque difficile interpretare la normativa per il riconoscimento della condizione di "alloggio improprio". Il riconoscimento della condizione di "alloggio improprio" consentirebbe di acquisire uno specifico punteggio per il calcolo dell'ISBARC/R (Parte I e II del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i) e la possibilità di assegnazione in deroga alla graduatoria (articolo 14, comma 1, lettera e, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.). (Comune e ALER di Mantova)

Certificazione possesso proprietà all'estero

Inoltre, rispetto ai requisiti richiesti, è stata posta l'attenzione sulla difficoltà di rispettare una circolare nazionale che obbliga i nuclei che non hanno cittadinanza italiana e che fanno domanda per l'ERP a consegnare la documentazione rilasciata dalle autorità competenti del proprio paese di provenienza relativamente al possesso o meno di immobili di proprietà.

Strumenti per valutare le situazioni di emergenza abitativa

Un Comune auspica che vengano concessi più strumenti all'Amministrazione Comunale per determinare la formazione delle graduatorie e, in particolare, per stabilire – anche in accordo con Regione Lombardia – quali siano i criteri di valutazione dell'emergenza abitativa sul territorio e il relativo punteggio.

Strumenti di supporto per la modifica dei punteggi comunali

Mettere a disposizione degli operatori comunali degli strumenti per comprendere meglio la normativa, per esempio delle simulazioni sulle graduatorie per mostrare come possono cambiare le diverse situazioni.

Punteggio riferito al valore degli immobili

Considerare il valore degli immobili ai fini IMU e non più ai fini ICI. Il patrimonio immobiliare deve far riferimento al valore rilevato al 31 dicembre dello stesso anno cui si riferisce il reddito. Il valore dell'immobile deve essere considerato al netto dell'eventuale mutuo anche in sede di verifica dei requisiti per la permanenza; (ALER Como);

- Inserire un punteggio aggiuntivo per verificare per quanto tempo è stato pagato l'affitto prima dell'esecuzione dello sfratto al fine di determinarne la colpevolezza o l'incolpevolezza (Comune di Mantova);

8.6 Proposte dei Comuni e delle ALER per aumentare il patrimonio

Finanziamenti da destinare alla ristrutturazione del patrimonio ERP

Alcuni Comuni (Brescia e Sondrio) auspicano maggiori finanziamenti da destinare a:

- la ristrutturazione di alloggi disponibili e sfitti con la finalità di riadattarli alle tipologie dei nuclei presenti in graduatoria,
- l'abbattimento delle barriere architettoniche per consentire l'accesso nell'ERP ai disabili.

Rendere flessibili le regole di abbinamento

Il Comune di Sondrio suggerisce di rendere la fase di abbinamento più elastica e flessibile nella scelta delle dimensioni dell'alloggio.

L'esempio portato è quello di un nucleo di 3 persone (madre con 3 figli) che in base al Regolamento dovrebbero ricevere un appartamento con una sola camera, e che secondo il Comune dovrebbe ottenere un appartamento con almeno 2 camere da destinare una alla madre e una ai figli.

L'altra richiesta legata alla flessibilità nella fase di abbinamento riguarda la possibilità di assegnare, anche in via temporanea, alloggi non idonei a nuclei famigliari in una condizione di emergenza abitativa. Accade che, in mancanza di alloggio idoneo, il nucleo debba attendere per lungo tempo la disponibilità di un alloggio libero adeguato.

Assegnazioni in stato di fatto

Rispetto alle norme che regolano l'assegnazione nello stato di fatto secondo l'ALER Milano dovrebbero essere introdotti dei correttivi:

- Attualmente il rimborso delle spese può essere applicato solo per la corresponsione del canone, la proposta è che possa essere esteso anche alla corresponsione delle spese condominiali/spese comuni e delle spese accessorie;
- Nel contratto stipulato tra l'Azienda e l'inquilino vi è una norma che prevede che l'appartamento debba essere consegnato in buono stato o a norma. L'inquilino può quindi appellarsi a questo punto del contratto per disinteressarsi dal piano di rimborso e pretendere che i lavori vengano fatti dall'Azienda. Attualmente può accadere che gli inquilini sottoscrivendo una scrittura privata allunghino i tempi di realizzazione dei lavori.

Ridurre i costi di costruzione

La proposta dell'ALER di Varese è di provare a rivedere i costi di costruzione e gli standard edilizi nell'ottica di concepire le nuove costruzioni come spazi di emergenza che vengono concessi solo per periodi limitati. Per esempio, nelle ristrutturazioni o nelle nuove costruzioni può essere lasciato l'isolamento acustico come caratteristica indispensabile e possono essere limitati altri interventi di efficientamento energetico che tendono a far lievitare i costi di costruzione.

Assegnare secondo graduatorie valide in comuni limitrofi

Nel caso di disponibilità di alloggio ed in assenza di assegnazione da parte del Comune, viene proposto da ALER Brescia di poter assegnare l'alloggio disponibile di un Comune limitrofo.

Recupero alloggi

Un Comune, nell'ottica di sviluppare maggior sinergia tra il settore pubblico e quello privato per il recupero degli appartamenti liberi, propone la creazione di una banca dati regionale sulla disponibilità di alloggi sfitti.

Incentivi per il privato

Un Comune propone l'adozione di incentivi che creino una maggiore flessibilità e mobilità del mercato immobiliare e la creazione di un fondo a garanzia del proprietario in caso di mancato pagamento del canone d'affitto sul breve periodo.

8.6 altre proposte puntuali

Di seguito si riportano diverse proposte avanzate dai Comuni e dalle ALER in occasione della compilazione del questionario. Si tratta di proposte che spaziano su temi che non sono stati trattati all'interno di questa relazione e che riguardano in generale l'ERP.

7.4.1 I Comuni

1. Intensificare le procedure di decadenza
 - Le proposte del Comune di Bergamo sono di:
 - ampliare le casistiche dei nuclei da inserire nella fascia di decadenza (es. mancato rispetto dei regolamenti, disagi in ordine ai rapporti con inquilini e/o di pubblica sicurezza);
 - abbreviare i termini per la decadenza per superamento della soglia patrimoniale.
2. Rafforzare il concetto di uso temporaneo dell'abitazione ERP (Comune di Cesano Boscone, ALER di Varese);
3. Estendere il diritto di acquisto a tutti i componenti del nucleo familiare a prescindere dai requisiti di accesso (Comune di Cesano Boscone);
4. Aumentare gli alloggi ERP a canone calmierato (Comune di Cologno Monzese);
5. Aumentare l'offerta di alloggi ERP a canone moderato e quelli a canone concordato con la stipulazione di accordi anche nel libero mercato;

6. Offrire maggiore sostegno a coloro che hanno acquistato un alloggio e non riescono più a sostenere i costi di mutuo o spese condominiali. Il mancato sostegno riverserà in futuro tali nuclei nel parco ERP attualmente già insufficiente (Comune di Cologno Monzese);
7. Prevedere maggiori spazi di confronto tra Regione Lombardia, ALER e Comuni per monitorare l'evoluzione delle problematiche che devono affrontare giornalmente gli operatori e per concordare insieme le strategie più opportune (Comune di Cremona, Comune di Sondrio);
8. Prevedere momenti formativi per supportare i Comuni nell'attività di interpretazione della normativa (Comune di Sesto san Giovanni, Comune di Sondrio)
Le proposte sono di:
 - organizzare momenti seminari, formativi/laboratoriali sulle norme meno utilizzate perché poco conosciute;

7.4.2 Le ALER

1. Aggiornare con più frequenza le FAQ e mettere a disposizione una struttura di supporto per l'interpretazione della normativa (ALER di Brescia, ALER di Mantova, ALER di Varese, Comune di Sondrio);
2. Realizzare nuovi alloggi adatti ai bisogni (ALER Varese, Comune di Brescia);
3. Modificare lo scaglione (1.000/1.250 euro) e differenziarlo per la vetustà (ALER Como);
4. Individuare il canone minimo al metro quadro e non ad alloggio (anche differenziato per aree) (ALER di Como).
5. Elevare la quota percentuale da dedicare alle assegnazioni in deroga al 30% (ALER di Como)

BIBLIOGRAFIA

ORIM (2014), *Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multiethnicità, Rapporto 2013, Gli immigrati in Lombardia*, Fondazione Ismu, Milano, 2014

Regione Lombardia (2014), *Delibera X /456 "Programma Regionale per l'Edilizia residenziale Pubblica (PRERP) 2014 – 2016 del Consiglio Regionale*

Schwartz M., Wilson E. (2007), *Who Can Afford To Live in a Home? A look at data from the 2006 American Community Survey*, US Census Bureau, 2007

APPENDICE 1. Tavole statistiche

Tabella 1.1 – Domande in graduatoria per Comune. Anno 2014

	N	%
Milano	21.745	61,5%
Brescia	2.386	6,8%
Rozzano	1.025	2,9%
Cinisello Balsamo	949	2,7%
Bergamo	916	2,6%
Mantova	903	2,6%
Pavia	896	2,5%
Cremona	887	2,5%
Sesto San Giovanni	814	2,3%
Varese	699	2,0%
Monza	677	1,9%
Como	607	1,7%
Lodi	532	1,5%
Corsico	516	1,5%
Lecco	316	0,9%
Cologno Monzese	305	0,9%
Nova Milanese	296	0,8%
Bresso	272	0,8%
Sondrio	202	0,6%
Cesano Boscone	119	0,3%
Baranzate	117	0,3%
Assago	80	0,2%
Cusano Milanino	72	0,2%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.2 – Composizione delle graduatorie per tipologia familiare. Anno 2014

	N	%
Famiglia di anziani	1.807	5,1%
Persone sole con minori a carico	4.726	13,4%
Persone sole senza minori a carico	8.297	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	1.397	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	533	1,5%
Altra tipologia	18.571	52,6%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.3 – Composizione delle graduatorie per provenienza. Anno 2014

	N	%
Italia	14.574	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	20.522	58,1%
<i>Est Europa</i>	3.473	9,8%
<i>Nord Africa</i>	5.469	15,5%
<i>Altri Africa</i>	1.981	5,6%
<i>Asia</i>	5.091	14,4%
<i>America</i>	4.508	12,8%
Altri paesi	235	0,7%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.4 – Composizione delle graduatorie per fascia ISEE-ERP di appartenenza. Anno 2014

	N	%
Protezione	25.634	72,6%
<i>0-4000</i>	9.914	28,1%
Accesso	8.848	25,0%
Permanenza	849	2,4%
Decadenza	0	0,0%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.5 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di reddito zero.
Anno 2014

	N	%
Reddito zero	3.632	10,3%
Reddito superiore a zero	31.699	89,7%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.6 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di disoccupazione. Anno 2014

	N	%
Richiedente e altro membro disoccupati	738	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	3.674	10,4%
Nessun disoccupato	30.919	87,5%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.7 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di sfratto.
Anno 2014

	N	%
Sfratto eseguito da meno di un anno e nucleo in condizione abitativa impropria	1.521	4,3%
Sfratto eseguito da meno di un anno e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	126	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	2.324	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	707	2,0%
Assenza di sfratto	30.653	86,8%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.8 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di affitto oneroso. Anno 2014

	N	%
Affitto oneroso	9.484	26,8%
Affitto non oneroso	25.847	73,2%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.9 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di disabilità. Anno 2014

	N	%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	784	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	1.419	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	2.177	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	30.951	87,6%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.10 – Composizione delle graduatorie per presenza o assenza della condizione di disabilità e barriere architettoniche. Anno 2014

	N	%
Disabile in abitazione con barriere	695	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	3.689	10,4%
Nessun disabile	30.947	87,6%
Totale	35.331	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.11 – Composizione percentuale dei quinti di graduatoria rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	Quinto	Totale
Famiglia di anziani	0,6%	3,1%	6,5%	9,0%	6,5%	5,1%
Persone sole con minori a carico	6,5%	12,9%	16,1%	17,5%	13,9%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	23,2%	22,1%	22,9%	27,6%	21,5%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	3,2%	3,9%	4,5%	4,4%	3,8%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	1,8%	1,9%	1,6%	1,5%	0,8%	1,5%
Altra tipologia	64,7%	56,1%	48,3%	40,0%	53,6%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	27,2%	37,4%	45,5%	52,7%	43,4%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	72,2%	62,0%	53,7%	46,4%	56,0%	58,1%
<i>Est Europa</i>	15,1%	11,6%	8,4%	7,0%	7,1%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	16,5%	15,4%	14,1%	12,6%	18,7%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	7,6%	6,7%	5,6%	4,2%	4,0%	5,6%
<i>Asia</i>	16,6%	15,1%	14,2%	12,0%	14,0%	14,4%
<i>America</i>	16,4%	13,2%	11,4%	10,6%	12,2%	12,8%
Altri paesi	0,5%	0,5%	0,8%	0,9%	0,6%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Protezione	44,1%	64,3%	78,2%	91,3%	85,0%	72,6%
<i>0-4000</i>	5,5%	14,2%	23,1%	50,7%	47,1%	28,1%
Accesso	48,3%	33,4%	21,1%	8,3%	13,9%	25,0%
Permanenza	7,5%	2,3%	0,7%	0,3%	1,1%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Reddito zero	0,7%	3,5%	4,8%	21,7%	20,8%	10,3%
Reddito superiore a zero	99,3%	96,5%	95,2%	78,3%	79,2%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	Quinto	Totale
Richiedente e altro membro disoccupati	0,7%	1,1%	1,8%	2,7%	4,1%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	5,7%	8,4%	10,7%	13,2%	14,1%	10,4%
Nessun disoccupato	93,6%	90,5%	87,4%	84,1%	81,8%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	0,6%	0,6%	0,5%	0,3%	19,6%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,5%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	0,3%	0,4%	0,5%	2,1%	29,6%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	0,4%	0,8%	2,2%	3,7%	2,9%	2,0%
Assenza di sfratto	98,6%	98,2%	96,9%	93,7%	46,4%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	14,4%	25,3%	36,0%	36,6%	21,9%	26,8%
Affitto non oneroso	85,6%	74,7%	64,0%	63,4%	78,1%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	0,1%	0,6%	1,3%	2,2%	6,9%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	0,8%	2,1%	3,8%	5,0%	8,5%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	1,9%	3,8%	5,5%	8,6%	11,1%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	97,2%	93,6%	89,5%	84,2%	73,5%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,8%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	2,8%	6,4%	10,5%	15,8%	16,7%	10,4%
Nessun disabile	97,2%	93,6%	89,5%	84,2%	73,5%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.12 – Composizione percentuale del primo 5% della graduatoria rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Primo 5%	Totale
Famiglia di anziani	4,4%	5,1%
Persone sole con minori a carico	11,9%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	17,9%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	2,8%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	0,4%	1,5%
Altra tipologia	62,6%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%
Italia	35,1%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	64,2%	58,1%
<i>Est Europa</i>	7,7%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	20,6%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	3,6%	5,6%
<i>Asia</i>	18,3%	14,4%
<i>America</i>	13,9%	12,8%
Altri paesi	0,7%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%
Protezione	82,8%	72,6%
0-4000	39,6%	28,1%
Accesso	16,6%	25,0%
Permanenza	0,6%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%
Reddito zero	13,3%	10,3%
Reddito superiore a zero	86,7%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%
Richiedente e altro membro disoccupati	2,8%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	10,1%	10,4%
Nessun disoccupato	87,1%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	64,3%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,3%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	11,2%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	0,3%	2,0%
Assenza di sfratto	23,9%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%

	Primo 5%	Totale
Affitto oneroso	11,9%	26,8%
Affitto non oneroso	88,1%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	10,0%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	11,0%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	13,6%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	65,4%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	25,9%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	8,7%	10,4%
Nessun disabile	65,4%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.13 – Composizione percentuale delle classi di fabbisogno rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Milano	Hinterland a fabbisogno critico	Capoluoghi	Totale
Famiglia di anziani	5,1%	5,7%	4,9%	5,1%
Persone sole con minori a carico	14,0%	13,5%	11,8%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	25,5%	26,2%	17,2%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	5,2%	2,7%	1,5%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	1,7%	1,6%	1,1%	1,5%
Altra tipologia	48,4%	50,4%	63,6%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	38,3%	58,9%	39,5%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	61,1%	40,4%	59,7%	58,1%
<i>Est Europa</i>	7,4%	9,8%	15,6%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	14,9%	13,6%	17,9%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	4,2%	2,9%	10,3%	5,6%
<i>Asia</i>	18,6%	4,4%	9,4%	14,4%
<i>America</i>	16,0%	9,7%	6,5%	12,8%
Altri paesi	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Protezione	74,6%	72,0%	67,8%	72,6%
<i>0-4000</i>	30,1%	30,3%	22,0%	28,1%
Accesso	23,1%	25,1%	29,7%	25,0%

	Milano	Hinterland a fabbisogno critico	Capoluoghi	Totale
Permanenza	2,3%	3,0%	2,5%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Reddito zero	11,5%	11,9%	6,6%	10,3%
Reddito superiore a zero	88,5%	88,1%	93,4%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Richiedente e altro membro disoccupati	2,6%	1,8%	1,1%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	12,7%	10,1%	5,1%	10,4%
Nessun disoccupato	84,8%	88,1%	93,9%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	6,2%	2,2%	0,8%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,5%	0,2%	0,2%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	7,4%	5,0%	5,3%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	1,9%	2,1%	2,2%	2,0%
Assenza di sfratto	84,0%	90,6%	91,6%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	22,6%	30,4%	35,3%	26,8%
Affitto non oneroso	77,4%	69,6%	64,7%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	2,0%	2,6%	2,6%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	3,7%	4,0%	4,8%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	5,9%	5,2%	7,3%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	88,5%	88,2%	85,3%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	2,8%	0,7%	0,6%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	8,8%	11,1%	14,1%	10,4%
Nessun disabile	88,4%	88,2%	85,3%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.14 – *Composizione percentuale delle classi con particolare fragilità economica rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014*

	Reddito zero	IseeErp da 0 a 4000	Totale
Famiglia di anziani	2,9%	2,6%	5,1%
Persone sole con minori a carico	17,5%	17,5%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	44,7%	33,0%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	3,6%	4,2%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	1,5%	1,4%	1,5%
Altra tipologia	29,8%	41,3%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	59,4%	48,3%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	39,6%	50,9%	58,1%
<i>Est Europa</i>	8,6%	10,0%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	13,0%	16,2%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	4,1%	4,4%	5,6%
<i>Asia</i>	5,4%	9,3%	14,4%
<i>America</i>	8,5%	11,0%	12,8%
Altri paesi	0,9%	0,8%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Richiedente e altro membro disoccupati	4,7%	3,4%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	16,6%	14,6%	10,4%
Nessun disoccupato	78,7%	82,0%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	1,4%	3,4%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,1%	0,2%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	5,0%	6,2%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	2,0%	2,0%	2,0%
Assenza di sfratto	91,5%	88,2%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	10,2%	16,2%	26,8%
Affitto non oneroso	89,8%	83,8%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	7,0%	4,4%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	5,9%	5,9%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	8,9%	8,8%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	78,2%	80,9%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	3,2%	2,7%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	18,7%	16,4%	10,4%

	Reddito zero	IseeErp da 0 a 4000	Totale
Nessun disabile	78,2%	80,9%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.15 – Composizione percentuale delle classi di condizione occupazionale rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Richied. e altro membro	Richied. o altro membro	Nessun disoccupato	Totale
Famiglia di anziani	0,7%	0,8%	5,7%	5,1%
Persone sole con minori a carico	11,9%	10,6%	13,7%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	6,1%	22,4%	24,0%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	13,3%	8,5%	3,2%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	4,9%	2,3%	1,3%	1,5%
Altra tipologia	63,1%	55,4%	52,0%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	44,0%	42,4%	41,0%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	55,3%	57,1%	58,3%	58,1%
<i>Est Europa</i>	15,0%	11,5%	9,5%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	14,5%	15,3%	15,5%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	2,0%	4,2%	5,9%	5,6%
<i>Asia</i>	10,7%	11,8%	14,8%	14,4%
<i>America</i>	13,0%	14,2%	12,6%	12,8%
Altri paesi	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Protezione	85,4%	80,3%	71,3%	72,6%
<i>0-4000</i>	45,9%	39,4%	26,3%	28,1%
Accesso	13,4%	18,5%	26,1%	25,0%
Permanenza	1,2%	1,3%	2,6%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Reddito zero	23,3%	16,4%	9,2%	10,3%
Reddito superiore a zero	76,7%	83,6%	90,8%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	3,7%	3,5%	4,4%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,1%	0,2%	0,4%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	9,1%	7,3%	6,4%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	4,1%	3,4%	1,8%	2,0%

	Richied. e altro membro	Richied. o altro membro	Nessun disoccupato	Totale
Assenza di sfratto	83,1%	85,6%	87,0%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	20,1%	28,7%	26,8%	26,8%
Affitto non oneroso	79,9%	71,3%	73,2%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	2,3%	1,3%	2,3%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	2,7%	3,2%	4,1%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	4,7%	4,8%	6,4%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	90,2%	90,7%	87,2%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	1,4%	0,8%	2,1%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	8,4%	8,5%	10,7%	10,4%
Nessun disabile	90,2%	90,7%	87,2%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.16 – Composizione percentuale delle classi di provenienza rispetto alle principali caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Italia	Pfpm	Totale
Famiglia di anziani	10,7%	1,1%	5,1%
Persone sole con minori a carico	13,7%	13,1%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	34,9%	15,3%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	3,6%	4,3%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	2,4%	0,9%	1,5%
Altra tipologia	34,8%	65,4%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Protezione	68,4%	75,5%	72,6%
0-4000	32,9%	24,6%	28,1%
Accesso	27,6%	23,3%	25,0%
Permanenza	4,0%	1,3%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Reddito zero	14,8%	7,0%	10,3%
Reddito superiore a zero	85,2%	93,0%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

	Italia	Pfpm	Totale
Richiedente e altro membro disoccupati	2,2%	2,0%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	10,7%	10,2%	10,4%
Nessun disoccupato	87,1%	87,8%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	3,0%	5,2%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,3%	0,4%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	5,3%	7,5%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	2,1%	1,9%	2,0%
Assenza di sfratto	89,4%	84,9%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	19,8%	31,9%	26,8%
Affitto non oneroso	80,2%	68,1%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	3,0%	1,6%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	5,9%	2,7%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	9,9%	3,5%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	81,2%	92,2%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	1,9%	2,0%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	16,9%	5,8%	10,4%
Nessun disabile	81,2%	92,2%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.17 – Valori medi di ISEE-ERP e ISBARC/R per le diverse modalità delle principali caratteristiche socio-demografiche. Anno 2014

	ISEE-ERP	ISBARC/R
Famiglia di anziani	8.386	5.005
Persone sole con minori a carico	5.549	4.703
Persone sole senza minori a carico	6.513	4.451
Giovani coppie con minori a carico	6.327	4.518
Giovani coppie senza minori a carico	7.060	4.183
Altra tipologia	7.271	4.375
Totale	6.879	4.472
Italia	6.878	4.643
Paesi a forte pressione migratoria	6.887	4.348
<i>Est Europa</i>	6.513	4.095
<i>Nord Africa</i>	6.443	4.528

	ISEE-ERP	ISBARC/R
Altri Africa	7.598	4.171
Asia	7.420	4.404
America	6.799	4.340
Altri paesi	6.310	4.588
Totale	6.879	4.472
Protezione	4.826	4.728
0-4000	1.340	5.159
Accesso	11.959	3.840
Permanenza	15.930	3.313
Decadenza		
Totale	6.879	4.472
Reddito zero	-26	5.343
Reddito superiore a zero	7.670	4.372
Totale	6.879	4.472
Richiedente e altro membro disoccupati	4.776	5.132
Richiedente o altro membro disoccupati	5.610	4.788
Nessun disoccupato	7.080	4.418
Totale	6.879	4.472
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	7.311	6.894
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	7.821	5.947
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	6.798	6.166
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	6.772	4.956
Assenza di sfratto	6.863	4.206
Totale	6.879	4.472
Affitto oneroso	7.566	4.604
Affitto non oneroso	6.627	4.423
Totale	6.879	4.472
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	4.228	5.791
Disabilità al 100% o handicap grave	5.698	5.317
Disabilità dal 66% al 99%	5.975	5.168
Nessun disabile superiore al 66%	7.064	4.350
Totale	6.879	4.472
Disabile in abitazione con barriere	6.049	7.090
Disabile in abitazione senza barriere	5.490	4.997
Nessun disabile	7.063	4.350
Totale	6.879	4.472

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.18 – Indicatori di disagio familiare, abitativo e del periodo di residenza utilizzati per il calcolo del punteggio ISBARC/R. Anno 2014

	Disagio familiare	Disagio abitativo	Indicatore residenza
Famiglia di anziani	0,128	0,109	0,238
Persone sole con minori a carico	0,090	0,099	0,193
Persone sole senza minori a carico	0,064	0,080	0,216
Giovani coppie con minori a carico	0,074	0,100	0,212
Giovani coppie senza minori a carico	0,050	0,063	0,224
Altra tipologia	0,018	0,142	0,187
Totale	0,046	0,117	0,197
Italia	0,065	0,092	0,231
Paesi a forte pressione migratoria	0,033	0,135	0,168
<i>Est Europa</i>	0,039	0,118	0,145
<i>Nord Africa</i>	0,029	0,148	0,181
<i>Altri Africa</i>	0,036	0,113	0,183
<i>Asia</i>	0,025	0,146	0,179
<i>America</i>	0,043	0,133	0,154
Altri paesi	0,061	0,090	0,218
Totale	0,046	0,117	0,197
Protezione	0,049	0,120	0,193
<i>0-4000</i>	0,063	0,107	0,194
Accesso	0,038	0,112	0,207
Permanenza	0,048	0,084	0,210
Decadenza			
Totale	0,046	0,117	0,197
Reddito zero	0,076	0,090	0,200
Reddito superiore a zero	0,043	0,120	0,197
Totale	0,046	0,117	0,197
Richiedente e altro membro disoccupati	0,120	0,126	0,181
Richiedente o altro membro disoccupati	0,075	0,121	0,188
Nessun disoccupato	0,041	0,117	0,198
Totale	0,046	0,117	0,197
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	0,029	0,512	0,199
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,019	0,385	0,207
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	0,037	0,385	0,202
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	0,046	0,192	0,188

	Disagio familiare	Disagio abitativo	Indicatore residenza
Assenza di sfratto	0,048	0,075	0,197
Totale	0,046	0,117	0,197
Affitto oneroso	0,038	0,165	0,186
Affitto non oneroso	0,050	0,100	0,203
Totale	0,046	0,117	0,197
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	0,155	0,183	0,204
Disabilità al 100% o handicap grave	0,120	0,150	0,207
Disabilità dal 66% al 99%	0,103	0,139	0,214
Nessun disabile superiore al 66%	0,036	0,113	0,195
Totale	0,046	0,117	0,197
Disabile in abitazione con barriere	0,114	0,480	0,215
Disabile in abitazione senza barriere	0,119	0,089	0,210
Nessun disabile	0,036	0,113	0,195
Totale	0,046	0,117	0,197

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.19 – Indici e coefficienti del modello di regressione lineare multipla impiegato per valutare l'effetto netto della condizione di reddito zero sul punteggio ISBARC/R. Anno 2014

	Valori
R	0,91
R-quadrato	0,82
R-quadrato adattato	0,82
Coefficienti non standardizzati:	
Costante	1.908,73
Disagio familiare	6.926,81
Disagio abitativo	6.535,26
Residenza	6.723,28
Reddito zero	973,37

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.20 – Indici e coefficienti del modello di regressione lineare multipla impiegato per valutare l'effetto netto del punteggio attribuito al periodo di residenza sul punteggio ISBARC/R. Anno 2014

	Valori
R	0,99
R-quadrato	0,99
R-quadrato adattato	0,99
Coefficienti non standardizzati:	
Costante	846,44
Disagio familiare	5.637,50
Disagio abitativo	6.241,93
Disagio economico	6.809,49
Residenza	7.030,25

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.21 – Composizione percentuale delle classi di provenienza dei beneficiari rispetto agli anni di residenza in Lombardia. Anno 2014

	Italia	Paesi Pfpm	Totale
Meno di 5 anni	4,0%	6,7%	5,6%
Da 5 a 10 anni	9,0%	43,9%	29,3%
Oltre 10 anni	87,0%	49,4%	65,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.22 – Composizione percentuale dei quinti della graduatoria simulata per caratteristiche socio-demografiche ed economiche. Anno 2014

	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	Quinto	Totale
Famiglia di anziani	0,9%	5,3%	6,9%	4,3%	8,1%	5,1%
Persone sole con minori a carico	8,0%	16,2%	16,6%	11,9%	14,1%	13,4%
Persone sole senza minori a carico	25,4%	25,7%	31,3%	20,6%	14,4%	23,5%
Giovani coppie con minori a carico	3,5%	4,7%	4,7%	3,4%	3,5%	4,0%
Giovani coppie senza minori a carico	2,0%	2,2%	1,9%	1,0%	0,5%	1,5%
Altra tipologia	60,2%	45,8%	38,6%	58,8%	59,4%	52,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	31,4%	47,9%	52,7%	38,0%	36,3%	41,2%
Paesi a forte pressione migratoria	68,1%	51,4%	46,4%	61,5%	63,0%	58,1%
<i>Est Europa</i>	13,6%	7,8%	8,3%	11,4%	8,0%	9,8%
<i>Nord Africa</i>	15,9%	14,7%	13,1%	15,6%	18,1%	15,5%
<i>Altri Africa</i>	7,3%	5,4%	4,8%	6,2%	4,3%	5,6%
<i>Asia</i>	15,8%	12,8%	10,0%	15,3%	18,1%	14,4%
<i>America</i>	15,3%	10,8%	10,2%	13,0%	14,5%	12,8%
Altri paesi	0,6%	0,6%	0,9%	0,5%	0,6%	0,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Protezione	46,0%	75,3%	86,1%	70,5%	84,9%	72,6%
<i>0-4000</i>	7,5%	21,0%	53,0%	27,0%	31,9%	28,1%
Accesso	46,4%	23,4%	13,4%	27,5%	14,5%	25,0%
Permanenza	7,6%	1,3%	0,5%	2,1%	0,5%	2,4%
Decadenza	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Reddito zero	1,2%	5,2%	22,8%	12,9%	9,4%	10,3%
Reddito superiore a zero	98,8%	94,8%	77,2%	87,1%	90,6%	89,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

	Primo	Secondo	Terzo	Quarto	Quinto	Totale
Richiedente e altro membro disoccupati	0,8%	1,4%	2,9%	2,4%	2,8%	2,1%
Richiedente o altro membro disoccupati	5,5%	9,6%	12,8%	11,5%	12,7%	10,4%
Nessun disoccupato	93,7%	89,0%	84,3%	86,1%	84,5%	87,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Sfratto eseguito e nucleo in condizione abitativa impropria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	21,5%	4,3%
Sfratto eseguito e nucleo in alloggio senza requisiti minimi ERP	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%	0,4%	0,4%
Sfratto non ancora eseguito ma atto di esecuzione già notificato	0,0%	0,1%	2,6%	16,3%	13,9%	6,6%
Nucleo con titolo di sfratto ma senza decorso dei termini	0,5%	2,4%	3,6%	2,4%	1,1%	2,0%
Assenza di sfratto	99,5%	97,5%	93,5%	80,2%	63,1%	86,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Affitto oneroso	0,0%	0,3%	14,1%	59,5%	60,3%	26,8%
Affitto non oneroso	100,0%	99,7%	85,9%	40,5%	39,7%	73,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabilità al 100% o handicap grave con accompagnamento	0,3%	1,0%	2,3%	2,5%	5,1%	2,2%
Disabilità al 100% o handicap grave	1,0%	3,4%	5,0%	4,1%	6,7%	4,0%
Disabilità dal 66% al 99%	2,3%	5,3%	8,5%	6,1%	8,6%	6,2%
Nessun disabile superiore al 66%	96,5%	90,4%	84,3%	87,3%	79,6%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Disabile in abitazione con barriere	0,0%	0,0%	0,1%	1,6%	8,1%	2,0%
Disabile in abitazione senza barriere	3,5%	9,6%	15,7%	11,1%	12,2%	10,4%
Nessun disabile	96,5%	90,4%	84,2%	87,2%	79,6%	87,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.23 – Composizione percentuale del quinto superiore delle graduatorie attuale e simulata per rischio di morosità dei richiedenti. Anno 2014

	Rischio alto	Rischio medio	Rischio basso	Totale
Quinti graduatoria attuale:				
Primo	5,1%	15,4%	79,5%	100,0%
Secondo	13,5%	21,6%	64,9%	100,0%
Terzo	24,5%	27,6%	48,0%	100,0%
Quarto	51,0%	21,9%	27,1%	100,0%
Quinto	45,3%	17,9%	36,9%	100,0%
Quinti graduatoria simulata:				
Primo	7,3%	16,4%	76,3%	100,0%
Secondo	21,9%	28,2%	49,9%	100,0%
Terzo	53,5%	18,5%	28,0%	100,0%
Quarto	26,1%	14,9%	59,0%	100,0%
Quinto	30,4%	26,4%	43,2%	100,0%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

Tabella 1.24 – Punti di divisione della distribuzione ISEE-ERP in decili nelle tre fasce di rischio morosità. Anno 2014

	Rischio alto	Rischio medio	Rischio basso
1	0,00	3.878,89	6.572,83
2	0,00	4.366,91	7.447,11
3	0,00	4.811,12	8.271,45
4	337,00	5.267,61	9.073,71
5	1.200,00	5.786,23	9.739,44
6	1.894,74	6.263,31	10.593,40
7	2.470,89	7.143,60	11.596,75
8	3.075,78	8.181,12	12.711,10
9	3.937,97	10.000,00	14.141,21

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati D.G. Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle imprese – Regione Lombardia e Comune di Milano

APPENDICE 2. Casi di particolari di esclusione dall'ERP

Possesso della residenza o svolgimento dell'attività lavorativa da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda⁴¹

Diverse realtà, soprattutto quelle intervistate, hanno messo in evidenza come il requisito dei cinque anni continuativi di residenza sul territorio della Regione Lombardia o di prestazione di attività lavorativa nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda, rappresenti la condizione che più di altre escluda e rischi di escludere nuclei familiari portatori di un bisogno abitativo grave. A parità di requisiti soggettivi (in particolare si prendi in considerazione il reddito per l'accesso all'ERP) è stato messo in evidenza come l'assenza di questo requisito, non ridefinisca una priorità di assegnazione ma stabilisca il diritto o meno ad accedere all'ERP, e come non vi sia per questa condizione la possibilità in casi gravi di ricorrere all'assegnazione in deroga ai requisiti in quanto non prevista e normata dall'articolo 15 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i..

I casi segnalati dai Comuni mettono in evidenza come ad essere colpiti da questo requisito di accesso siano:

- persone nate e residenti in Lombardia che per pochi mesi o pochi anni hanno trasferito la residenza in un'altra Regione per ragioni soprattutto lavorative. Il tema della maggiore mobilità interregionale per ragioni di lavoro è presente e percepita anche come conseguenza della crisi economica;
- i lavoratori stagionali, interinali e con contratti a termine che sono penalizzati dalla norma dei 5 anni di continuità lavorativa su uno stesso Comune. Questa norma pesa in particolare sui lavoratori extracomunitari che se al momento della presentazione della domanda per l'ERP, o al momento dell'assegnazione dell'alloggio, sono in possesso di un permesso di soggiorno ma non di un lavoro perché il rinnovo avviene all'inizio della stagione lavorativa, o sono in attesa di rinnovo di contratto, perdono il requisito di accesso all'ERP;
- gli italiani emigrati all'estero per i quali tuttavia è previsto un punteggio tra i "casi particolari" di nuclei di italiani emigrati che necessitino di rientrare in Italia (Allegato 1, Parte I, punto 7, lettera b, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.).

Proposte

Le proposte avanzate suggeriscono in generale un ripensamento del requisito dei 5 anni continuativi di residenza o di lavoro in Lombardia. Alcune realtà sono andate più nello specifico

⁴¹ Articolo 28, comma 1, della legge regionale 4 dicembre 2009, n.27

proponendo di prevedere, in casi di estrema necessità, la possibilità di introdurre una deroga all'interno dell'articolo 15 del Regolamento.

Titolari del diritto di proprietà di alloggi adeguati alle esigenze del nucleo familiare ma messi all'asta o pignorati⁴²

Le realtà intervistate hanno messo in evidenza come il pignoramento degli alloggi sia una condizione che riguarda un numero crescente di nuclei familiari. Secondo l'articolo 8, comma 1, lettera g del regolamento la titolarità di un diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare nel territorio nazionale o estero non consente di accedere all'ERP. Tale condizione vale anche nel caso in cui tale diritto di proprietà riguarda un alloggio messo all'asta o pignorato. A tutti gli effetti, infatti, l'interruzione del diritto di proprietà avviene al momento dell'alienazione ad altra persona/ente. Il fenomeno riguarda sia italiani che stranieri e la causa principale è legata alla perdita del lavoro. Un dato in linea con quanto rilevato anche nel PRERP 2014-2016.

Pratiche

Le realtà intervistate gestiscono le domande per l'accesso all'ERP dei titolari di un alloggio pignorato o messo all'asta secondo due modalità: rifiutando le domande oppure istruendo le domande ma lasciandole aperte ("in sospeso") fino al momento del giudizio definitivo (non vengono quindi effettuate assegnazioni fino a quando l'immobile non viene definitivamente alienato ad altro soggetto). Per le realtà che seguono la seconda modalità, il livello del pignoramento viene considerato per la sua potenza negativa, ovvero per la possibilità di abitare l'alloggio fino al momento dello sfratto, dell'alienazione. Al nucleo familiare richiedente vengono chiesti tutti i dati patrimoniali, se è vigente un mutuo residuo viene inserito il valore patrimoniale al netto del valore del mutuo residuo. Se non avviene lo sfioramento della soglia patrimoniale la domanda viene portata avanti. Nel caso del fallimento di una ditta individuale in cui l'immobile viene assunto all'attivo patrimoniale ma non c'è mutuo, il valore patrimoniale non viene inserito, rinviando poi al momento della verifica dei requisiti la decisione finale. Tuttavia considerando che sia con la vendita all'asta, sia con l'acquisizione all'attivo patrimoniale, da questo bene, non deriverebbe alcun beneficio all'utente, il calcolo del valore patrimoniale dell'immobile viene considerato a parte. Il principio su cui si basano queste realtà è che la valutazione del valore patrimoniale serve per verificare se esso può costituire una fonte di reddito da cui attingere per il mantenimento di una casa. E' stato testimoniato come tutti i casi trattati attraverso questa modalità si siano risolti con una sentenza del Giudice che ha intimato il rilascio alloggio da persone e cose, una risoluzione che assomiglia alla condizione di "rilascio alloggio" per sfratto.

⁴² Articolo 8, comma 1, lettera g, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

Proposte per la revisione della normativa

Nell'atto di presentazione della domanda, alcune delle realtà intervistate propongono di considerare non tanto il titolo di proprietario che risulta dal catasto bensì la reale ed effettiva disponibilità dell'alloggio o del suo valore. Un caso analogo riguarda, come vedremo, i nuclei separati in cui uno dei due coniugi, seppur proprietario, non può usufruire del titolo di godimento di proprietario, perché è venuto meno il diritto di godimento.

La proposta è dunque di togliere come discriminante assoluta il titolo di proprietà e di introdurre delle modifiche nel regolamento che valutino sia il titolo di proprietà sia, congiuntamente, l'effettiva possibilità di fruire e godere di quel titolo. Nello specifico le proposte sono di:

- introdurre un caso specifico tra quelli già previsti nell'articolo 15 del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i. in materia di "Assegnazione in deroga ai requisiti";
- stabilire un grado di giudizio della procedura di alienazione e messa all'asta dell'immobile (intimazioni, solleciti, prima asta, seconda asta...) superata la quale è possibile presentare domande per l'ERP, sulla scorta di quanto avviene per lo sfratto per morosità dove il discrimine è dato dalla convalida di sfratto più che dalla citazione.

Nuclei separati

Rispetto alle separazioni sono stati presentati due casi specifici.

Il primo caso è quello dei padri separati che in sede di certificazione della situazione economica reddituale e patrimoniale devono dichiarare:

1. il possesso di un'abitazione all'interno dello stato patrimoniale, seppur non possano usufruire della stessa,
2. i contributi versati per il mantenimento dei figli.

Si tratta di una particolare condizione che può avere tra gli effetti:

- il superamento della soglia patrimoniale e della soglia ISEE-ERP,
- la determinazione di un punteggio ISBARC/R elevato che però rischia di non descrivere la situazione di reale bisogno.

Il caso richiama per certi aspetti la situazione descritta precedentemente rispetto ai proprietari di alloggio.

Proposta

Per i padri separati che fanno domanda per l'accesso all'ERP le realtà ascoltate propongono di introdurre le seguenti modifiche:

- dare la possibilità di detrarre fiscalmente i contributi versati per il mantenimento del coniuge o dei minori,

- equiparare la sentenza di separazione che dispone l'allontanamento del padre dall'alloggio coniugale perché affidato all'ex moglie, alla condizione di rilascio alloggio.

Il secondo caso riportato riguarda le donne maltrattate o le donne sole che lasciano il tetto coniugale. Si tratta di due situazioni per le quali risulta difficile, in prima istanza, presentare domanda per l'accesso all'ERP per due criticità:

- la difficoltà di ottenere i redditi del coniuge,
- la difficoltà di scorporre l'ISEE fino a separazione definitiva.

Ereditarietà del requisito di occupante senza titolo o di moroso nell'ERP negli ultimi cinque anni⁴³

L'assenza della condizione di sfratto per morosità (colpevole) dall'ERP nei cinque anni che precedono la domanda è letto, dalle realtà che hanno posto il problema, rispetto a due aspetti:

- gli effetti sociali che può generare l'ereditarietà di tale condizione,
- gli aspetti pratici che riguardano la possibilità di tenere memoria delle carriere dei diversi inquilini e dei candidati per l'accesso all'ERP.

Il primo aspetto è stato posto dal Comune di Rozzano che ha sottolineato come la rigidità di tale norma non consenta di lavorare sull'emergenza e sull'evoluzione sociale di alcune situazioni difficili, ostacolando in questo modo percorsi di riscatto sociale. Si tratta di un fenomeno presente in maniera significativa in questo territorio contraddistinto dalla più alta incidenza di persone che vivono in alloggi ERP sul totale della popolazione e dove vi è una maggiore probabilità che i nuclei di nuova formazione possano provenire da una famiglia che è stata o è inquilina (regolare/irregolare) di alloggio ERP.

Rispetto al secondo aspetto, il Comune di Mantova segnala la difficoltà a riconoscere la presenza di situazioni passate di morosità o abusivismo nell'ERP, soprattutto se il nucleo proviene da un altro territorio. La proposta formulata è quella di istituire un archivio regionale degli sfrattati da alloggi ERP per rendere effettivamente operativo il Regolamento.

Soglie massime e minime per l'accesso all'ERP⁴⁴

Alcuni Comuni e ALER intervistati hanno posto l'attenzione sul tema delle soglie di accesso all'ERP secondo un duplice obiettivo: incentivare l'accesso all'ERP di nuclei che hanno maggiori disponibilità economiche, riequilibrare dal punto di vista sociale i contesti contraddistinti solo da condizioni di forte disagio. Nello specifico le proposte si dividono tra:

⁴³ Articolo 8, comma h, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i

⁴⁴ Articolo 13, comma 2, lettere a) e b) del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1e s.m.i.

- coloro che puntano a elevare la soglia massima di accesso all'ERP fine di poter includere quel ceto medio maggiormente esposto a fenomeni di vulnerabilità (Comune di Milano)
- coloro che propongono di stabilire una soglia di accesso minima o comunque di limitare l'accesso a chi non è in grado di sostenere il pagamento di un canone di locazione (ALER di Cremona, Comuni di Cremona e Rozzano).

Il tema delle soglie economiche di accesso all'ERP è argomento delicato che ha ricadute su almeno due aspetti tra loro strettamente legati:

- la determinazione del target degli aventi diritto di accesso all'ERP e, di conseguenza, degli esclusi
- la sostenibilità del sistema di ERP.

Escludere o includere nuovi soggetti che accedono all'ERP, proprio per le implicazioni di cui sopra in termini di ridefinizione dei diritti di accesso e di sostenibilità economica del sistema, impone di affrontare il tema in un'ottica integrata dal punto di vista delle risorse, degli attori e delle risposte.

Per quanto riguarda nello specifico la definizione di una soglia minima di accesso o comunque la limitazione all'ingresso delle domande presentate dai nuclei che dichiarano reddito zero, le realtà ascoltate propongono di:

- per garantire l'accesso alla casa ai redditi zero, di destinare una quota di alloggi del patrimonio pubblico ai nuclei familiari che non sono in grado di corrispondere un canone di locazione (Comune di Rozzano);
- escludere le domande dei redditi zero o limitarne l'accesso solo ai casi segnalati dai servizi sociali, i quali, in un'ottica di integrazione delle risorse, dovrebbero farsi carico delle relative spese (Comune di Cremona);
- rivedere i parametri di calcolo dell'ISEE-ERP introducendo la valutazione di altri fattori che possono concorrere alla ricostruzione di un reddito o della capacità economica effettiva del nucleo (ALER di Cremona).

Certificato di possesso di una proprietà nel paese di origine per i cittadini extra-comunitari

Nel 2012 una circolare congiunta del Ministero della Pubblica Amministrazione e semplificazione e del Ministero dell'Interno ha disposto che dal 1° gennaio 2013 il cittadino straniero non può più autocertificare il possesso di proprietà immobiliari all'estero, ma deve presentare una dichiarazione rilasciata dall'ufficio catasto del proprio paese d'origine, tradotta in italiano e che attesti il possesso o meno di immobili.

Secondo alcuni Comuni e ALER questo obbligo ha generato una serie di criticità connesse al recupero del certificato e alla sua comparabilità con il sistema italiano che hanno coinvolto in particolare i nuclei per i quali si stava istruendo l'iter di assegnazione dell'alloggio.

Nell'esperienza del Comune di Rozzano, infatti, l'attesa dell'arrivo del certificato dal paese di origine proprio nella fase di assegnazione dell'alloggio, ha comportato la collocazione dei nuclei famigliari (in graduatoria e titolari dell'assegnazione ben prima della pubblicazione della Legge), in strutture alberghiere che sono costate al Comune circa 80/90 euro al giorno.

Per il Comune di Cremona, invece, risultano inapplicabili i controlli su: il reale possesso di un immobile all'estero, sulla valutazione del suo valore e della sua adeguatezza per il nucleo famigliare. E, infine, per l'ALER di Cremona e di Mantova la difficoltà è legata alla rintracciabilità degli uffici competenti nei paesi nei quali è vigente un sistema statale di registro degli immobili differente da quello presente in Italia.

Mancate regolarizzazioni amministrative delle convivenze nell'ERP

Un Comune segnala casi di nuclei che non possono essere regolarizzati nell'alloggio ERP perché non sono in grado di certificare anagraficamente il periodo di convivenza necessario (come da normativa regionale) ai fini di ottenere il subentro. Secondo il Comune diverse situazioni di abusivismo sono state generate dalla "burocrazia" per l'impossibilità di poter tener conto della "convivenza di fatto" in mancanza di quella anagrafica. Le persone coinvolte non hanno quindi titolo a subentrare nel contratto dell'alloggio ERP abitato e non possono presentare richiesta per ottenere un altro alloggio in quanto classificati dalla normativa come occupanti senza titolo.

APPENDICE 3. Effetti inattesi nella verifica dei requisiti in fase di assegnazione: casi di esclusione o rideterminazione delle posizioni in graduatoria

Casi di esclusione

Caso 1 [Cittadini extra-comunitari]⁴⁵

Il caso riportato è quello di un nucleo familiare composto da una persona con cittadinanza extra-comunitaria che al momento dell'inserimento della domanda è in possesso di permesso di soggiorno biennale e di contratto di lavoro a tempo determinato. Dopo circa sei mesi dalla data di presentazione della domanda, in base all'ordine della graduatoria, viene convocato dal Comune per l'accertamento dei requisiti e della condizione, in vista di una possibile assegnazione. Dall'esame delle pratiche emerge che la persona che aveva fatto domanda non è più in possesso di un contratto di lavoro perché in attesa di rinnovo. Il nucleo familiare perde quindi il requisito soggettivo e viene cancellato dalla graduatoria senza avere possibilità di accedere all'ERP, fino al bando successivo.

Secondo la normativa nazionale e regionale, infatti, coloro che sono in possesso di cittadinanza extra-comunitaria insieme al permesso di soggiorno devono possedere un contratto di lavoro attivo, tuttavia se perdono il lavoro o non viene rinnovato immediatamente il contratto, non è automatica la scadenza del permesso che comunque può avere una durata di due anni dal rilascio. Il contratto di lavoro deve essere attivo nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno.

Le realtà che hanno riportato questo caso sostengono che la normativa nazionale viene interpretata in maniera restrittiva non concedendo l'assegnazione dell'alloggio se, al momento del controllo, non è attivo alcun contratto di lavoro. Questo accade nonostante il permesso non sia scaduto e la persona abbia il requisito dei 5 anni di residenza o di lavoro sul territorio della Regione.

Proposta

L'orientamento sembra dunque quello di trovare una formula per assegnare in via temporanea l'alloggio con l'obbligo di ricontrollare la condizione del nucleo nell'arco di un periodo predefinito. In questo modo si potrebbe verificare se la mancanza di lavoro rappresenta una condizione temporanea o una condizione di lunga durata che determinerà, in questo secondo caso, la scadenza del permesso di soggiorno e quindi l'obbligo di rientro nel paese di provenienza.

Caso 2 [Terzi Comuni]⁴⁶

⁴⁵ Articolo 8, comma 1, lettera a, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1e s.m.i.

Il caso riportato è quello di un nucleo familiare che fa domanda di assegnazione di alloggio ERP in un terzo comune, ovvero in un Comune diverso da quello in cui risiede e da quello in cui presta attività lavorativa, perché in entrambi tali Comuni non sono stati indetti bandi nel corso di due semestri consecutivi.

Tra la data di presentazione della domanda (effettuata nel terzo Comune) e la fase di assegnazione, può capitare che il nucleo vada a lavorare in un Comune che ha pubblicato un bando oppure uno dei due Comuni in cui risiede o presta attività lavorativa indice il bando. Il nucleo che è stato chiamato per il controllo dei requisiti e del punteggio perde immediatamente il requisito e viene cancellato dalla graduatoria.

Caso 3 [Dichiarazione dei redditi]⁴⁷

Il caso segnalato è quello di un nucleo familiare che al momento della presentazione della domanda deve dichiarare, come previsto dalla normativa, la situazione reddituale relativa all'anno precedente. Se tale condizione reddituale supera le soglie massime consentite, il nucleo familiare viene escluso dalla possibilità di presentare domanda, nonostante la situazione reddituale relativa all'anno del bando, risulti diversa e peggiore (per esempio contraddistinta dalla perdita del lavoro).

Proposta

Riconsiderare queste condizioni poste dalla normativa con l'obiettivo di accogliere chi, al momento della presentazione della domanda, possiede una condizione economica coerente con le soglie di accesso all'ERP.

Casi di ridefinizione dei punteggi

Caso 1 [Famiglie di nuova formazione]⁴⁸

Il caso segnalato riguarda quei nuclei famigliari che tra il momento della presentazione della domanda e il momento dell'assegnazione perdono il requisito di famiglia di nuova formazione. Secondo il Regolamento la famiglia di nuova formazione deve essere costituita al massimo entro 2 anni dalla data della domanda. La perdita del requisito avviene quando tra le due fasi sopracitate (domanda e assegnazione) trascorre un periodo di tempo che non consente di mantenere tale condizione (il Comune parla di un periodo di 1 anno e ½ circa). La mancanza di

⁴⁶ Articolo 7, comma 2, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1e s.m.i.

⁴⁷ Articolo 6, comma 4 e Allegato 1, Parte I, punto 5, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1e s.m.i.. Si tratta di un caso da verificare perché il regolamento (Allegato 1, Parte I, punto 5) Stato di disoccupazione, punto 16) prevede la possibilità di attribuire un punteggio da 8 a 18 nei casi in cui lo stato di disoccupazione sia sopravvenuto successivamente all'anno di riferimento del reddito e che perduri allo stato di presentazione della domanda, determinando una caduta del reddito complessivo del nucleo familiare del 50%. Non è chiaro se, anche in questo caso, per poter accedere all'ERP, sia necessario che l'ultima dichiarazione dei redditi risulti inferiore alle soglie massime di accesso consentite.

⁴⁸ Articolo 11, commi 7 e 8, lettera b, e Allegato 1, Parte I, punto 3, Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1,“

tale condizione al momento dell'assegnazione comporta la ridefinizione del punteggio ISBARC/R (da meno 5 a meno 12 punti) e la perdita della possibilità di rientrare tra le specifiche categorie cui il Comune può riservare una quota del 30% del totale delle assegnazioni. Secondo il Comune si tratta di una criticità che va a penalizzare giovani coppie con figli.

Proposta

Si potrebbe pensare di estendere temporalmente il requisito di famiglia di nuova formazione o di considerare come valido il periodo che precede la presentazione della domanda, invece che il periodo che precede il momento dell'assegnazione.

Caso 2 [Verifica dei redditi] ⁴⁹

Anche in questo caso, il problema segnalato è legato alle oscillazioni della condizione economica che possono intervenire tra il momento della presentazione della domanda, in cui viene dichiarata la condizione reddituale dell'anno precedente, e il momento dell'assegnazione, in cui deve essere certificata la condizione reddituale corrente. Tra questi due momenti trascorre un tempo nel quale possono intervenire dei cambiamenti. Se per esempio al momento della presentazione della domanda la persona aveva dichiarato una condizione contraddistinta dall'assenza di lavoro e poi, al momento dell'assegnazione la condizione economica e familiare cambia per la presenza di un lavoro, l'acquisizione anche temporanea di un miglioramento della condizione economica, comporta una variazione del punteggio, della posizione in graduatoria e quindi della priorità di assegnazione. Se la situazione fosse cambiata in senso peggiorativo avrebbe avuto conferma della priorità di assegnazione. Se la situazione fosse mutata in senso migliorativo per l'acquisizione di un reddito superiore alle soglie consentite, si sarebbe escluso il nucleo dalle graduatorie.

Il caso citato riguarda persone soggette a lavori a tempo determinato, a contratti di lavoro interinali o di lavoro autonomo. In ognuno di questi casi l'intensità di lavoro può variare sensibilmente da un anno con l'altro in modo impreveduto, sia in positivo che in negativo. Si tratta di contratti che generano condizioni reddituali non prevedibili, né standardizzabili che determinano una vulnerabilità economica che produce effetti significativi nella fase di assegnazione dell'alloggio.

Proposta

Il Comune che riscontra queste criticità propone di andare a rivedere alcuni degli aspetti che riguardano le procedure di verifica dei requisiti in sede di assegnazione, nell'ottica di ridurre i casi di modifica del punteggio, dettati da temporanei miglioramenti della condizione economica, che fanno perdere la priorità di assegnazione.

⁴⁹ Articolo 13, comma 5, del Regolamento regionale 10 febbraio 2004, n.1 e s.m.i.

