

AMBITO DI GARBAGNATE MILANESE

PIANO TRIENNALE DELL'OFFERTA ABITATIVA PUBBLICA E SOCIALE

2023 - 2025

CONTENUTI

PREMESSA	5
PARTE PRIMA – IL CONTESTO LOCALE	7
01 IL SISTEMA TERRITORIALE	9
02 LE DINAMICHE SOCIODEMOGRAFICHE	10
03 L'INTENSITÀ DEL BISOGNO ABITATIVO NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	13
04 IL MODELLO ABITATIVO E L'ACCESSIBILITÀ DEL MERCATO	14
04.1 Proprietà e locazione	14
04.2 Accessibilità del mercato della locazione e della compravendita	15
04.3 La locazione agevolata a canone concordato	17
04.4. Mercati di competizione: locazione breve e per studenti	18
04.5 Il patrimonio privato sfitto o inutilizzato	18
PARTE SECONDA – DOMANDA E OFFERTA PUBBLICA E SOCIALE	19
05 LA DOMANDA EMERSA E LE RISPOSTE DEL SISTEMA	20
05.1 L'area del disagio abitativo grave	20
05.2 L'area del disagio abitativo	22
05.3 Nel libero mercato tra disagio e difficoltà	25
05.4 Agenzia per l'abitare C.A.S.A.	26
06 CONSISTENZA E STATO DEL PATRIMONIO ABITATIVO PUBBLICO E SOCIALE	27
06.1 La consistenza del patrimonio SAP e SAS	27
06.2 Lo stato del patrimonio SAP e SAS	29
07 VALUTAZIONE DEL FABBISOGNO E PREVISIONI DI OFFERTA	30
07.1 Il fabbisogno come interpretazione del rapporto tra domanda e offerta	30
07.2 Le unità immobiliari prevedibilmente disponibili nel triennio	31
07.3 L'abitare agevolato nella programmazione territoriale	32
PARTE TERZA – STRATEGIE PER UNA POLITICA ABITATIVA DI AMBITO	34
08 LA VISION DEL PIANO	35
08.1 Le sfide per le politiche abitative locali	35
08.2 Per un abitare sostenibile, inclusivo e vantaggioso	36
09 ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO	37
09.1 Interventi integrati per l'emergenza abitativa	37
09.2 Efficientamento del patrimonio SAP	39
09.3 Strutturazione dell'offerta abitativa agevolata	42

PREMESSA

Il presente documento costituisce il primo Piano Triennale dell'offerta dei servizi abitativi pubblici e sociali dell'ambito territoriale di Garbagnate Milanese elaborato in sintonia con le indicazioni fornite dal R.R. n. 4/2017 e dalla DGR 7317/2022 attraverso la quale Regione Lombardia ha messo a disposizione dei territori le Linee Guida per la redazione dei piani triennali.

Il piano triennale dell'offerta abitativa pubblica e sociale è definito dalla disciplina di riferimento come lo strumento di pianificazione strategica delle politiche abitative al livello di ambito territoriale del piano di zona secondo una prospettiva di integrazione tra politiche, in particolare tra politiche sociali e di governo del territorio.

In questo quadro il piano dell'ambito territoriale di Garbagnate Milanese è stato inteso come una piattaforma per la ricomposizione delle diverse dimensioni del tema abitativo e per l'individuazione delle direttrici prioritarie di lavoro per il prossimo triennio che più di altre potranno supportare il sistema locale ad affrontare le sfide attese, riassumibili:

- nel rinnovato ruolo pubblico dal quale è atteso un approccio sempre più attivo e capace di avviare processi di vera integrazione tra politiche settoriali;
- nell'innovazione introdotte dalla L.R. 16/2016 e dagli atti attuativi che propongono un nuovo sistema di offerta e di modalità di collaborazione tra la pubblica amministrazione e i diversi soggetti attivi sul territorio;
- nel necessario efficientamento e messa a sistema di tutte le risorse disponibili (economiche, abitative, competenze, servizi ecc.).

Tutti questi elementi, conoscitivi e di strategia, sono stati approfonditi e definiti attraverso un percorso di condivisione e collaborazione che a più riprese ha visto coinvolti i comuni dell'ambito con le diverse componenti tecniche e politiche, gli altri enti proprietari e l'ALER territorialmente competente, altri soggetti a diverso titolo impegnati sul tema. L'Azienda Speciale Consortile Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale, attraverso il servizio Agenzia Sociale C.A.S.A., ha provveduto ad accompagnare e coordinare il percorso progettuale realizzato.

L'esito è un documento che, in sintonia con le specificità del contesto locale, le prospettive offerte dall'impalcato disciplinare e le possibili opportunità per il prossimo futuro, riporta una sintetica narrazione delle dimensioni tematiche affrontate e approfondite, utili a determinare:

- il fabbisogno abitativo, definito nelle sue varie componenti come una rilettura interpretativa delle informazioni raccolte;
- le previsioni di offerta già identificabili da parte degli enti proprietari
- gli spazi di lavoro prioritari funzionali ad efficientare le risorse disponibili e a rendere sempre più efficaci le azioni di risposta al bisogno abitativo.

I contenuti del piano sono organizzati in tre distinte sezioni:

- il contesto locale, che riporta le principali caratteristiche e dinamiche locali approfondendo in modo particolare il modello abitativo e le caratteristiche di accessibilità del mercato locale della compravendita e della locazione;
- la domanda e l'offerta pubblica e sociale, a partire dall'analisi delle occasioni di assegnazione di alloggi pubblici e degli interventi di welfare abitativo attivati nel corso dell'ultimo triennio la sezione del piano propone una lettura del fabbisogno abitativo locale e riporta le previsioni di offerta determinate e potenziali;
- le strategie per una politica abitativa di ambito, l'ultima parte del piano propone la vision condivisa e le direttrici di lavoro per il prossimo futuro che portano a sintesi le necessità del territorio, le risorse locali e le opportunità definite da Regione Lombardia nel proprio piano triennale.

PARTE PRIMA – IL CONTESTO LOCALE

01 | IL SISTEMA TERRITORIALE

I comuni che compongono l'Ambito territoriale di Garbagnate Milanese sono otto: Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Senago e Solaro.

I comuni dell'Ambito sono ubicati nel quadrante nord-ovest dell'area metropolitana milanese tra la prima e la seconda cintura rispetto al capoluogo e contano complessivamente 191.289 residenti (Fonte: Demo-Istat, aggiornamento al 1.1.2022).

Paderno Dugnano risulta il comune maggiormente popoloso con poco più di 47mila abitanti, seguito da Bollate con oltre 36mila residenti. Insieme questi due comuni sommano il 43,6% dell'intera popolazione residente nell'Ambito. Garbagnate Milanese, Novate Milanese e Senago sono invece comuni di media dimensione per l'Ambito con una popolazione compresa tra i 20.000 e i 30.000 residenti. Di dimensioni più contenute invece i comuni di Baranzate, Cesate e Solaro con una popolazione residente complessiva ciascuna inferiore ai 15.000 abitanti.



Tabella. **Popolazione residente e distribuzione territoriale** (al 1.1.2022)

Comune	2022	Quota sulla popolazione d'Ambito
Baranzate	11.861	6,2%
Bollate	36.232	18,9%
Cesate	14.188	7,4%
Garbagnate M.	26.777	14,0%
Novate M.	19.959	10,4%
Paderno D.	47.084	24,6%
Senago	21.304	11,1%
Solaro	13.884	7,3%
AMBITO	191.289	100,0%

Fonte: DEMO ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

La rappresentazione dei comuni dell'Ambito si modifica approfondendo la loro densità abitativa, ovvero la concentrazione di abitanti per chilometro quadrato di superficie territoriale. L'Ambito complessivamente si caratterizza per una densità abitativa che sfiora i 3.000 residenti per chilometro quadrato, decisamente più importante del dato medio dell'area metropolitana¹, pari a 1.260,3 abitanti per chilometro quadrato, con valori particolarmente significativi nei comuni di prima cintura. Il comune a più alta densità di popolazione è Baranzate con 4.267 abitanti per chilometro quadrato seguito nell'ordine da Novate Milanese, Paderno

¹ La media è calcolata escludendo Milano città e l'Ambito di Garbagnate Milanese.

Dugnano e Garbagnate Milanese. In linea o al di sotto della media di Ambito i restanti comuni: Bollate, Cesate, Senago e Solaro.

Tabella. **Densità abitativa**

Comune	2022	Superficie territoriale (km ²)	Densità (abitanti*km ²)
Baranzate	11.861	2,78	4.267
Bollate	36.232	13,12	2.762
Cesate	14.188	5,69	2.493
Garbagnate M.	26.777	8,86	3.022
Novate M.	19.959	5,47	3.649
Paderno D.	47.084	14,12	3.335
Senago	21.304	8,63	2.469
Solaro	13.884	6,69	2.075
AMBITO	191.289	65,36	2.927

Fonte: ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

02 | LE DINAMICHE SOCIODEMOGRAFICHE

Nel periodo compreso tra l'1 gennaio 2019 e l'1 gennaio 2022 la popolazione residente nell'Ambito territoriale è diminuita di poco più di mille abitanti, equivalente a un calo dello 0,5% rispetto al 2019. La dinamica evolutiva nel periodo considerato descrive ha registrato un incremento della popolazione residente nel corso del 2019 e una inversione di tendenza – con un progressivo calo del numero degli abitanti – a partire dal 2020.

Nel periodo considerato:

- Baranzate e Bollate sono tra i comuni con un saldo negativo tra il 2019 e il 2022, ma che nell'ultimo anno segnano una inversione di tendenza con una crescita rispettivamente dell'1,2% e dello 0,8%;
- all'opposto dei precedenti comuni Paderno Dugnano è l'unico comune ad avere un saldo positivo nel periodo, ma che registra la maggiore diminuzione di cittadini residenti (-896) nel corso del 2021;
- Novate Milanese e Senago sono gli unici comuni con un saldo negativo nel periodo inferiore alla media di ambito;
- Solaro, insieme a Garbagnate Milanese, è il comune con il calo relativo più accentuato e concentrato tra il 2019 e il 2021.

Tabella. **Dinamiche della popolazione residente**

Comune	2019	2022	var. assoluta	var. %
Baranzate	11.983	11.861	-122	-1,0%
Bollate	36.564	36.232	-332	-0,9%
Cesate	14.453	14.188	-265	-1,8%
Garbagnate M.	27.385	26.777	-608	-2,2%
Novate M.	20.032	19.959	-73	-0,4%
Paderno D.	46.306	47.084	778	1,7%
Senago	21.381	21.304	-77	-0,4%
Solaro	14.194	13.884	-310	-2,2%
AMBITO	192.298	191.289	-1.009	-0,5%

Fonte: DEMO ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

Il calo del numero dei residenti ha riguardato quasi totalmente la componente italiana della popolazione poiché i dati rilevati da ISTAT nello stesso periodo mostrano una crescita dell'8,4% della popolazione residente di origine straniera, in valore assoluto pari a poco meno di 1.600 nuovi residenti. Tutti i comuni dell'ambito, ad eccezione di Solaro, registrano infatti importanti incrementi relativi. In particolare, Paderno Dugnano – che conta il numero maggiore di residenti di origine straniera – risulta essere il comune con l'incremento (assoluto e relativo) più importante, anche se nell'ultimo anno considerato è stata registrata una sensibile diminuzione delle presenze (unico comune dell'ambito insieme a Senago)

Tra i comuni dell'Ambito territoriale Baranzate rappresenta un contesto particolare per via della rilevante concentrazione di cittadini di origine straniera, che ha raggiunto una quota pari al 37% dell'intera popolazione residente nel comune, pari a oltre un quinto (21,6%) dell'intera popolazione straniera residente dell'Ambito. Senago risulta invece essere il comune dell'Ambito con la quota di popolazione straniera residente più bassa, pari al 7,7% dell'intera popolazione comunale. La presenza sul territorio di cittadini residenti di origine straniera, pari al 10,6% della popolazione residente, risulta inferiore alla media degli altri comuni appartenenti alla Città Metropolitana escluso il capoluogo (11,7%).

Tabella. **Dinamiche della popolazione residente di origine straniera**

Comune	2019	2022	var. assoluta	var. %	quota su totale residenti 2022
Baranzate	4.028	4.393	365	9,1%	37,0%
Bollate	2.690	2.853	163	6,1%	7,9%
Cesate	1.118	1.172	54	4,8%	8,3%
Garbagnate M.	2.527	2.717	190	7,5%	10,1%
Novate M.	1.539	1.673	134	8,7%	8,4%
Paderno D.	3.922	4.592	670	17,1%	9,8%
Senago	1.575	1.641	66	4,2%	7,7%
Solaro	1.348	1.278	-70	-5,2%	9,2%
TOTALE	18.747	20.319	1.572	8,4%	10,6%

Fonte: DEMO ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

Le dinamiche complessive della popolazione residente sono determinate da variazioni delle sue componenti, alcune di queste particolarmente importanti perché relative a categorie di residenti tradizionalmente tra quelle, non uniche, più vulnerabili al rischio di problematiche abitative.

La dinamica che maggiormente caratterizza l'Ambito territoriale è il progressivo invecchiamento della popolazione residente. Tra il 2019 e il 2022 è stato infatti registrato un incremento di 1,755 unità, pari a un +4% rispetto al 2019. La combinazione dell'aumento della popolazione appartenente a questa classe d'età e della diminuzione della popolazione complessiva residente ha generato un aumento della quota degli ultrasessantacinquenni sulla popolazione residente dal 22,4% del 2019 al 23,6% del 2022.

Tra i comuni dell'Ambito si segnalano Bollate (24,4%), Garbagnate Milanese (25,1%), Novate Milanese (27,2%) e Paderno Dugnano (24,2%) con una quota sulla popolazione residente maggiore della media di Ambito. Novate Milanese ha registrato una sensibile riduzione della popolazione residente appartenente a questa fascia d'età (-0,1%). Baranzate si conferma il comune dell'Ambito territoriale con la minore presenza di popolazione anziana, anche se l'incremento si sta facendo sempre più importante nel corso degli anni.

Tabella. **Dinamiche della popolazione residente 65 e + anni**

Comune	2019	2022	var. assoluta	var. %	quota su totale residenti 2022
Baranzate	2.272	2.330	58	2,6%	19,6%
Bollate	8.613	8.823	210	2,4%	24,4%
Cesate	2.805	2.933	128	4,6%	20,7%
Garbagnate M.	6.460	6.711	251	3,9%	25,1%
Novate M.	5.368	5.425	57	1,1%	27,2%
Paderno D.	10.634	11.391	757	7,1%	24,2%
Senago	4.525	4.656	131	2,9%	21,9%
Solaro	2.708	2.871	163	6,0%	21,9%
TOTALE	43.385	45.140	1.755	4,0%	23,6%

Fonte: DEMO ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

Per quanto riguarda i giovani compresi nella fascia d'età tra i 25 e i 29 anni, ovvero quella fascia d'età più prossima alla formazione di un nuovo nucleo familiare, i dati relativi al periodo 1.1.2019 e 1.1.2022 segnano una dinamica di sostanziale stabilità, esito di un trend positivo registrato nell'ultimo anno con un incremento complessivo di 59 unità, pari allo 0,6% rispetto al 2021 e in controtendenza rispetto all'anno precedente. La stessa tendenza è stata registrata anche per gli altri comuni appartenenti alla Città Metropolitana escluso il capoluogo, anche se con un'intensità maggiore rispetto all'Ambito di Garbagnate Milanese (+1,3%). La dinamica positiva non ha riguardato tutti i comuni dell'Ambito territoriale. Per i comuni di Cesate e Paderno Dugnano sono state rilevate dinamiche negative, rispettivamente pari a -2,4% e -3,8%.

Tabella. **Dinamiche della popolazione residente 25-29 anni**

Comune	2019	2022	var. assoluta	var. %
Baranzate	641	649	8	1,2%
Bollate	1.840	1.844	4	0,2%
Cesate	745	727	-18	-2,4%
Garbagnate M.	1.380	1.389	9	0,7%
Novate M.	967	980	13	1,3%
Paderno D.	2.384	2.293	-91	-3,8%
Senago	1.035	1.103	68	6,6%
Solaro	672	683	11	1,6%
TOTALE	9.664	9.668	4	0,0%

Fonte: DEMO ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

03 | L'INTENSITÀ DEL BISOGNO ABITATIVO NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La Classificazione regionale dell'intensità del bisogno abitativo definita dal *Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica* (ex DGR X/456) del 30 luglio 2014 e tutt'ora utilizzata come riferimento dall'amministrazione regionale nella definizione delle misure prioritarie di intervento, rappresenta un articolato sistema di indicatori elaborato da Regione Lombardia con lo scopo di stimare l'intensità del fabbisogno in funzione di cinque diverse dimensioni, ritenute adatte a cogliere le differenziazioni territoriali: antropizzazione, pressione produttiva, difficoltà di accesso al mercato immobiliare, domanda di sostegno pubblico, difficoltà economiche².

Sulla base degli indicatori sopra richiamati tutti i comuni lombardi trovano collocazione nel sistema di classificazione in ordine a cinque "classi di fabbisogno" (acuto per Milano, da capoluogo, critico, elevato, in aumento, in media, basso, comune turistico) e a una posizione in graduatoria (da 1 a 1.544).

Appartengono alla classe di fabbisogno:

- Critico: Baranzate;
- Elevato: Bollate, Garbagnate Milanese e Paderno Dugnano;
- In aumento: Novate Milanese e Senago;
- In media: Cesate e Solaro.

Tabella. **Intensità del fabbisogno abitativo**

Comune	Classe di fabbisogno	Posizione in graduatoria
Baranzate	Critico	16
Bollate	Elevato	72
Cesate	In media	215
Garbagnate M.	Elevato	61
Novate M.	In aumento	43
Paderno D.	Elevato	98
Senago	In aumento	60
Solaro	In media	171

Fonte: estratto dal PRERP 2014-2016

A determinare il posizionamento in graduatoria dei comuni dell'ambito territoriale sono in particolare i valori relativi agli indicatori:

² PRERP 2014-2016 - 1.6. L'articolazione territoriale del fabbisogno abitativo:

- *Antropizzazione*: un alto livello di antropizzazione può comportare elevati volumi di domanda e mettere in difficoltà i soggetti, pubblici o privati, che la devono fronteggiare; l'indice scelto è la popolazione residente per km quadrato (Istat - Demografia in cifre).
- *Pressione produttiva*: la dinamicità del tessuto produttivo indica vitalità e capacità attrattiva del territorio che si può tradurre in un incremento della domanda di abitazioni; l'indice scelto è il numero di unità locali d'impresa ogni 1.000 residenti (Istat - ASIA).
- *Difficoltà di accesso mercato immobiliare*: prezzi elevati per l'acquisto delle abitazioni possono comportare una maggior difficoltà nell'accesso al bene casa; l'indice scelto è la quotazione media al mq delle abitazioni sul mercato della compravendita (Agenzia delle Entrate).
- *Domanda di sostegno pubblico*: la forte domanda di sostegno alla condizione abitativa può essere letta come segnale di difficoltà nella soddisfazione del bisogno; l'indice scelto è la somma, rapportata al numero di residenti e moltiplicata per 1.000, delle domande ammissibili per contributo acquisto prima casa, delle domande ammesse per FSA e delle domande presenti nelle graduatorie ERP (Osservatorio regionale sulla Condizione Abitativa).
- *Difficoltà economiche*: la ridotta disponibilità di risorse economiche può ostacolare la soddisfazione delle esigenze abitative; l'indice scelto è il reddito imponibile IRPEF rapportato al numero di dichiarazioni presentate (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

- *antropizzazione*. Significativi per tutti i comuni dell'ambito e particolarmente rilevante per i comuni di Baranzate e Novate Milanese (rispettivamente con valori pari a 4.28 e 4.00);
- *difficoltà di accesso al mercato immobiliare*. Tutti i comuni dell'ambito mostrano valori positivi e superiori a 1.00. Di rilievo i valori di Paderno Dugnano e Novate Milanese, rispettivamente pari a 2.11 e 2.74, seguiti da Baranzate (1.91) e Bollate (1.83);
- *domanda di sostegno pubblico*. I comuni di Baranzate (2.84), Garbagnate Milanese (1.46) e Senago (1.36) registrano valori superiori a quelli del capoluogo di provincia (Milano: 1.07). Positivi ma più contenuti i valori degli altri comuni dell'ambito.

Per gli indicatori “pressione produttiva” e “difficoltà economiche”, invece, i valori dei comuni dell'ambito risultano poco significativi e in alcuni casi anche negativi (che indica l'assenza di fattori di incidenza relativi a quell'indicatore).

04 | IL MODELLO ABITATIVO E L'ACCESSIBILITÀ DEL MERCATO

04.1 Proprietà e locazione

Il modello abitativo locale è anzitutto caratterizzato dal rapporto di diffusione della proprietà e della locazione come titolo di godimento dell'abitazione dei nuclei famigliari residenti. I dati messi a disposizione da ISTAT nei censimenti del 2011 e del 2019 consentono di ricostruire le peculiarità del contesto locale. Tenendo a riferimento i dati medi regionali, che nell'aggiornamento del 2019 indicano la proprietà diffusa per il 76,7% dei nuclei famigliari e locazione per il 18%, l'ambito si caratterizza per una maggiore quota della proprietà rispetto al dato medio regionale come titolo di godimento più diffuso (79%), mentre la locazione risulta meno diffusa (16,85).

Tra i comuni dell'ambito territoriale la distribuzione del numero di nuclei famigliari per il titolo di godimento dell'abitazione risulta essere eterogenea essendo:

- la proprietà il titolo di godimento diffuso ben oltre il dato medio regionale nei comuni di Baranzate, Cesate, Garbagnate Milanese, Senago e Solaro;
- la locazione assume connotati di assoluto rilievo – per oltre il 20% dei nuclei famigliari – nei comuni di Bollate, Novate Milanese e Paderno Dugnano.

Tra il 2011 e il 2019

- è aumentata la quota dei nuclei famigliari in proprietà, probabilmente riconducibile a un periodo caratterizzato da tassi di interesse piuttosto vantaggiosi che – dopo un primo periodo di crisi del mercato immobiliare – hanno favorito l'accesso al credito finalizzato all'acquisto immobiliare. Unica eccezione è rappresentata dal comune di Paderno Dugnano che nel periodo ha visto contrarsi la quota delle famiglie in proprietà, ma non il numero assoluto che invece è sensibilmente aumentato;
- la locazione si è contratta in termini relativi in cinque degli otto comuni dell'ambito, hanno incrementato la quota della locazione i comuni di Cesate, Paderno Dugnano e Solaro, mentre in termini assoluti hanno visto ridursi le famiglie in locazione i comuni di Bollate (-105), Garbagnate Milanese (-37) e Novate Milanese (-369).

TABELLA – Quota dei nuclei famigliari per titolo di godimento dell’abitazione. Anni 2011 e 2019

Comune	2011		2019	
	Proprietà	Affitto	Proprietà	Affitto
Baranzate	81,5%	13,4%	85,1%	12,1%
Bollate	72,7%	21,7%	75,4%	20,1%
Cesate	83,3%	10,7%	87,4%	11,1%
Garbagnate M.	79,4%	15,0%	82,1%	13,9%
Novate M.	67,5%	26,9%	73,7%	21,9%
Paderno D.	76,8%	17,9%	75,8%	20,0%
Senago	80,4%	13,2%	81,5%	13,2%
Solaro	82,2%	10,7%	83,9%	11,2%
TOTALE	76,9%	17,4%	79,0%	16,8%

Fonte: ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

È comunque necessario porre in evidenza che la distribuzione dei nuclei famigliari tra proprietà e locazione nei comuni dell’ambito, e in alcuni in particolare, è influenzata:

- dal significativo numero – oltre 2.300 – di alloggi destinati a servizio abitativo pubblico e assegnati in locazione;
- dalla storica presenza sul territorio di numerose cooperative edificatrici che nei decenni hanno realizzato una consistente offerta abitativa agevolata. Attualmente ne risultano attive dagli elenchi ministeriali
 - 2 con sede a Bollate;
 - 1 con sede a Garbagnate Milanese;
 - 2 con sede a Novate Milanese;
 - 5 con sede a Paderno Dugnano;
 - 1 con sede a Senago.

04.2 Accessibilità del mercato della locazione e della compravendita

L’approfondimento dei valori di locazione e compravendita contrattualizzati e registrati dall’Osservatorio sul Mercato Immobiliare dell’Agenzia delle Entrate tra il 2019 e il 2022 (primi semestri), relativi agli immobili residenziali non di pregio, ha permesso di monitorare e verificare il grado di accessibilità del mercato delle locazioni private e delle compravendite nei comuni dell’ambito territoriale. I dati monitorati indicano in termini generali:

- per il mercato della LOCAZIONE: un grado di accessibilità che si è resa diffusamente più difficoltosa nel periodo considerato, il confronto tra i valori medi registrati segna
 - un diffuso trend di crescita dei valori sia nei contesti centrali che in quelli periferici senza alcuna eccezione;
 - i valori medi registrati nel 2022 risultano maggiori rispetto a quelli del 2019, quindi pre-pandemia covid-19. Solo Cesate mostra valori identici nel 2019 e nel 2022 dopo una flessione tra il 2020 e il 2021.

Importante porre in evidenza che gli incrementi dei valori registrati tra il 2021 e il 2022 sono stati particolarmente significativi a Bollate, Paderno Dugnano, Senago e Solaro, sia nei contesti centrali che periferici.

TABELLA. Andamento dei valori medi di LOCAZIONE privata 2019-2022. Abitazioni civili in stato normale

Comune	Centro		Periferia	
	Trend	rispetto al 2019	Trend	rispetto al 2019
Baranzate	in crescita	+	in crescita	+
Bollate	in crescita	+	in crescita	+
Cesate	in crescita	=	in crescita	=
Garbagnate M.	in crescita	+	in crescita	+
Novate M.	in crescita	+	in crescita	+
Paderno D.	in crescita	+	in crescita	+
Senago	in crescita	+	in crescita	+
Solaro	in crescita	+	in crescita	+

Fonte: OMI Agenzia delle Entrate, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

- per il mercato della COMPRAVENDITA: analogamente alla locazione il grado di accessibilità del mercato risulta eterogeneo tra i comuni e tra le aree centrali e quelle periferiche, il confronto tra i valori medi registrati segna
 - una tendenza alla crescita nei contesti centrali di Bollate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese e Paderno Dugnano, stabili a Baranzate e Senago, mentre si riducono a Cesate. Nei contesti periferici l'andamento è in linea con quelli centrali ad eccezione di Senago dove si registra una tendenza alla crescita;
 - il confronto 2019 – 2022 relativamente ai valori medi conferma i trend, dove positivi i valori 2022 sono maggiori di quelli registrati nel 2019 e viceversa.

Utile porre in evidenza che per le compravendite gli incrementi dei valori tra 2021-2022, ove registrati, sono stati generalmente contenuti sia nei contesti centrali che periferici.

TABELLA. Andamento dei valori medi di COMPRAVENDITA 2019-2022. Abitazioni civili in stato normale

Comune	Centro		Periferia	
	Trend	rispetto al 2019	Trend	rispetto al 2019
Baranzate	stabile	=	stabile	=
Bollate	in crescita	+	in crescita	+
Cesate	in diminuzione	-	in diminuzione	-
Garbagnate M.	in crescita	+	in crescita	+
Novate M.	in crescita	+	in crescita	+
Paderno D.	in crescita	+	in crescita	+
Senago	stabile	=	in crescita	+
Solaro	in crescita	+	in crescita	+

Fonte: OMI Agenzia delle Entrate, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

04.3 La locazione agevolata a canone concordato

Tra i Comuni dell'Ambito Territoriale i Comuni di Bollate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Paderno Dugnano e Senago sono classificati **comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA)** in base alla Delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 13 novembre 2003 e pubblicato sulla G.U. del 18 febbraio 2004, n. 40, rientrando tra quei comuni per i quali è prevista la definizione di specifici accordi locali per l'applicazione dei contratti di locazione a canone concordato, così come definiti dall'art. 2, comma 3, legge 9 dicembre 1998 n. 431, e l'accesso alle agevolazioni fiscali di legge per i proprietari di alloggi locati a canone concordato.

A seguito di un percorso collaborativo svoltosi nel primo semestre del 2021 tra le rappresentanze sindacali e della proprietà edilizia e l'Agenzia Sociale C.A.S.A. è stato sottoscritto un accordo locale "quadro" con il quale si è inteso superare, aggiornandoli, i diversi accordi attivi in ciascuno dei comuni dell'ambito. L'accordo locale quadro rappresenta un atto unico per tutti e otto i comuni dell'ambito nel quale sono comunque specificate zonizzazioni e relativi valori di locazione di riferimento. Il modello adottato, che rappresenta una esperienza innovativa – anche se non unica – a livello regionale e nazionale, rappresenta la volontà delle amministrazioni locali di dotarsi di uno strumento evoluto di politica abitativa e di accompagnare attivamente – attraverso il servizio Agenzia Sociale C.A.S.A. – la diffusione del contratto di locazione a canone concordato.

La tabella di seguito riportata presenta il grado di diffusione della locazione a canone concordato nell'ambito e tra i suoi comuni, monitorata a partire dal 2021 attraverso l'applicazione dell'aliquota IMU agevolata che restituisce una fotografia veritiera della situazione locale.

TABELLA. **Contratti di locazione a canone concordato attivi. Periodo 2021-2022**

Comune	2021	Quota sul totale affitto (stima)	2022	Quota sul totale affitto (stima)
Baranzate	8*	1,3%	8*	1,3%
Bollate	113	3,6%	110	3,5%
Cesate	3	0,5%	5	0,8%
Garbagnate M.	53	3,4%	53	3,4%
Novate M.	72	3,7%	88	4,5%
Paderno D.	185	4,7%	190	4,8%
Senago	14	1,1%	17	1,4%
Solaro	8	1,2%	8	1,2%
TOTALE	456	3,3%	479	3,5%

*Contratti a canone concordato supportati da Agenzia Sociale C.A.S.A.

Fonte: Comuni (Ufficio Tributi) e ISTAT, elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

Una fotografia che descrive un quadro complessivamente positivo, soprattutto considerando l'elevato numero di nuclei famigliari conteggiati nel dato ISTAT 2019 (utilizzato per stimare la quota di contratti di locazione attivi sul totale degli affitti residenziali) in locazione in alloggi destinati a servizio abitativo pubblico o messo a disposizione dalle numerose cooperative edificatrici presenti sul territorio, ma comunque eterogeneo tra i comuni che compongono l'ambito territoriale, tra i quali

- è necessario ricordare che nei comuni di Cesate e Solaro non sono applicabili i benefici fiscali riservati ai comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA), ma solo l'aliquota ridotta IMU in ragione dell'accordo locale vigente;

- spicca il comune di Paderno Dugnano con 190 contratti attivi, seguito dal comune di Bollate con 110 contratti attivi;
- il comune di Novate Milanese dove, seppur con numeri sensibilmente minori rispetto a Paderno Dugnano e Bollate, mostra una quota rilevante di contratti a canone concordato sul totale della locazione.

04.4. Mercati di competizione: locazione breve e per studenti

La combinazione tra il venir meno delle restrizioni legate all'evento pandemico covid-19 e il conseguente graduale ritorno alle normali attività aggregative, come ad esempio eventi e attività lavorative e universitarie, la particolare posizione strategica del territorio dell'Ambito, collocato tra la città di Milano e alcuni delle più importanti polarità dell'area metropolitana (come il MIND e il nuovo polo sanitario) e ad esse ben collegato, e le specifiche condizioni del mercato della locazione, ha favorito un incremento delle unità abitative private messe a disposizione per la locazione breve e turistica. Una dinamica rilevata e monitorata attraverso la semplice osservazione periodica delle principali piattaforme informatiche specializzate, comunque in grado di offrirne uno sguardo rappresentativo.

L'interesse verso questo specifico mercato della locazione riguarda i possibili effetti sulla disponibilità di alloggi per la locazione di lungo periodo e l'impatto sulle oscillazioni dei valori di mercato. Appare evidente che le difficoltà e le incertezze emerse con vigore nel periodo pandemico possano aver favorito o favorire nei prossimi periodi l'impiego di risorse abitative in questo specifico mercato immobiliare.

04.5 Il patrimonio privato sfitto o inutilizzato

Similmente ad altri contesti lombardi anche tra i comuni dell'ambito territoriale di Garbagnate emerge molto significativa la presenza di unità abitative "sfitte", numericamente individuate attraverso la verifica della categoria "immobili a disposizione" relativa al tributo TARI. Complessivamente è stato possibile conteggiare circa 1.600 unità abitative in 5 degli 8 comuni dell'ambito per i quali è stato possibile rilevare il dato (sono infatti esclusi dal conteggio Baranzate, Cesate e Garbagnate Milanese).

Più nel dettaglio è utile porre in evidenza l'elevato numero di alloggi appartenenti a questa specifica categoria rilevati nel comune di Bollate (800) che rappresentano circa il 50% del totale degli alloggi rilevati. I dati relativi agli altri comuni risultano essere:

- Novate Milanese: 178 alloggi;
- Paderno Dugnano: 165 alloggi;
- Senago: 293 alloggi;
- Solaro: 150 alloggi.

PARTE SECONDA – DOMANDA E OFFERTA PUBBLICA E SOCIALE

05 | LA DOMANDA EMERSA E LE RISPOSTE DEL SISTEMA

05.1 L'area del disagio abitativo grave

Nel corso degli ultimi anni, soprattutto a causa delle difficili condizioni economiche, è andata sempre più ampliandosi l'area del disagio grave che comprende quegli individui e quei nuclei familiari che per ragioni differenti rimangono privi di soluzione abitative e spesso esclusi dalle possibilità di accedervi. Nel corso del tempo soprattutto i servizi sociali hanno raccolto queste esigenze evidenziandone un trend di crescita preoccupante anche in ragione delle limitate possibilità di fornire adeguata risposta.

Il piano triennale dell'offerta abitativa pubblica e sociale appare dunque la giusta occasione per avviare un monitoraggio strutturato della domanda abitativa appartenente a questa specifica area del bisogno e delle corrispondenti soluzioni offerte dalla pubblica amministrazione e dal sistema degli attori operanti sul territorio.

Il primo punto di riferimento a cui volgere lo sguardo di osservazione riguarda le persone senza fissa dimora, tema recentemente approfondito anche da parte di ISTAT. Per il nostro territorio, con l'occasione dello sviluppo delle progettualità legate al PNRR, nella primavera del 2022 è stato effettuato un monitoraggio delle residenze fittizie attraverso la collaborazione degli uffici anagrafe dei comuni dell'Ambito dal quale emerge un quadro di rilievo con un totale di 172 individui dei quali ben 122 riferiti al solo comune di Paderno Dugnano.

Nell'Ambito di Garbagnate M.se è anche attivo il progetto Farsi strada, finanziato dalle risorse dedicate alla Povertà estrema del Piano povertà e destinato a 20 dei 91 ambiti lombardi. Negli ultimi 2 anni, all'interno del progetto, sono emerse oltre 60 situazioni di persone senza dimora, non tutte prive di una residenza, il 50% prese in carico con tutoring educativo e sostegni nell'area della salute, dell'abitare e dell'inclusione lavorativa. La questione della residenza è presente in relazione al tema dell'irreperibilità, dell'accesso ai diritti di base e al sostegno economico.

Tabella. **Residenze fittizie. Marzo 2022**

Comune	Totale
Baranzate	6
Bollate	18
Cesate	3
Garbagnate M.	1
Novate M.	0
Paderno D.	122
Senago	14
TOTALE	172

Fonte: Anagrafi comunali

Un primo monitoraggio effettuato con i servizi sociali dei comuni dell'ambito territoriale ha consentito di tracciare una prima fotografia delle situazioni di grave disagio, in prevalenza relativo a condizioni di emergenza abitativa, in carico agli stessi servizi e delle relative risposte attivate, che può rappresentare un valido punto di avvio di un'azione strutturata di monitoraggio e di ricomposizione del quadro.

Complessivamente i servizi contano in carico 68 nuclei familiari tra loro differenti per caratteristiche relative all'età e alla composizione del nucleo. La gran parte delle situazioni di disagio proviene da procedure esecutive di sfratto per morosità o di pignoramento per interruzione del pagamento del mutuo.

Tra i comuni dell'ambito territoriale spiccano i comuni di Bollate, Paderno Dugnano e Senago che, rispettivamente con 17, 25 e 14 nuclei in carico, rappresentano oltre l'80% dei nuclei in carico ai servizi. Rispetto alle soluzioni messe in atto per rispondere al bisogno emergenziale i comuni dell'ambito - singolarmente da ciascun servizio - hanno provveduto ad attivare una pluralità di soluzioni (riportate nella tabella sotto riportata) tra le quali spiccano:

- i collocamenti temporanei presso dormitori o simili e presso strutture ricettive per 25 nuclei complessivi, che rimandano a soluzioni di pronto intervento (carattere di urgenza);
- i 22 collocamenti temporanei presso alloggi (ad uso esclusivo o in co-housing) resi disponibili da enti del terzo settore (ETS);
- l'attivazione di contributi economici finalizzati all'apertura di nuovi contratti di locazione, con particolare riferimento agli interventi di contrasto alla morosità incolpevole.

Tabella. **Soluzioni attivate in risposta al bisogno abitativo grave e di emergenza**

Soluzione abitativa attivata	N. nuclei
Collocamento temporaneo presso dormitori o simili	14
Collocamento temporaneo presso strutture ricettive	9
Collocamento temporaneo presso alloggio di proprietà comunale	7
Collocamento temporaneo presso alloggi resi disponibili da ETS	22
Assegnazione alloggio SAP	1
Attivazione misura economica per nuovo contratto di locazione	7
Soluzione autonoma: ospitalità da parenti	2
Soluzione autonoma: trasferimento in altro comune	1
In valutazione al momento del monitoraggio	5
TOTALE	68

Fonte: Servizi sociali comunali, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Al fine di fornire risposta alle situazioni di maggiore fragilità abitativa, nel corso degli anni più recenti si è provveduto ad attivare e a dare continuità agli interventi volti al contenimento dell'emergenza abitativa, relativi:

- al c.d. "polmone abitativo", ovvero la gestione di alloggi destinati all'emergenza abitativa;
- al Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli, che nell'ultimo anno ha beneficiato delle risorse economiche messe a disposizione attraverso la DGR 5395/2021.

L'attività di reperimento e gestione di alloggi temporanei promossa e direttamente gestita ormai in continuità da alcuni anni dall'Agenzia Sociale per l'Abitare C.A.S.A. rappresenta l'iniziativa di Ambito maggiormente significativa, un **polmone abitativo** costituito da 8 alloggi distribuiti tra i Comuni di Bollate, Novate Milanese e Senago, reperiti nel corso degli ultimi anni attraverso l'attuazione di specifiche misure di intervento (DGR 6465/2017) e progettualità sviluppate sul territorio (RICA - RIqualificare Comunità e Abitare). Nel corso del 2022 si sono conclusi 2 progetti di accoglienza, mentre sono 13 quelli attivi.

Tra le iniziative realizzate nel corso del 2022 merita particolare attenzione l'implementazione delle attività di accompagnamento educativo con l'incarico alla cooperativa Intrecci per gli appartamenti in cohousing.

In questi ultimi anni sono inoltre stati attivati specifici avvisi pubblici a valere sul **Fondo Inquilini Morosi Incolpevoli** – Iniziative a sostegno degli inquilini soggetti a procedure di sfratto per morosità incolpevole titolari di contratto di locazione sul libero mercato a valere sulle risorse economiche rese disponibili da diverse delibere regionali (l'ultima in ordine di tempo è la DGR 5395/2021 riguardante tutti i comuni dell'Ambito territoriale ad eccezione di Cesate e Solaro in quanto comuni non classificati ad Alta Tensione Abitativa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la delibera Cipe n. 87/2003).

L'iniziativa è finalizzata a sostenere le famiglie in grave disagio economico per il pagamento dell'affitto e il mantenimento delle abitazioni in locazione.

I fondi messi a disposizione dalla DGR 5395/2021 per i comuni ATA dell'Ambito territoriale ammontano complessivamente a poco meno di 380mila euro distribuiti come di seguito dettagliato:

- Comune di Baranzate: 63.806,54 €
- Comune di Bollate: 71.893,07 €
- Comune di Garbagnate Milanese: 68.320,74 €
- Comune di Novate Milanese: 59.819,83 €
- Comune di Paderno Dugnano: 59.499,78 €
- Comune di Senago: 55.011,72 €

La misura ha previsto un importo massimo del contributo concedibile per sanare la morosità incolpevole pari a € 12.000,00. I contributi sono destinati:

- fino a un massimo di € 8.000,00 per sanare la morosità incolpevole accertata dal comune, qualora il periodo residuo del contratto in essere non sia inferiore ad anni due, con contestuale rinuncia all'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile;
- fino a un massimo di € 6.000,00 per ristorare la proprietà dei canoni corrispondenti alle mensilità di differimento qualora il proprietario dell'immobile consenta il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile per il tempo necessario a trovare un'adeguata soluzione abitativa all'inquilino moroso incolpevole;
- assicurare il versamento di un deposito cauzionale per stipulare un nuovo contratto di locazione;
- assicurare il versamento di un numero di mensilità relative a un nuovo contratto da sottoscrivere preferibilmente a canone concordato fino alla capienza del contributo massimo complessivamente concedibile di € 12.000,00.

Allo scopo di migliorare le azioni di contrasto alle situazioni di grave disagio abitativo l'Ambito territoriale di Garbagnate Milanese ha inoltre partecipato alla sottoscrizione:

- di un protocollo per l'esecuzione degli ordini di liberazione degli immobili pignorati (sottoscritto inoltre dal Tribunale di Milano, gli ordini professionali degli Avvocati, degli Assistenti sociali, dei dottori Commercialisti e dal Consiglio Notarile di Milano) impegnando i sottoscrittori in azioni concrete e coordinate di monitoraggio e riduzione degli impatti;
- di un protocollo per il miglior raccordo operativo finalizzato alla tutela delle fragilità in fase di escomio ("sfratti"), siglato con la Prefettura, la Corte d'Appello, il Tribunale, ANCI Lombardia, gli ordini professionali degli Avvocati e degli Assistenti sociali.

05.2 L'area del disagio abitativo

L'area del disagio abitativo considera – così come indicato dal piano triennale dei servizi abitativi di Regione Lombardia - la platea di cittadini aventi i requisiti di reddito necessari l'accesso al servizio abitativo pubblico SAP distinguendo tra un disagio di emarginazione, che riferisce soprattutto ai nuclei in condizione di indigenza (ISEE inferiore a 3.000 euro), e un disagio più lieve riguardante i nuclei familiari con un ISEE di poco al di sotto del tetto massimo per l'accesso ai SAP.

A supporto di questa specifica area del bisogno, tra il 2021 e il 2022 sono stati attivati 4 avvisi pubblici per l'assegnazione di alloggi destinati a servizio abitativo pubblico:

- il n. 1 del 2021 aperto tra il 26 febbraio e il 9 aprile 2021 (ID 2740);
- il n. 2 del 2021 aperto tra il 20 ottobre e il 20 novembre 2021 (ID 4462)
- il n. 1 del 2022 aperto tra il 29 marzo e il 5 maggio 2022 (ID 5040);

- il n. 2 del 2022 aperto tra il 28 settembre e il 28 ottobre 2022 (ID 6160).

Le tabelle di seguito riportate mostrano un quadro di sintesi delle disponibilità di alloggi SAP e dell'andamento delle domande di assegnazione relative agli avvisi pubblici emessi tra il 2021 e il 2022. La lettura dei dati relativi al 2021 deve necessariamente considerare l'effetto di un 2020 nel quale Regione Lombardia ha sospeso la pubblicazione di nuovi avvisi per l'assegnazione di alloggi SAP. Fatta questa precisazione dalle informazioni appare evidente che il numero di domande di assegnazione risulti elevato per ciascun avviso pubblicato e che tra i Comuni e ALER vi sia un sostanziale equilibrio generale nel numero di alloggi di volta in volta messi a disposizione.

La seconda tabella, in particolare, pone in evidenza quella che possiamo definire l'intensità della domanda, ovvero il numero medio di domande di assegnazione per alloggio reso disponibile a bando, dalla quale è possibile notare come l'incremento registrato in occasione del bando più recente sia esito di una domanda sostanzialmente costante e di una offerta invece ridotta rispetto agli avvisi precedenti, segnale di un bisogno diffuso e strutturale che si rivolge all'offerta pubblica indipendentemente dalle possibilità offerte.

Tabella. **Unità immobiliari SAP disponibili in avviso e domande in graduatoria.**

Ente proprietario	Avviso ID 2740		Avviso ID 4462		Avviso ID 5040		Avviso ID 6160	
	U.I.	Domande	U.I.	Domande	U.I.	Domande	U.I.	Domande
Comuni	20	413	11	243	17	232	7	150
ALER	11	217	16	253	16	293	9	308
TOTALE	31	630	27	496	33	525	16	458

Fonte: Enti proprietari, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Tabella. **Numero domande in graduatoria per unità immobiliare SAP disponibile in avviso.**

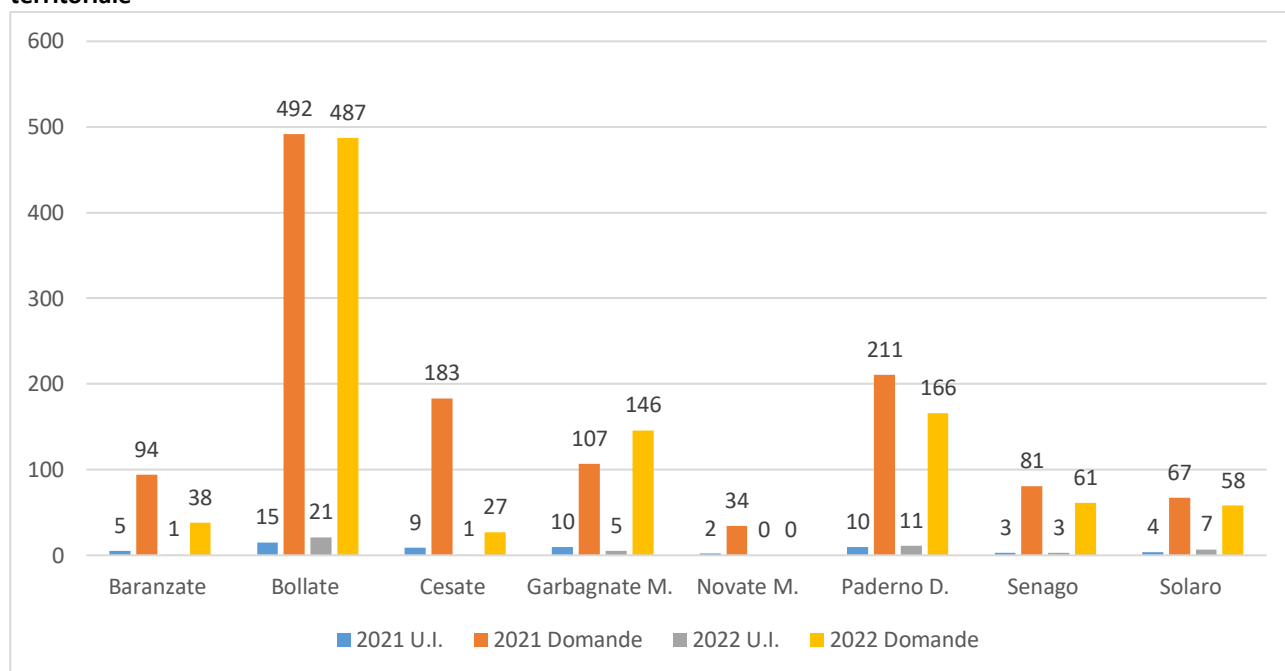
Ente proprietario	Avviso ID 2740	Avviso ID 4462	Avviso ID 5040	Avviso ID 6160
Comuni	21	22	14	21
ALER	20	16	18	34
TOTALE	20	18	16	29

Fonte: Enti proprietari, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Il grafico riportato di seguito mostra invece la distribuzione territoriale delle unità immobiliari destinate a SAP rese disponibili dagli enti proprietari in occasione dei bandi pubblici di assegnazione e le relative richieste avanzate dai cittadini (le informazioni sono aggregate per anno). Risulta subito evidente come la domanda si concentri prevalentemente a Bollate e in seconda battuta a Paderno Dugnano, Garbagnate Milanese e Cesate. Da notare i casi di Baranzate dove il numero di domande pervenute risulta piuttosto elevato considerando l'esiguità del patrimonio disponibile e in particolare di quello messo a disposizione per gli avvisi di assegnazione, e Novate Milanese dove nei due anni sono stati messi a bando esclusivamente 2 alloggi per i quali sono pervenute 34 richieste di assegnazione.

Ulteriore conferma delle "geografie" della domanda abitativa di "case pubbliche" deriva dall'intensità della domanda a livello comunale, indicatore rispetto al quale si rilevano valori importanti a Baranzate (2022), Bollate (2021), Garbagnate Milanese (2022) e Senago (2021).

Grafico. Unità immobiliari SAP disponibili in avviso e domande in graduatoria per ciascun anno. Distribuzione territoriale



Fonte: Enti proprietari, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Tabella. Numero domande in graduatoria per unità immobiliare SAP disponibile per anno.

Comune	2021	2022
Baranzate	19	38
Bollate	33	23
Cesate	20	27
Garbagnate M.	11	29
Novate M.	0	0
Paderno D.	21	15
Senago	27	20
Solaro	17	8

Fonte: Enti proprietari, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Nell'ambito delle misure di sostegno economico rese disponibili tra il 2021 e il 2022 il contributo di solidarietà – misura rivolta a inquilini già assegnatari di alloggi SAP – assume una specifica rilevanza ai fini del presente piano in quanto evidenzia una diffusa difficoltà tra gli inquilini di alloggi SAP di proprietà comunale nel sostenere le spese di mantenimento dell'alloggio, in crescita tra il 2021 e il 2022 nel numero di nuclei richiedenti il contributo.

Tabella. Contributi di solidarietà. Comuni. 2021 e 2022

Enti proprietari: Comuni	annualità 2020 (DGR 3035/2020)		annualità 2021 (DGR 4833/2021)	
	n. beneficiari	risorse assegnate	n. beneficiari	risorse assegnate
TOTALE	122	206.588,65 euro	160	201.315,02 euro

Fonte: Comuni.

05.3 Nel libero mercato tra disagio e difficoltà

Un ulteriore campo di intervento di welfare abitativo particolarmente importante nel corso dell'ultimo triennio 2020-2022 ha riguardato il sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione nel libero mercato (Misura unica di sostegno all'affitto). Con il verificarsi dell'evento pandemico covid-19 e la diffusione dei suoi effetti negativi sul sistema economico e sociale del Paese sono state messe in atto iniziative eccezionali che hanno previsto l'erogazione di contributi economici volti a sostenere i nuclei familiari in locazione nel libero mercato nel pagamento dei canoni di affitto, anche allo scopo di contenere i rischi di scivolamento in situazioni di morosità e quindi di sfratto. Nel periodo indicato per l'ambito territoriale sono stati pubblicati 3 specifici avvisi, uno per ciascun anno considerato nei quali sono state raccolte rispettivamente:

- 2020: 1.294 domande di contributo;
- 2021: 1.459 domande di contributo;
- 2022: 1.546 domande di contributo.

La quantità delle domande di sostegno pervenute è stata notevolmente importante in tutte e tre le occasioni e si rileva una tendenza costante alla crescita, di rilievo anche tra il 2021 e il 2022, nonostante la fase emergenziale legata all'evento pandemico sia andata progressivamente esaurendosi, alla quale si è però sovrapposta una crisi emergenziale legata all'incremento dei costi energetici che hanno determinato un innalzamento dei costi di mantenimento degli alloggi, non solo in locazione. Per tali motivi è possibile presumere che il numero di nuclei familiari in difficoltà nel mantenersi nel libero mercato sia ormai da considerare un livello strutturale che interessa circa il 12,5% delle famiglie in locazione nel libero mercato.

Al fine di comprendere la distribuzione territoriale della domanda di contributi economici di sostegno alla locazione è possibile fare riferimento alle informazioni derivanti dall'ultima delle 3 misure attivate tra il 2020 e il 2022. La tabella di seguito riportata mostra la suddivisione in termini assoluti tra i comuni dell'Ambito territoriale delle 1.546 domande pervenute. I comuni di Bollate, Novate Milanese e Paderno Dugnano contano complessivamente circa il 64,7% delle domande presentate. Cesate e Solero risultano essere invece i comuni con il minor numero di domande di sostegno presentate: rispettivamente 69 e 73, in decrescita rispetto al 2021. Il quadro emergente dall'analisi dei profili dei cittadini che hanno presentato domanda descrive una netta maggioranza (94,2% del totale) di richiedenti appartenenti all'area del "disagio", ovvero con un ISEE fino a 16.000 euro, dei quali in condizioni di indigenza per oltre il 30% (ISEE inferiore a 3.000 euro) e in crescita rispetto al 2021. I richiedenti appartenenti all'area della "difficoltà" (ISEE maggiore di 16.000 euro, ma comunque nei limiti dei 26.000 euro previsti dalla Misura di sostegno) sono il 5,8% del totale dei richiedenti il contributo.

Le iniziative di sostegno alla locazione nel libero mercato attivate nell'ambito territoriale si completano anche di una specifica misura dedicata ai cittadini il cui reddito provenga esclusivamente da pensione. In occasione del più recente bando attivato, tra il 15 settembre 2022 e il 18 ottobre 2022, la distribuzione territoriale della domanda di contributo si è presentata eterogenea tra i comuni rispecchiando in modo coerente la numerosità di residenti "anziani" in ciascun comune e la relativa quota sulla popolazione totale residente. L'eccezione più evidente riguarda il comune di Garbagnate Milanese che pur essendo il terzo comune dell'Ambito per numerosità di anziani residenti (6.711) e il secondo per quota rispetto al totale della popolazione residente (25,1%), risulta essere insieme a Solero il comune con il minor numero di richieste di contributo (7).

Tabella. **Avviso Sostegno alla locazione 2022. Distribuzione domande pervenute**

Comune	Domande pervenute	Quota sul totale delle domande
Baranzate	133	8,6%
Bollate	364	23,5%
Cesate	69	4,5%
Garbagnate M.	135	8,7%
Novate M.	332	21,5%
Paderno D.	304	19,7%
Senago	136	8,8%
Solaro	73	4,7%
AMBITO	1.546	100%

Fonte: elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

Tabella. **Avviso Sostegno alla locazione “pensionati” 2022. Distribuzione domande pervenute**

Comune	Domande pervenute	Quota sul totale delle domande
Baranzate	9	6,2%
Bollate	28	19,2%
Cesate	12	8,2%
Garbagnate M.	7	4,8%
Novate M.	42	28,8%
Paderno D.	23	15,8%
Senago	18	12,3%
Solaro	7	4,8%
AMBITO	146	100%

Fonte: elaborazioni Agenzia Sociale C.A.S.A.

05.4 Agenzia per l’abitare C.A.S.A.

L’ambito di Garbagnate Milanese è uno dei primi territori lombardi ad essersi dotato di una propria agenzia sociale per l’abitare, cogliendo l’opportunità offerta dal Programma Operativo Nazionale per le Città Metropolitane (PON Metro) 2014 – 2020.

L’Agenzia Sociale per l’Abitare - C.A.S.A. oggi si configura come un servizio specializzato gestito dall’Azienda Speciale Consortile Comuni-Insieme per lo Sviluppo Sociale finalizzato ad agevolare l’incontro tra domanda e offerta abitativa in locazione nei comuni dell’ambito territoriale di riferimento (Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Senago, Solaro e Paderno Dugnano).

Dopo aver maturato alcuni anni di esperienza nel campo delle politiche abitative l’Agenzia ha consolidato un ruolo centrale nello sviluppo di politiche abitative coordinate a livello di ambito territoriale fungendo da centro di competenza a supporto dei comuni e dei cittadini interessati ad accedere a soluzioni abitative a condizioni agevolate rispetto al libero mercato immobiliare.

Attualmente Agenzia concentra le proprie attività, totalmente gratuite, rispetto ad alcune specifiche aree di intervento sintetizzabili in:

- attività di gestione sociale interrata degli alloggi del c.d. polmone abitativo;
- attività di orientamento rivolto ai cittadini alla ricerca di soluzioni abitative a costi accessibili attraverso informazioni relative alle misure di supporto attive e azioni necessarie (un tool box) per la ricerca di una casa accessibile da parte del cittadino;
- attività volte a favorire l'incontro tra cittadini alla ricerca di soluzioni abitative a costi accessibili rispetto alla propria condizione economica e proprietari interessati a locare il proprio immobile, in particolare a canone concordato;
- attività di supporto consulenziale ai proprietari di alloggi interessati alle opportunità del contratto di locazione a canone concordato;
- attività di promozione delle opportunità e dei benefici del contratto di locazione a canone concordato
- attività di gestione delle misure di welfare abitativo di ambito, in particolare relative a interventi di sostegno economico al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato;
- attività volte allo sviluppo coordinato di politiche abitative di ambito e di strumenti a queste funzionali (strumenti di programmazione, regolamenti, avvisi, ecc.).

06 | CONSISTENZA E STATO DEL PATRIMONIO ABITATIVO PUBBLICO E SOCIALE

06.1 La consistenza del patrimonio SAP e SAS

La consistenza del patrimonio abitativo degli Enti proprietari di Unità Immobiliari (U.I.) ubicate sul territorio dell'Ambito suddiviso tra unità abitative destinate a Servizi Abitativi Pubblici (SAP) e a Servizi Abitativi Sociali (SAS), aggiornati al mese di marzo 2023 in occasione della redazione del presente piano, ammonta complessivamente in 2.346 unità immobiliari, di cui 2.281 SAP, 63 SAS e 2 SAT, di proprietà rispettivamente:

- dei Comuni dell'Ambito: 882 alloggi SAP, suddivisi in 881 alloggi SAP e 1 alloggio SAS di proprietà del Comune di Baranzate;
- del Comune di Milano: 57 alloggi SAP;
- di ALER Milano: 1.407 alloggi, suddivisi in 1.343 SAP, 62 SAS e 2 SAT.

La distribuzione territoriale degli alloggi di proprietà di ALER Milano, sintetizzata nella tabella di seguito riportata, descrive una forte concentrazione di alloggi SAP, pari al 90% del totale, in quattro degli otto comuni che compongono l'Ambito (Bollate, Cesate, Garbagnate e Paderno Dugnano).

Nei restanti tre comuni (Novate Milanese, Senago e Solaro) è ubicato il restante 10% degli alloggi SAP di proprietà di ALER Milano, pari a 141 alloggi. Baranzate è l'unico comune dell'Ambito dove non vi sono alloggi SAP di proprietà di ALER Milano.

Da rilevare anche la presenza di alloggi destinati a servizio abitativo sociale (SAS) distribuiti in prevalenza nel comune di Garbagnate Milanese, e nell'ordine nel comune di Senago (11) e Solaro (3).

Considerando l'insieme degli alloggi SAP di proprietà dei comuni dell'Ambito territoriale e di ALER Milano in rapporto alla popolazione residente, risulta che mediamente nell'Ambito territoriale la dotazione di alloggi SAP è pari a un alloggio ogni 86 residenti. Una dotazione significativa se paragonata al dato medio di oltre 120 residenti per alloggio SAP di altri ambiti territoriali simili per popolazione residente e presenza di comuni ad Alta Tensione Abitativa.

Tabella. Consistenza aggiornata del patrimonio abitativo pubblico e sociale

Ragione sociale Ente proprietario	U.I. SAP	U.I. SAS
ALER Milano	1.343	62
Comune di Milano	57	0
Comune di Baranzate	15	1
Comune di Bollate	195	0
Comune di Cesate	62	0
Comune di Garbagnate M.	146	0
Comune di Novate M.	35	0
Comune di Paderno D.	213	0
Comune di Senago	99	0
Comune di Solaro	116	0
TOTALE	2.281	63

Fonte: Anagrafe Regionale del Patrimonio abitativo e dell'Utenza, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Tabella. Distribuzione territoriale del patrimonio di ALER Milano

Comune	U.I. SAP	U.I. SAS
Comune di Baranzate	0	0
Comune di Bollate	405	0
Comune di Cesate	110	0
Comune di Garbagnate M.	381	48
Comune di Novate M.	25	0
Comune di Paderno D.	310	0
Comune di Senago	60	11
Comune di Solaro	52	3
TOTALE	1.343	62

Fonte: ALER Milano, elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

Tra i comuni dell'Ambito territoriale emerge un quadro eterogeneo dove

- quattro comuni (Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese e Solaro) mostrano una dotazione maggiore rispetto alla media di Ambito, in particolare Bollate e Garbagnate Milanese che contano rispettivamente 60 e 51 residenti per ogni alloggio SAP;
- il comune di Paderno Dugnano si attesta in prossimità del valore medio di Ambito;
- tre comuni (Baranzate, Novate Milanese e Senago) segnano una dotazione complessiva molto più contenuta rispetto alla media di Ambito, rispettivamente pari a 791, 333 e 134 residenti per ogni alloggio SAP.

Tabella. **Concentrazione alloggi SAP di proprietà dei Comuni dell'Ambito e di ALER Milano**

Comune	U.I. SAP	Popolazione residente (01.01.2022)	Residenti per ogni U.I. SAP
Comune di Baranzate	15	11.861	791
Comune di Bollate	600	36.232	60
Comune di Cesate	172	14.188	82
Comune di Garbagnate M.	527	26.777	51
Comune di Novate M.	60	19.959	333
Comune di Paderno D.	523	47.084	90
Comune di Senago	159	21.304	134
Comune di Solaro	168	13.884	83
TOTALE	2.224	191.289	86

Fonte: elaborazione Agenzia Sociale C.A.S.A.

06.2 Lo stato del patrimonio SAP e SAS

La dotazione di servizi abitativi, pubblici in particolare, di cui dispone l'ambito territoriale è nei numeri certamente rilevante, con particolari concentrazioni nei comuni di Bollate e Paderno Dugnano. La fotografia dello stato del patrimonio destinato a servizio abitativo pubblico (SAP) elaborata ai fini del presente piano consente di porre in evidenza alcuni aspetti di assoluta rilevanza:

- il grado di utilizzo del patrimonio SAP in termini di alloggi assegnati, che si attesta all'80,4% tra le proprietà dei comuni dell'ambito territoriale e dell'82,4% negli alloggi di proprietà di ALER;
- un numero significativo di alloggi liberi, pari a complessive 74 unità abitative (17 di proprietà dei comuni dell'ambito territoriali e 57 di ALER), che evidentemente saranno messi a disposizione nel corso del 2023;
- ben 129 unità immobiliari sfitte per carenze manutentive, delle quali 13 di proprietà dei comuni dell'ambito territoriale (alle quali si aggiungono ulteriori 9 unità abitative indisponibili) e 116 di proprietà dell'ALER territorialmente competente, oltre a ulteriori 46 unità abitative destinate a SAS. Complessivamente, pertanto, il patrimonio sfitto ammonta a 187 alloggi;
- la presenza 24 situazioni di occupazione senza titolo, 22 delle quali in alloggi di proprietà di ALER.

Tabella. **Stato del patrimonio di proprietà dei Comuni dell'ambito territoriale destinato a SAP**

Comune	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive	Non disponibili
TOTALE	708	17	13	9

Fonte: Comuni enti proprietari

Tabella. **Stato del patrimonio ALER Milano destinato a SAP e SAS**

Ubicazione	SAP			SAS		
	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive	Assegnati	Liberi	Sfitti per carenze manutentive
Bollate	313	4	68			
Cesate	100		8			
Garbagnate M.	303	50	19	8		40
Novate M.	23		2			
Paderno D.	266	2	13			
Senago	56		2	7	1	3
Solaro	46	1	4			3
TOTALE	1.107	57	116	15	1	46

Fonte: ALER Milano

07 | VALUTAZIONE DEL FABBISOGNO E PREVISIONI DI OFFERTA

07.1 Il fabbisogno come interpretazione del rapporto tra domanda e offerta

A valle dell'approfondimento delle diverse componenti di domanda e offerta abitativa insistenti nell'ambito territoriale di riferimento la valutazione del fabbisogno abitativo (primario) da soddisfare diviene l'esercizio necessario e propedeutico per l'individuazione delle priorità di intervento per il triennio 2023-2025 per le politiche abitative dell'ambito di Garbagnate Milanese, così come indicato dall'art 3, comma 2, del RR 4/2017 e trovando valido riferimento nel Piano triennale regionale dell'offerta abitativa 2022-2024.

Le caratteristiche proprie del contesto locale e la variabilità delle condizioni esogene che impattano sulla dimensione abitativa del bisogno suggeriscono l'opportunità di procedere ad una stima del fabbisogno abitativo attraverso una valutazione interpretativa delle connotazioni specifiche emerse nell'analisi della domanda e dell'offerta abitativa del territorio, piuttosto che esito di un più semplice rapporto tra le due componenti principali.

In sintesi, dagli esiti delle attività di analisi riportate nei capitoli precedenti è possibile effettuare le seguenti valutazioni prioritarie:

- **fabbisogno relativo al disagio abitativo grave e di emergenza:** la domanda "emersa" relativa a questa specifica area del bisogno si è mostrata nei periodi più recenti rilevante nei numeri e diversificata nelle caratteristiche, tanto da richiedere l'attivazione di una pluralità di soluzioni abitative e di interventi di sostegno e mettendo a dura prova la capacità di risposta dei servizi sociali comunali. I segnali attualmente evidenti indicano prospettive peggiorative della situazione – ad esempio con gli effetti del c.d. "sblocco degli sfratti" – con un possibile incremento del numero di nuclei in difficoltà rispetto agli attuali livelli. L'opportunità di esplorare modelli alternativi di intervento in grado di efficientare l'utilizzo delle risorse economiche e abitative e incrementare i livelli di efficacia degli interventi attivati dovrà essere accompagnata dalla disponibilità di adeguate risorse abitative ed economiche nelle forme di:

- tra i 7 e i 14 alloggi aggiuntivi da destinare a servizi abitativi transitori, allo scopo di ampliare la dotazione di risorse abitative flessibili adatte al bisogno di tipo emergenziale;
- uno strumento economico (es.: fondo di garanzia) indirizzato a favorire il passaggio dei nuclei famigliari dal sistema di offerta di emergenza a soluzioni di autonomia (agevolate);
- **fabbisogno relativo all'area del disagio abitativo:** gli approfondimenti realizzati hanno consentito di mettere in luce una distanza considerevole tra domanda di casa pubblica e unità abitative disponibili, nell'ordine di alcune centinaia di unità, e una domanda potenziale di servizi abitativi pubblici determinata dai numerosi nuclei in locazione nel libero mercato con adeguati requisiti ISEE che attraverso la misura unica di sostegno all'affitto hanno manifestato difficoltà nel mantenimento dei costi dell'alloggio. Una forbice tra domanda e offerta difficilmente colmabile attraverso la realizzazione di nuova offerta abitativa pubblica per tempi e scarsità di risorse economiche disponibili. La necessità di sviluppo della capacità di offerta potrebbe ragionevolmente orientarsi:
 - al rapido recupero delle unità abitative non assegnabili perché in carenza manutentiva, rendendo così maggiormente efficiente l'utilizzo del patrimonio disponibile;
 - alla disponibilità di risorse economiche utili a sostenere nel mercato i nuclei famigliari in questa area del bisogno che, in ragione di presumibili riduzioni dei trasferimenti da parte nazionale e regionale, potrebbero essere meglio indirizzate su specifiche aree di domanda con maggiori fragilità e/o favorendo il transito verso soluzioni abitative agevolate;
- **fabbisogno relativo all'area della difficoltà abitativa:** rappresenta l'area del bisogno ancora difficilmente stimabile perché appartenente a quella fascia di popolazione che più raramente vede nella pubblica amministrazione un interlocutore per la soluzione delle proprie difficoltà. Le condizioni di contesto però, sempre più escludenti, porteranno probabilmente ad ampliare sempre di più la platea di cittadini potrebbero trovarsi, anche temporaneamente, in una condizione di rischio. In un contesto dove il cooperativismo edilizio ha storicamente assunto una funzione determinante nella produzione di case accessibili appare evidente la necessità di avviare una nuova stagione di produzione edilizia agevolata (servizi abitativi sociali), cogliendo appieno le innovazioni introdotte dalla L.R. 16/2016 ed esplorando nuovi modelli collaborativi con operatori di mercato e del terzo settore. Un campo prioritario di intervento riguarda la promozione del contratto di locazione a canone concordato in una accezione di strumento di politica abitativa locale, per il quale si valuta la soglia di diffusione del 5% rispetto al totale dei contratti di locazione attivi oltre la quale potrebbero iniziare a registrarsi significativi impatti positivi (ad esempio i contratti di locazione a canone concordato rappresentano una quota trascurabile delle richieste di sostegno economico alla locazione pervenute).

07.2 Le unità immobiliari prevedibilmente disponibili nel triennio

Dalle ricognizioni delle prevedibili disponibilità di unità abitative SAP e SAS per il triennio 2023-2025 effettuate dagli enti proprietari di alloggi ubicati nei comuni dell'ambito territoriale risulta una previsione di offerta complessiva pari a

- 218 unità abitative SAP, 45 di proprietà dei Comuni dell'Ambito territoriale e 173 di proprietà di ALER;
- 47 unità abitative SAS, tutte di proprietà di ALER.

Appare utile portare in evidenza:

- gli alloggi che prevedibilmente si renderanno disponibili risultano come somma di unità abitative libere, che si libereranno per effetto del turn over, in carenza manutentiva assegnabili nello stato di fatto, disponibili per nuova edificazione, ristrutturazione, recupero, riqualificazione;

- negli ultimi due-tre anni, a causa dell'eccezionalità degli eventi, gli alloggi appartenenti alla categoria "che si libereranno per effetto del turn over" sono stati eccezionalmente numerosi, a cui non è sempre corrisposta una immediata re-immissione nelle procedure di assegnazione a causa dei necessari lavori manutentivi, che richiedono spesso tempi non brevi. Per tali motivi le previsioni dichiarate nei piani annuali dell'offerta abitativa pubblica e sociale non hanno poi trovato corrispondente riscontro nelle disponibilità degli avvisi di assegnazione delle corrispondenti annualità.

Tabella. Previsioni di offerta di servizi abitativi pubblici e sociali per il triennio 2023-2025. Comuni dell'Ambito territoriale

Ente proprietario	SAP	SAS
Comune di Baranzate	4	0
Comune di Bollate	6	0
Comune di Cesate	5	0
Comune di Garbagnate M.	5	0
Comune di Novate M.	2	0
Comune di Paderno D.	10	0
Comune di Senago	4	0
Comune di Solaro	9	0
TOTALE AMBITO	45	0

Fonte: Comuni enti proprietari

Tabella. Previsioni di offerta di servizi abitativi pubblici e sociali per il triennio 2023-2025. ALER Milano

Ubicazione	SAP	SAS
Bollate	72	0
Cesate	8	0
Garbagnate M.	69	40
Novate M.	2	0
Paderno D.	15	0
Senago	2	4
Solaro	5	3
TOTALE	173	47

Fonte: ALER

07.3 L'abitare agevolato nella programmazione territoriale

Introdotta dalla L.R. 12/2005, il piano di governo del territorio (PGT) rappresenta lo strumento urbanistico comunale di previsione delle trasformazioni del contesto urbano. Il PGT è articolato in tre atti:

- il Documento di Piano che contiene gli elementi conoscitivi del territorio e le linee di sviluppo che si intendono perseguire;
- il Piano dei Servizi che riguarda le modalità di inserimento delle attrezzature di interesse pubblico o generale nel quadro insediativo;
- il Piano delle Regole nel quale sono contenuti gli aspetti regolamentativi e gli elementi di qualità della città costruita.

Il quadro strumentale adottato dai comuni dell'ambito territoriale si compone di PGT adottati tra il 2014 e il 2022, quindi in alcuni casi antecedenti l'approvazione della L.R. 16/2016.

In termini generali, il tema abitativo sociale nelle sue possibili declinazioni risulta diffusamente introdotto come obiettivo strategico o puntuale in ciascun PGT, in particolare nel Documento di Piano, anche se non approfondito all'interno dei quadri conoscitivi di supporto. Dove introdotto, l'obiettivo relativo all'abitare sociale trova previsione attuativa all'interno delle discipline degli ambiti di trasformazione individuati dal piano, come:

- opere di compensazione
- obbligo di quote di alloggi in vendita o in locazione a prezzi/canoni moderati/convenzionati

Tra i piani dei comuni dell'ambito territoriale una esperienza di meritevole attenzione risulta essere quella del Comune di Garbagnate Milanese che ha approvato un nuovo PGT nel corso del 2022. Il piano introduce il tema abitativo pubblico e sociale in sintonia con le indicazioni della L.R. 16/2016 collegandone le fattispecie ad integrazione delle strategie in materia di rigenerazione urbana definite in base alla L.R. 31/2014.

L'attenzione è stata posta in particolare all'incremento dell'offerta di housing sociale affidandone la realizzazione alle iniziative attuative degli ambiti di trasformazione, indicando la quota del 20% della SL ammessa da destinare a interventi di ERS in locazione e specificando che:

- i proventi degli oneri di urbanizzazione degli interventi relativi alla realizzazione di funzioni urbane possono essere utilizzati per la riqualificazione dei servizi abitativi esistenti anche attraverso interventi a scomputo oneri;
- la realizzazione di alloggi per edilizia residenziale sociale in locazione non determina fabbisogno di servizi;
- ai sensi della L.R. 31/2014 l'accesso agli incentivi previsti dalla normativa (incremento dell'indice massimo previsto dal PGT e riduzione del contributo di costruzione) è subordinato alla realizzazione di interventi che possano garantire, tra gli altri, determinati livelli di qualità edilizia e promozione dell'edilizia sociale.

Il Documento di Piano prevede un incremento della dotazione di alloggi edilizia sociale individuando da una parte due Ambiti di Trasformazione specifici per la realizzazione di tale servizio e dall'altra introducendo l'obbligo di realizzare, negli altri Ambiti di Trasformazione, una quota di edilizia convenzionata in vendita di tipo agevolato, coabitazioni con servizi condivisi, edilizia convenzionata con patto di futura vendita nella misura del 20% della SL residenziale prevista. La nuova offerta del PGT, quindi, prevede la realizzazione di circa 238 nuovi alloggi (ca. 16.600 mq di SL).

PARTE TERZA – STRATEGIE PER UNA POLITICA ABITATIVA DI AMBITO

08 | LA VISION DEL PIANO

08.1 Le sfide per le politiche abitative locali

Il triennio 2020-2022 appena trascorso è stato segnato dagli effetti dell'evento pandemico covid-19 aggravati nel corso del 2022 dalla guerra russo-ucraina e dall'evolversi di dinamiche di contesto già presenti, che rispetto alla dimensione abitativa delle politiche pubbliche hanno prodotto **una netta rottura rispetto al quadro di riferimento conosciuto sino al 2019**. Le difficoltà che hanno interessato molti nuclei familiari residenti sul territorio si sono manifestate con una moltiplicazione, ad esempio, delle domande di sostegno economico per il mantenimento dell'abitazione in locazione sul libero mercato. La **risposta pubblica** a queste nuove ed eccezionali condizioni è stata molteplice e riconducibile, per quanto riguarda la dimensione abitativa:

- nella messa a disposizione di risorse economiche eccezionali al fine di attivare e rafforzare interventi di sostegno;
- nel "blocco" delle procedure esecutive di sfratto;
- nell'adozione a livello locale, ed è il caso del nostro ambito territoriale, di modalità per la gestione degli interventi di supporto in grado di efficientare la gestione di misure di straordinaria portata, che di fatto hanno favorito l'accelerazione di alcuni processi evolutivi delle politiche abitative ad una scala di ambito territoriale, così come disegnato dalla L.R. 16/2016.

Sotto il profilo della **domanda abitativa** la moltiplicazione delle richieste di sostegno sopra richiamate, ad esempio, descrive un contesto articolato caratterizzato dall'emersione di

- situazioni di disagio in numero più ampio di quello intercettato fino a quel momento, probabilmente favorita dall'eccezionalità delle risorse e dell'interventi attivati;
- nuove platee di domanda che interessano quei profili più esposti a rischi di scivolamento in aree di difficoltà in caso di eventi eccezionali o di peggioramento delle condizioni economiche di mantenimento dell'abitazione.

Dall'altra parte l'**offerta abitativa di mercato** ha allo stesso modo subito le conseguenze degli eventi richiamati e delle maggiori difficoltà di contesto. L'andamento del mercato ha comunque registrato un diffuso aumento dei valori medi di locazione e compravendita di immobili residenziali non di pregio (*fonte: dati Osservatorio sul Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate relativi ai primi semestri 2021 e 2022*) indicando:

- per il mercato della locazione, una generale crescita sia nei contesti centrali che in quelli periferici ad eccezione di Baranzate dove nella zona periferica si registrano valori stabili;
- per il mercato delle compravendite una geografia diversificata, con generali incrementi nei comuni di Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Senago e Solaro, stabili i valori registrati a Baranzate e in diminuzione a Cesate. Bollate mostra invece un quadro diversificato tra centro e periferia, in diminuzione la prima e in crescita la seconda.

Fatte queste premesse appare evidente che la definizione del **quadro di scenario** per il presente piano, necessario per orientare le strategie di intervento più adatte e promettenti per l'Ambito territoriale, è quantomai un esercizio di difficile soluzione poiché degli eventi perturbativi richiamati non è ancora possibile intravedere una soluzione e probabilmente continueranno a determinare effetti importanti sulla dimensione del bisogno abitativo locale, condizionandone intensità e caratteristiche.

L'elevato grado di incertezza che segna il prossimo futuro suggerisce pertanto l'**opportunità di adottare una prospettiva di prudenza** che considera come punti di riferimento alcuni elementi già evidenti in una traiettoria di continuità con le condizioni attuali e riconducibili:

- a *difficoltà di accesso al mercato residenziale e al mantenimento dell'abitazione in proprietà o in locazione* determinate prevalentemente da andamenti di crescita dei valori di mercato nei comuni dell'Ambito territoriale, influenzati anche:
 - dalla crescente concorrenza del mercato dell'affitto breve/turistico, in ripresa dopo le limitazioni legate all'evento pandemico e che in questo periodo appare essere sempre più attrattivo per quei proprietari alla ricerca di mercati più flessibili e meno esposti ai rischi di morosità, che alimenta effetti distorsivi nel mercato riducendo l'offerta disponibile per la locazione di lungo periodo e, di conseguenza, favorendo l'aumento dei valori;
 - dall'aumento dell'inflazione con i conseguenti aumenti nelle rivalutazioni dei valori e dei tassi di interesse applicati ai mutui ipotecari;
 - dalla fluttuazione dei costi energetici che determina impatti sul caro-bollette e sull'equilibrio economico dei bilanci famigliari;
- al consolidamento dei livelli della domanda abitativa che si rivolgerà alla pubblica amministrazione in cerca di soluzioni abitative economicamente accessibili e sostenibili e, in parte, all'incremento delle domande di disagio grave e appartenente all'area della difficoltà, a causa
 - del recente "sblocco" delle procedure esecutive di sfratto che prefigura un progressivo incremento, almeno per l'anno 2023, dei nuclei familiari in condizioni di estrema difficoltà;
 - dai crescenti vincoli di accesso al mercato immobiliare e al mercato del credito.

Il quadro di riferimento per il nostro territorio è però legato anche ad **alcune dinamiche locali, metropolitane**, che potrebbero rappresentare delle importanti leve di opportunità per l'azione pubblica e per lo sviluppo di tutta l'area territoriale, così come generare effetti negativi sull'accessibilità del mercato immobiliare locale. Il riferimento riguarda in particolare:

- allo sviluppo della limitrofa area EXPO 2015 con l'avvio del MIND – Milano Innovation District e il trasferimento del nuovissimo polo sanitario Galeazzi;
- all'effetto combinato delle attuali convenienze del mercato immobiliare locale rispetto a quello della città di Milano e dei servizi di collegamento pubblico con il capoluogo, che potrebbero favorire dinamiche attrattive di nuova popolazione.

Lo scenario prevedibile per il prossimo triennio sarà anche caratterizzato dal **processo attuativo della L.R. 16/2016**. Nel corso del 2022 Regione Lombardia ha infatti predisposto

- il piano regionale dei servizi abitativi 2022-2024 che propone 5 assi prioritari di intervento e relative risorse finanziarie collegate per l'attuazione: sostenibilità, welfare abitativo, cura del patrimonio, rigenerazione, housing sociale;
- il regolamento regionale 12/2022 di disciplina del sistema di accreditamento per i servizi abitativi e dei servizi abitativi sociali, completando così il quadro strumentale attuativo della stessa legge e aprendo il campo a nuovi spazi di intervento per adeguare l'offerta abitativa pubblica e sociale.

08.2 Per un abitare sostenibile, inclusivo e vantaggioso

In ragione delle sfide che attendono i prossimi anni la prospettiva di sviluppo per le politiche abitative dell'ambito territoriale crediamo non possa che essere quella di **innesco di un modello evoluto di offerta** in coerenza con le indicazioni fornite da Regione Lombardia e declinato coerentemente con le specifiche

caratteristiche del contesto locale, attorno al quale far convergere i diversi interventi promossi dalle pubbliche amministrazioni locali e dagli operatori privati e del terzo settore locale.

La *vision del Piano* è dunque quella di favorire la **realizzazione di un adeguato sistema di offerta abitativa accessibile** in grado di oltrepassare la netta separazione tra offerta (casa) pubblica e mercato privato, attraverso l'efficientamento e un ripensamento dell'offerta pubblica più tradizionale e il rafforzamento e la creazione di opportunità abitative alternative alle precedenti.

La realizzazione di un sistema di offerta «sostenibile», «inclusivo» e «vantaggioso» implicherà una ulteriore evoluzione del ruolo pubblico come soggetto direttamente attivo nella costruzione della “filiera di offerta” e il coinvolgimento dei diversi attori che a vario titolo intervengono o potrebbero concorrere alla produzione e/o alla gestione di servizi abitativi.

La creazione e il rafforzamento della disponibilità sul territorio di un'offerta varia e accessibile implica l'opportunità che i comuni, l'Agenzia C.A.S.A. e gli attori interessati condividano l'idea di «sistema» di offerta interconnesso e coordinato, abbracciando in pieno un modello di intervento di ambito, da realizzarsi attraverso l'adozione di

- (nuovi) strumenti di intervento;
- (nuovi) modelli di collaborazione tra enti e con soggetti privati e del privato sociale.

09 | ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO

09.1 Interventi integrati per l'emergenza abitativa

La presa in carico dei nuclei famigliari in condizione di grave disagio abitativo, che sempre più spesso si presenta con carattere emergenziale e di urgenza, rappresenta probabilmente l'area di intervento a maggior intensità per i comuni e in particolare per i servizi sociali. Il combinato tra l'incremento prevedibile dei nuclei familiari che si troveranno in questa condizione e la contrazione delle risorse economiche destinate a livello nazionale al fine di contrastare queste situazioni di disagio (cfr. fondo morosi inquilini incolpevoli), rischiano di mettere in crisi modalità di intervento ormai consolidate fondate essenzialmente su un rapporto diretto con enti del terzo settore in occasione della necessità di attivare soluzioni abitative temporanee. Si ritiene presumibile che con l'aumentare della domanda abitativa di emergenza questa modalità di intervento possa dimostrarsi inadeguata per le soluzioni attese anche in ragione delle sempre più ridotte risorse economiche disponibili.

L'obiettivo sarà dunque quello di organizzare progressivamente un sistema coordinato di risposta al bisogno abitativo di emergenza in grado di efficientare in modo ottimale l'utilizzo delle risorse disponibili (abitative, economiche, competenze, ecc.), perseguendo una sempre maggiore efficacia di interventi abitativi e di accompagnamento educativo indirizzati al recupero dell'autonomia socioeconomica e abitativa dei nuclei famigliari. Questo sistema potrà inoltre prevedere la strutturazione del rapporto collaborativo con i soggetti del terzo settore attivi sul territorio tenendo in considerazione le modalità di partnership già previste dalla disciplina di riferimento (cfr. D.lgs 117/2017 “Codice del Terzo Settore”).

Il raggiungimento dell'obiettivo generale è affidato prioritariamente allo sviluppo di tre specifiche linee di azione:

- Creazione di un sistema di monitoraggio dell'emergenza abitativa;
- Avvio di un Tavolo di lavoro per un sistema di offerta integrato;
- Il rafforzamento del ruolo del Servizio Abitativo Transitorio (SAT).

Creazione di un sistema di monitoraggio dell'emergenza abitativa

L'azione prevede la strutturazione di un sistema di raccolta, analisi e restituzione delle informazioni relative alla domanda e all'offerta abitativa per l'emergenza. Il sistema di monitoraggio implementerà il quadro conoscitivo derivante dal protocollo pignoramenti e dal prossimo protocollo sfratti con la costante ricognizione dei profili dei nuclei familiari che di volta in volta si rivolgeranno ai servizi sociali comunali e delle soluzioni abitative attivate o potenzialmente attivabili.

Obiettivo: costruzione di un quadro unitario di conoscenza.

Attuatore: Agenzia C.A.S.A., i Comuni provvederanno a fornire ad Agenzia tutte le informazioni necessarie alla strutturazione e al mantenimento dell'osservatorio.

Avvio Tavolo di lavoro per un sistema di offerta integrato

La costruzione di un sistema coordinato di risposta alle situazioni di emergenza abitativa in grado di efficientare l'utilizzo delle risorse disponibili e di rendere sempre più efficaci le soluzioni adottate potrà utilmente avvenire attraverso un processo di confronto e collaborazione tra i comuni dell'ambito e, progressivamente, con i soggetti del privato sociale attivi sul territorio. Il percorso di lavoro potrà utilmente essere organizzato nella forma di un tavolo permanente di lavoro che, avvantaggiandosi dei quadri di conoscenza derivanti dalla azione precedentemente presentata, programmerà e svilupperà ipotesi progettuali, anche condividendo esperienze sviluppate dai comuni stessi o da altri soggetti.

Obiettivo: verificare le opportunità di costruzione e di efficientamento del sistema di risposta.

Attuatore: Comuni (con il progressivo coinvolgimento degli ETS attivi sul territorio). Agenzia C.A.S.A. potrà collaborare al tavolo a partire dai contributi conoscitivi derivanti dal sistema di monitoraggio.

Il ruolo del Servizio Abitativo Transitorio (SAT)

Il Servizio Abitativo Transitorio (SAT) è lo specifico servizio abitativo che la L.R. 16/2016 destina agli interventi di contrasto alle situazioni di emergenza abitativa e può rappresentare un fondamentale contributo alla soluzione di molte problematiche. La DGR 6101/2022 destina infatti i SAT ai nuclei familiari soggetti a procedure esecutive di rilascio degli immobili e ai nuclei familiari in situazioni di grave emergenza abitativa la cui assegnazione è vincolata alla sottoscrizione di un progetto di accompagnamento all'autonomia socioeconomica e abitativa.

L'ambito territoriale si è dotata di un proprio regolamento omogeneo per tutti i comuni sul finire del 2021 e nel corso del 2022 sono state attivate due prime esperienze nei comuni di Bollate e Senago, che di fatto rappresentano delle sperimentazioni sulle quali fondare lo sviluppo e la diffusione di questi specifici servizi abitativi. Nel corso del triennio sarà necessario verificare le connessioni tra il SAT e l'attuazione del sistema di accreditamento regionale per i servizi abitativi. Le condizioni perché il SAT possa assumere efficacemente il proprio ruolo nel complesso sistema di risposta all'emergenza abitativa possono essere rintracciate:

- nell'opportunità di considerare il SAT come soluzione incardinata in un sistema più ampio e coordinato di risposta alle situazioni di maggiore difficoltà;
- nel fatto che la soluzione abitativa sia accompagnata dallo sviluppo di un progetto educativo individuale volto a superare le difficoltà che hanno generato la problematica abitativa.

Obiettivo: almeno 1 o 2 alloggi SAT in ciascun comune

Attuatore: Comuni e ALER territorialmente competente. Agenzia C.A.S.A. potrà facilitare lo sviluppo del sistema di offerta garantendo l'attenzione necessaria alla progressiva evoluzione disciplinare.

09.2 Efficientamento del patrimonio SAP

L'ambito territoriale nel suo complesso dispone di oltre 2.300 unità abitative destinate a servizio abitativo pubblico (SAP), per il 60% circa di proprietà di ALER e per il restante 40% di proprietà comunale. Un numero significativo di alloggi che risulta comunque non del tutto sufficiente a fornire risposta alla domanda emersa e potenziale presente sul territorio, seppur nel corso degli ultimi anni sia stato registrato un trend di crescita del numero di assegnazioni effettuate che hanno interessato in particolar modo alloggi di proprietà di ALER. Non è ovviamente negli orizzonti programmatori degli enti proprietari dell'ambito territoriale la realizzazione di nuovi e risolutivi interventi di edilizia pubblica, ma piuttosto si intravede la possibilità di intervenire nello sblocco di quella parte di patrimonio che risulta essere non assegnabile per carenze manutentive. Questo aspetto riguarda in modo particolare i comuni che risultano essere meno attrezzati per poter intervenire in modo decisivo sul patrimonio ammalorato presente o che si presenta a seguito della liberazione di alloggi.

Il monitoraggio effettuato tra i comuni dell'ambito territoriale ha inoltre evidenziato la sostanziale assenza di piani di alienazione e valorizzazione (l'unico comune dotato di tale strumento è risultato il Comune di Bollate) e una limitata previsione di unità immobiliari SAP disponibili per interventi già programmati di ristrutturazione, recupero e riqualificazione (per il 2023 è stata prevista la disponibilità di soli 2 alloggi di proprietà dei comuni di Bollate e Senago, mentre ALER ha previsto il recupero di 38 alloggi). Necessario porre in evidenza che i Comuni di Bollate, Garbagnate Milanese e Solaro hanno avanzato candidature, purtroppo senza successo, al programma nazionale "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'ERP" – fondo complementare PNRR per interventi di miglioramento sismico, efficientamento energetico e adeguamento tecnologico su alcuni edifici del patrimonio pubblico. È stato invece ammesso al finanziamento sullo stesso programma una proposta di intervento avanzata da ALER sito nel comune di Garbagnate Milanese

Nel corso del triennio 2023-2025 sarà perseguito l'obiettivo di efficientamento del patrimonio – in particolare quello comunale - destinato a servizio abitativo pubblico attraverso il più possibile esteso recupero degli alloggi ammalorati e in carenza manutentiva e attraverso il miglioramento qualitativo e prestazionale, senza trascurare gli aspetti "immateriali" di sicurezza e presidio sociale insiti in un concetto allargato di "qualità dell'abitare".

L'attuazione dell'asse prioritario di intervento è affidata alla realizzazione di tre specifiche linee di lavoro:

- valorizzazione alternativa del patrimonio abitativo pubblico;
- interventi in favore dell'assegnazione degli alloggi in carenza manutentiva assegnabili nello stato di fatto;
- progetti integrati per la qualità dell'abitare.

Valorizzazione alternativa del patrimonio abitativo pubblico

Ai fini del recupero del patrimonio ammalorato o in carenza manutentiva attraverso il piano si propone la possibilità di adottare in modo organico lo strumento della valorizzazione alternativa alla vendita del patrimonio abitativo pubblico che, disciplinata dalla DGR n. 6072/2016 «Modalità attuative dell'alienazione e valorizzazione del patrimonio destinato a servizi abitativi pubblici», riguarda la possibilità di un utilizzo temporaneamente alternativo e più remunerativo di alloggi destinati a servizio abitativo pubblico allo scopo di favorirne il recupero o finalizzandone i proventi al recupero di altri alloggi SAP in carenza manutentiva

La massimizzazione dell'utilizzo del patrimonio abitativo pubblico è infatti uno degli obiettivi prioritari indicati dalla L.R. 16/2016 (Titolo III, Capo II «Alienazione e valorizzazione del patrimonio abitativo pubblico», articoli da 28 a 31), che intende perseguire attraverso:

- la promozione di forme di valorizzazione alternativa alle vendite in grado di favorire un autosostentamento finanziario degli enti proprietari più strutturale e durevole;

- l'orientamento dei proventi delle vendite e delle valorizzazioni verso il recupero e la riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico con priorità rispetto all'acquisto e alle nuove realizzazioni;
- l'introduzione dei limiti al patrimonio pubblico destinato all'alienazione e alla valorizzazione, in favore di questa seconda.

A tale scopo la disciplina di riferimento individua le seguenti forme di utilizzo alternativo per una durata massima di 25 anni non prorogabili (L.R. n. 28/2022, art. 9, comma 1, lettera f)) dei beni immobiliari:

- *locazione a canone agevolato*, ovvero qualunque tipologia di locazione per cui sia corrisposto un canone più elevato rispetto a quello applicato per i servizi abitativi pubblici. Tale canone non dovrebbe essere inferiore al 40% del canone di mercato abitualmente applicato nel contesto di riferimento;
- *locazione nello stato di fatto*, ovvero la locazione di alloggi che richiedono lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per poter essere utilizzati. Tali lavori sono effettuati a cura del soggetto locatario e i relativi costi sono scontati dal canone di locazione;
- *locazione a usi non residenziali*, ovvero qualunque utilizzo alternativo alla residenza che sia compatibile con l'eventuale presenza residua di alloggi.

Con la valorizzazione alternativa il bene è sottratto, seppur temporaneamente, alla sua natura di servizio di interesse economico generale e diventa fonte di aumento e massimizzazione di rendita:

- attraverso l'aumento dei canoni di locazione effettivamente incassati dall'ente proprietario, al netto dei costi di gestione;
- attraverso l'aumento di valore attribuito al bene patrimoniale, al termine del processo di valorizzazione;
- attraverso entrambi gli strumenti.

Regione Lombardia, inoltre, suggerisce alcuni specifici target di domanda di prioritario riferimento quali i lavoratori (in particolare delle professioni sanitarie e legate all'istruzione) e studenti fuori sede, anche al fine di favorire il mix sociale nei contesti abitativi pubblici.

Nella attuazione di questo tipo di azione, il ruolo dei Comuni dovrebbe essere di promozione e gestione degli interventi, mediante lo sviluppo di progettualità, la ricerca di fondi, l'attuazione dei lavori, anche in collaborazione con soggetti privati e del privato sociale, facendo ricorso (dal punto di vista procedurale) a istituti normativi quali:

- la "convenzione di concessione" ai sensi del D.lgs. 50/2016 che favorisce la collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati e del privato sociale;
- la collaborazione tra enti pubblici in applicazione degli artt. 11 (commi 2 e 3) e 15 della L. 241/1990 relativi agli "accordi fra pubbliche amministrazioni".

Obiettivo: predisposizione nel corso del triennio di un piano di alienazione e valorizzazione da parte dei comuni dell'ambito territoriale dove presente, definiti attraverso le seguenti azioni propedeutiche:

- il monitoraggio delle unità immobiliari ammalorate e di stima dei costi relativi agli interventi di ripristino necessari;
- l'individuazione delle porzioni di patrimonio alle quali dare priorità di intervento, in ragione della effettiva sostenibilità economica degli interventi e/o opportunità, temperando valutazioni in merito alla domanda e al bisogno rilevati e valutazioni sui potenziali di efficacia e impatto.

Attuatori: Comuni dell'ambito e ALER territorialmente competente. Agenzia C.A.S.A. potrà utilmente fornire contributo favorendo la diffusione delle informazioni utili e la condivisione di esperienze di valorizzazione del patrimonio.

Interventi in favore dell'assegnazione degli alloggi in carenza manutentiva assegnabili nello stato di fatto

L'articolo 10 della R.R. 4/2017 definisce le unità abitative destinate a servizi abitativi pubblici (SAP) in carenza manutentiva per lavori assegnabili nello stato di fatto quelle unità immobiliari sfitte che richiedono interventi di ristrutturazione o manutenzione per i quali è previsto un importo lavori non superiore a 8.000,00 euro IVA inclusa, limite di spesa che al comma 3 del medesimo articolo di legge è indicato come che sostenibile da un eventuale assegnatario successivamente decurtato dal canone di locazione entro un periodo massimo pari a trentasei mensilità.

La linea di azione indicata dal piano riguarda la facilitazione delle occasioni di assegnazione di alloggi SAP in carenza manutentiva assegnabili nello stato di fatto, per i quali la disciplina di riferimento prevede la possibilità di pubblicazione di specifici avvisi pubblici attraverso:

- il monitoraggio della disponibilità di unità immobiliari appartenenti a questa categoria;
- la possibilità di agevolare il recupero del patrimonio prevedendo interventi economici di sostegno o agevolazioni per l'accesso al credito da parte dei nuclei assegnatari degli alloggi da ristrutturare.

Obiettivo: l'assegnazione delle unità immobiliari in carenza manutentiva assegnabili nello stato di fatto:

- il monitoraggio delle unità immobiliari ammalorate e di stima dei costi relativi agli interventi di ripristino necessari;
- l'individuazione di possibili strumenti economici e di agevolazione per l'accesso al credito da parte dei cittadini interessati.

Attuatori: Comuni dell'ambito e ALER territorialmente competente.

Progetti integrati per la qualità dell'abitare

L'efficientamento del patrimonio destinato a servizi abitativi pubblici passa necessariamente anche attraverso interventi

- materiali sull'involucro degli edifici destinati a tale servizio abitativo, in particolare al fine di migliorarne le prestazioni energetiche e anti sismiche;
- ancora materiali, ma riguardanti le aree comuni, a servizio e dell'immediato intorno degli edifici, allo scopo di migliorare le opportunità di vivibilità, di partecipazione e di inclusività del più ampio contesto abitativo;
- immateriali, volti a migliorare le condizioni sociali e relazionali dei contesti abitativi (esempio di intervento immateriale è il servizio di mediazione, anche culturale).

In tale direzione risulta essere strategicamente fondamentale creare le migliori condizioni perché possano essere colte appieno le occasioni ordinarie e straordinarie di (co)finanziamento degli interventi. In questa direzione appare opportuna l'attivazione di un processo collaborativo tra comuni e tra comuni e l'ALER territorialmente competente - in una logica di approccio di ambito territoriale previsto dalla stessa L.R. 16/2016 – allo scopo di condividere:

- informazioni relative alle opportunità di (co)finanziamento degli interventi infrastrutturali e delle azioni immateriali;
- esperienze positive e dall'esito negativo, casi studio, indicazioni operative tecniche, anche attraverso la partecipazione di soggetti esterni.

- valorizzare le esperienze già maturate con il progetto RiCA – Rigenerare Comunità e Abitanti, le opportunità colte con le occasioni PNRR e PrInS (che prevedono interventi migliorativi su alloggi del “polmone abitativo” gestito dall’Agenzia Sociale C.A.S.A., come le citate candidature al programma nazionale “Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell’ERP”.

Obiettivo: l’attivazione e la realizzazione di un tavolo di lavoro/progettazione, una sorta di “comunità di pratiche” tra i Comuni dell’ambito territoriale con la partecipazione di ALER.

Attuatori: Comuni dell’ambito e ALER territorialmente competente.

09.3 Strutturazione dell’offerta abitativa agevolata

Nella “filiera” dell’offerta abitativa accessibile i Servizi Abitativi Sociali (SAS) appaiono essere quelli necessitanti di maggior attenzione, nonostante sul territorio vi sia una storica presenza di cooperative edificatrici che nel tempo hanno assunto un ruolo determinante per molte famiglie del territorio.

La L.R. 16/2016 individua nei servizi abitativi sociali (SAS) – ovvero l’housing sociale – consistenti nell’offerta e nella gestione di alloggi a prezzi contenuti. Come indicato dal Piano triennale dei servizi 2022-2024 di Regione Lombardia, i SAS rappresentano soluzioni abitative destinate a nuclei familiari con una capacità economica che non consente loro né di sostenere un canone di locazione o un mutuo sul mercato abitativo privato, né di accedere ad un servizio abitativo pubblico, aventi di norma un ISEE compreso tra 14.000 e 40.000 euro, comprendendo pertanto sia alloggi sociali destinati alla locazione permanente o temporanea, sia alloggi destinati alla vendita dopo un periodo minimo di locazione di otto anni.

Fanno parte del sistema regionale dei servizi abitativi sociali:

- i servizi abitativi a canone agevolato, ovvero gli alloggi cui si applica un canone che copre gli oneri di realizzazione, recupero o acquisizione, nonché i costi di gestione (art. 33, L.R. 16/2016), che comprendono anche le unità abitative di comuni e ALER destinate, a seguito dei processi di valorizzazione di cui all’articolo 31, comma 2, lettera a), della l.r.n.16/2016 (art 10, R.R. 12/2022);
- i servizi abitativi temporanei, per i quali si intende ogni attività finalizzata alla realizzazione o alla messa a disposizione, in qualsiasi forma, di unità abitative o loro porzioni, da destinare al soddisfacimento del fabbisogno abitativo temporaneo di particolari categorie sociali, determinato da situazioni meritevoli di tutela, quali ragioni di lavoro, studio, salute, nonché la loro gestione comprensiva, eventualmente, della fornitura di servizi accessori (art. 34, L.R. 16/2016);
- i servizi residenziali universitari, residenze universitarie e servizi di supporto all’attività formativa per gli studenti fuori sede iscritti a corsi di laurea universitaria, di alta formazione artistica, musicale e coreutica, di dottorato e master universitari, di specializzazione post laurea comunque denominati, borsisti, assegnisti, docenti ed altri esperti coinvolti nell’attività didattica e di ricerca anche a seguito di esperienze di mobilità internazionale (art. 35, L.R. 16/2016).

L’offerta accessibile comprende anche il contratto di locazione a canone concordato, discretamente diffuso sul territorio anche se in modo eterogeneo tra i comuni dell’ambito territoriale, che rappresenta una delle soluzioni maggiormente sviluppabili nel contesto locale.

L’obiettivo strategico è individuato nello sviluppo quanto più possibile diffuso dell’offerta abitativa agevolata nelle sue diverse forme per il cui raggiungimento si individuano come prioritarie le seguenti azioni:

- promozione della locazione a canone concordato;
- attivazione del patrimonio abitativo sfitto/inutilizzato;
- integrazione delle politiche abitative nei piani di governo del territorio.

Promuovere la diffusione del contratto di locazione a canone concordato

La locazione a canone concordato risulta ancora poco diffusa nell'ambito territoriale e prevalentemente concentrata nei comuni di Bollate, Novate Milanese e Paderno Dugnano oltre l'80% dei contratti attivi nell'ambito. In questi ultimi anni hanno giocato a favore della rilevante diffusione di questa specifica tipologia di contratto di locazione disciplinata dalla Legge 431/1998

- il periodico adeguamento dell'accordo locale, che a partire dall'aggiornamento del 2022 è divenuto unico per tutti e otto i comuni dell'ambito e strumento di politica abitativa territoriale;
- l'azione promozionale sviluppata anche dal servizio Agenzia per l'Abitare C.A.S.A. pur nei limiti imposti dalle restrizioni Covid-19, che è tesa a far conoscere i vantaggi della locazione a canone concordato e i benefici fiscali ad essa collegati, e a far superare la diffusa diffidenza dei proprietari immobiliari nel ruolo pubblico, che spesso ha erroneamente individuato il canone concordato come una soluzione per il disagio abitativo grave;
- l'attivazione di misure sperimentali finalizzate a favorire la diffusione dei contratti di locazione a canone concordato attraverso contributi economici e fondi di garanzia;
- una progressiva collaborazione tra settore pubblico, rappresentanze della proprietà edilizia e degli inquilini, e operatori privati del settore.

Le strategie operative per il triennio si concentreranno:

- nel costante monitoraggio dell'attuazione e degli esiti dell'accordo locale quadro vigente e nel suo adeguamento non oltre i tre anni di sua validità. Ciò anche al fine di favorire la diffusione dell'offerta di alloggi SAS da destinare in affitto a canoni sostenibili, per i quali la stessa Regione Lombardia nel proprio Piano triennale dei servizi abitativi 2022-2024 punta a consolidare come tipologia contrattuale di riferimento;
- nella realizzazione di attività di promozione indirizzata soprattutto ai proprietari di immobili residenziali attraverso momenti informativi e la realizzazione di adeguati strumenti comunicativi. L'attività prevede anche momenti formativi rivolti agli operatori dei servizi comunali più direttamente interessati;
- nel rafforzamento del ruolo del servizio Agenzia per l'Abitare C.A.S.A. come punto di riferimento privilegiato per tutto l'ambito territoriale, soprattutto per specifiche categorie di inquilini o aspiranti tali (studenti, lavoratori fuori sede, ecc.);
- nell'attivazione e nella gestione di misure di incentivazione al canone concordato, anche attraverso la progettazione di specifiche misure di libera progettazione previste dalla stessa Regione Lombardia a valere su quota parte delle risorse disponibili per il Fondo sostegno affitti.

Obiettivo: considerate le condizioni di contesto l'obiettivo prioritario sarà quello di mantenere stabile ai livelli del 2022 la diffusione del contratto di locazione a canone concordato. Se le condizioni saranno favorevoli si punta ad incrementare la quota media di ambito del canone concordato sul totale delle locazioni di 2-3 punti percentuali (obiettivo: 6-7%). Per il raggiungimento degli obiettivi prefissati sarà necessario dedicare una particolare attenzione a quei contesti locali dove il canone concordato fatica a diffondersi, rafforzando allo stesso tempo i comuni più "performanti". Risulta fondamentale favorire la rinegoziazione dei contratti di locazione in essere a "libero mercato" e stimolare la stipula di nuovi contratti, anche attraverso un più ampio coinvolgimento dei "grandi" proprietari presenti sul territorio.

Attuatori: Agenzia per l'Abitare C.A.S.A. in collaborazione con i settori comunali interessati e le rappresentanze aderenti all'accordo locale quadro vigente.

Attivazione del patrimonio abitativo sfitto/inutilizzato

La rilevazione effettuata tramite dichiarazione TARI 2022 dai Comuni dell'ambito ha consentito di stimare un patrimonio abitativo privato sfitto/inutilizzato di circa 1.600 unità abitative, mentre il dato delle abitazioni non occupate fornito da ISTAT aggiornato al 2019 indica una dimensione decisamente ben più rilevante superando le 11mila unità abitative. In ogni caso, pur ritenendo più verosimile il dato rilevato tramite dichiarazione TARI, il fenomeno si presenta particolarmente significativo per l'ambito territoriale a tal punto di essere necessariamente attenzionato dal piano.

Un fenomeno di tale portata deve riferirsi ad una molteplicità di cause, anche se le motivazioni generalmente più ricorrenti sono con tutta probabilità riconducibili:

- ad atteggiamenti di prudenza da parte dei proprietari rispetto ai rischi della locazione;
- a patrimonio in carenza manutentiva più o meno importante che richiede investimenti economicamente non sostenibili specialmente da parte di piccoli proprietari oppure ritenuti poco appetibili da parte di potenziali acquirenti.

Quello del patrimonio abitativo sfitto/inutilizzato rappresenta un potenziale di offerta che dovrà necessariamente essere riattivato, almeno parzialmente, anche in relazione ai più generali obiettivi di consumo di suolo zero.

Al tal fine le strategie operative per il triennio si concentreranno:

- sull'approfondimento delle cause alla base di un fenomeno così diffuso, in modo tale da comprendere con precisione i fattori ostativi sui quali sarà più opportuno intervenire;
- sull'avvio di un tavolo di lavoro con operatori di settore, rappresentanze della proprietà edilizia e istituti di credito, al fine di individuare le più efficaci leve (economiche, urbanistiche, ecc.) e di definire le più opportune modalità collaborative;
- nello studio di modelli innovativi che possano favorire il recupero e la mobilitazione del capitale abitativo immobilizzato come la sua gestione operativa e sociale.

Obiettivo: il risultato generale atteso è la riduzione dello stock abitativo sfitto/inutilizzato presente sul territorio la cui definizione/stima è però un esercizio di estrema difficoltà alla luce delle carenze informative circa le cause del fenomeno. Obiettivi perseguibili sono comunque individuabili:

- nella definizione di un catalogo delle cause ricorrenti e delle possibili leve per la riattivazione del patrimonio;
- nell'avvio di un tavolo di lavoro intersettoriale e allargato ad attori del territorio.

Attuatori: Agenzia per l'Abitare C.A.S.A. in collaborazione con i settori comunali interessati e le rappresentanze aderenti all'accordo locale quadro vigente.

Indirizzi per l'integrazione delle politiche abitative nei piani di governo del territorio

L'articolo 3, comma 1, della L.R. 16/2016 indica esplicitamente la necessità di coordinamento tra la programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale con le politiche urbanistiche e di rigenerazione urbana. Le motivazioni sono evidentemente riferite al ruolo del Piano di Governo del Territorio (PGT) quale luogo di programmazione per la realizzazione di nuova offerta abitativa, un ruolo che nel corso degli ultimi 10-15 anni è stato sempre più spesso relegato a margine delle strategie di piano attente soprattutto ai temi della sostenibilità ambientale e dell'ecologia. Anche tra gli strumenti urbanistici dei comuni dell'ambito territoriale la dimensione abitativa, e in particolare quella pubblica e sociale, risulta di non prioritaria attenzione e la sua eventuale produzione affidata alla realizzazione di ambiti di trasformazione che a causa di cicli di crisi del mercato immobiliare e delle condizioni economiche generali, spesso non hanno trovato attuazione.

Dare seguito alle indicazioni della L.R. 16/2016, che si ritengono condivisibili e necessarie, occorre però ripensare i Piani di Governo del Territorio secondo un approccio diverso rispetto al passato, adattandolo alle condizioni attuali di mercato e di contesto, improntato intorno a quattro elementi cardine:

- introdurre i servizi abitativi pubblici e sociali come servizio di interesse economico generale: il sistema regionale dei servizi abitativi delineato dalla L.R.16/2016 si fonda su alloggi aventi le caratteristiche e le finalità di cui al DM 22 aprile 2008, che definisce l'alloggio sociale come servizio di interesse economico generale, ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Ciò avrebbe dirette implicazioni anche nei rapporti negoziali con gli operatori di mercato – relativamente alla loro realizzazione e gestione – al pari di un qualunque altro servizio pubblico di interesse generale;
- la rigenerazione urbana non come slogan del momento, ma come approccio alla trasformazione del contesto locale che agisce sulle diverse dimensioni (fisica, sociale, relazionale, funzionale, economica e ambientale) dell'intervento trasformativo;
- un ruolo pubblico proattivo, di attivatore di processi di rigenerazione urbana anche attraverso la messa a disposizione di propri beni immobiliari in disuso e la promozione di percorsi co-progettuali con soggetti privati. Necessaria, pertanto, una accurata mappatura dei beni immobiliari dismessi/inutilizzati di proprietà pubblica e privata;
- l'individuazione dei campi di intersezione tra gli obiettivi pubblici di sviluppo socioeconomico della città e con le opportunità di mercato più promettenti e di potenziale interesse per gli operatori del settore.

Obiettivo: l'introduzione dei servizi abitativi nel catalogo del Piano dei Servizi in occasione di varianti generali ai Piani di Governo del Territorio allo scopo di facilitare la riconversione del patrimonio immobiliare pubblico a usi abitativi pubblici e sociali, anche transitori, e la realizzazione di patrimonio immobiliare privato destinato a servizi abitativi, tutto ciò anche in alternativa alla cessione di aree o al versamento di oneri (opera a scomputo). Potranno inoltre essere introdotti ulteriori incentivi in termini di premialità volumetriche (volumi destinati a servizi convenzionati, che non entrerebbero nel conteggio della SLP e quindi oltre gli indici, pur nel rispetto dei vincoli morfologici).

Attuatori: settori tecnici comunali. Agenzia C.A.S.A. rappresenta un punto di riferimento per l'individuazione dei candidati potenzialmente interessati a opportunità di accesso agevolato all'abitazione.