



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE
Isola Bergamasca e bassa Val San Martino
azienda territoriale per i servizi alla persona



Una Casa sull'Isola

Progetto promosso e finanziato dall'Ufficio di Piano

vademecum sulla casa

CASE IN LOCAZIONE

strumenti, risorse e opportunità
a sostegno della locazione

documento aperto

destinato alle Amministrazioni comunali
dell'Isola bergamasca e della
bassa Val San Martino

dicembre 2006

indice

- 1. le politiche abitative
nuove condizioni, scenari, prospettive**
- 2. il Programma Regionale per l'Edilizia
Residenziale Pubblica 2007 - 2009**
- 3. il Piano di Governo del Territorio
il Piano dei Servizi**
- 4. il ruolo dei comuni**

1. le politiche abitative nuove condizioni, scenari, prospettive

Istituzioni pubbliche e private, strutture di governo, enti e comunità locali sono oggi di fronte ad un problema storicamente non risolto e oggi profondamente diverso. La questione abitativa è attraversata da profondi mutamenti che riguardano le l'organizzazione delle forme di produzione di nuove abitazioni, l'area della domanda, il campo dell'offerta.

il sistema di governo

Dall'inizio degli anni Ottanta si è aperto un percorso di ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità attribuite alle Istituzioni Pubbliche. In particolare

- le risorse tradizionalmente destinate alla produzione dell'edilizia pubblica (fondi ex-Gescal) sono ormai finite;
- il livello centrale ha trasferito funzioni e competenze in materia abitativa alle Regioni;
- le normative di riferimento si sono modificate e gli strumenti di finanziamento hanno assunto un carattere straordinario e concorsuale;
- il fabbisogno (e conseguentemente la programmazione degli interventi di risposta) tende ad essere interpretato sempre meno come scarto quantitativo tra popolazione residente e vani esistenti e sempre più spesso come problema qualitativo di relazione tra domanda sociale e offerta presente sul mercato.

la domanda abitativa

Il quadro dei soggetti che si trovano in situazione di disagio abitativo si è molto articolato; nuove popolazioni e nuovi profili sociali vivono in condizione di difficoltà rispetto al reperimento dell'alloggio e diverse sono le origini e i livelli di gravità del disagio: povertà economica, resistenze e discriminazioni culturali, scarsità di tipologie abitative appropriate, mancanza di misure di accompagnamento rendono l'accesso alla casa un problema che può risultare, a seconda dei casi, temporaneo, di emergenza, di 'avviamento', di agevolazione.

La nuova domanda è di fatto costituita da soggetti e nuclei che

- non riescono ad ottenere una casa popolare a canone sociale o moderato per mancanza di alloggi pubblici disponibili o per mancanza dei requisiti necessari per l'assegnazione;
- non hanno risorse sufficienti per accedere alla casa in proprietà;
- faticano a sostenere i canoni di affitto presenti sul libero mercato.

Si tratta di immigrati, di studenti, di giovani coppie, di lavoratori temporanei, di famiglie monoreddito interessate da progetti di ricongiungimento, di coppie separate - magari con minori a carico -, di soggetti espulsi prematuramente dal mercato del lavoro, di disabili fisici e psichici, di anziani non più autosufficienti e soli.

l'offerta

All'interno di un sistema vicino alla saturazione per quanto riguarda l'accesso alla casa in proprietà e di fronte ad una domanda sociale residua che non riesce ad intercettare possibilità e opportunità in grado di rispondere alla mancanza di alloggio o alla non appropriatezza dello stesso, l'orientamento è quello di muovere il comparto dell'offerta, in linea con quanto indicato dalla Regione Lombardia, verso l'aumento dello stock di alloggi destinati alla locazione a canoni calmierati¹.

Questo ambito di intervento inizia ad essere indicato come settore delle politiche di edilizia sociale.

Sociale indica da una parte la necessità di dare risposte diffuse e non specifiche con l'obiettivo di articolare e aumentare l'offerta di alloggi in locazione (come si diceva il quadro della domanda si presenta sfaccettato e segnato da livelli di gravità diversi) e dall'altra di rispondere in modo mirato a quei soggetti che risultano essere già interessati da azioni e interventi di tipo sociale e che richiedono iniziative complementari di tipo abitativo e residenziale per poter uscire da una situazione di svantaggio, di marginalità o di esclusione.

¹ Si intende per canoni calmierati le differenti offerte di alloggi in locazione al di sotto del canone di libero mercato (sociale e moderato secondo la normativa regionale; concordato secondo i patti territoriali; convenzionato o calmierato secondo altri accordi specifici locali).

2. il Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica – PRERP 2007 - 2009

La Regione Lombardia, concluso il primo PRERP 2002 – 2004, intende riproporre, a partire dal 2007, un nuovo PRERP che introduce misure di intervento più flessibili:

“L’edilizia residenziale pubblica ha la necessità di trasformarsi in servizio abitativo, una casa integrata a un insieme di servizi collegati (che) diventa così non il fine ma l’occasione di un’opportunità all’interno di un percorso di sviluppo della situazione sociale e abitativa dei nuclei familiari” . (PRERP 2007 -2009 - pag. 9)

Il Programma Residenziale di Edilizia Residenziale Pubblica - che è uno strumento di programmazione regionale per rispondere al fabbisogno abitativo in Lombardia a valenza triennale definito dalla legge regionale 1/2000 (art. 3, comma 52) - è stato approvato dal Consiglio regionale in data 5 dicembre 2006.

Si tratta di un documento programmatico di riferimento per il coordinamento degli interventi e della spesa in materia di edilizia pubblica che prevede l’elaborazione di Piani Annuali di Attuazione quali strumenti operativi finalizzati ad individuare gli interventi ammessi a finanziamento e a definire l’ammontare delle risorse disponibili per l’anno di riferimento.

All'interno del nuovo sistema di welfare e delle nuove competenze trasferite alle Regioni, gli Enti locali e i Comuni in particolare sono chiamati a giocare un ruolo propositivo.

Il PRERP offre una opportunità in questa direzione stimolando i Comuni a progettare e proporre interventi per il loro cofinanziamento.

Si tratta quindi di sviluppare capacità progettuali ma anche di trovare forme di collaborazione e di concertazione utili a costituire ambiti di intervento meritevoli dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Questo vale in particolare per quelle Amministrazioni locali che governano territori interessati da fenomeni di disagio abitativo le cui geografie superano i confini comunali e assumono valenza sovralocale².

Rispetto al PRERP precedente, che concentrava l'attenzione più sulle procedure per ottenere i risultati (un bando per ciascuna tipologia di bisogno: marginalità, canone sociale, canone moderato, locazione temporanea), la prossima programmazione sarà centrata sul risultato che il Comune intende perseguire, si permetterà cioè di concentrarsi sul soddisfacimento delle tipologie di bisogno così come emerge dalle programmazioni territoriali dell'ente locale. Si passerà quindi dal bando al programma, dal finanziamento dell'opera alla definizione di un progetto

² Gli enti a carattere sovracomunale (Unione o accordi tra Comuni, Uffici di Piano - ex lege 328/00 -, Comunità Montane, ecc. sono incoraggiati ad assumere il ruolo di soggetti promotori (in partenariato con i Comuni) di interventi di erp.

complessivo, dal controllo formale degli enti all'accompagnamento dei soggetti proponenti.

Tra le varie misure previste dalla delibera della Giunta regionale, si prevede l'attivazione di Accordi Quadro concordati anche nei piccoli Comuni, attraverso misure che intendono favorire:

- forme di collaborazione tra diversi livelli istituzionali;
- le aggregazioni di più Comuni per la presentazione del programma;
- la partecipazione al programma di più soggetti, pubblici e privati;
- l'integrazione degli interventi strutturali, anche di piccole dimensioni, in collaborazione con i Servizi territoriali e con enti no profit;
- la sperimentazione di nuove forme alloggiative, come per esempio la realizzazione di strutture diversificate di accoglienza e di accompagnamento all'autonomia abitativa, capaci di rispondere efficacemente alla pluralità dei bisogni abitativi.

Il PRERP ha in previsione, oltre a finanziamenti per interventi strutturali anche contributi *ad personam* (contributo acquisto prima casa, contributo di sostegno all'affitto oneroso).

I contenuti del PRERP 2007-2009

Le risorse finanziarie complessivamente disponibili **per il triennio 2007-2009** sommano a circa **513 milioni di euro**.

Il programma, così concepito, si articola in varie misure raggruppabili in tre grandi aree di intervento.

Primo ambito di intervento: interventi strutturali

49% delle risorse complessive destinate al finanziamento degli Accordi Quadro (alcuni già approvati), Contratti di Quartiere, abbattimento delle barriere architettoniche, espropri ALER e per l'attivazione di un Fondo di Rotazione per l'acquisto delle aree³.

Si tratta di interventi prevalentemente orientati alla ristrutturazione, acquisto e nuova costruzione di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, moderato, locazione temporanea e per l'inclusione sociale.

Caratteristica fondamentale è quella di privilegiare da un lato l'integrazione di servizi e la localizzazione degli interventi presso i Comuni definiti dalla Regione Lombardia a fabbisogno elevato, acuto, critico e in

³ Nei comuni definiti dalla Regione Lombardia a fabbisogno medio e basso, il PRERP prevede, oltre ad interventi rivolti a particolari utenze, la messa a disposizione di un Fondo di Rotazione per l'acquisto di aree e di immobili da destinare all'erp.

aumento⁴ e dall'altro di assicurare una risposta adeguata alle specifiche esigenze delle diverse fasce sociali.

Secondo ambito di intervento: contributi

50% delle risorse complessive sono destinate al Fondo Sostegno Affitto per sostenere famiglie e persone in situazioni di sforzo abitativo, laddove il canone di locazione versato è oneroso rispetto al reddito percepito (misura introdotta con la L.431/98). In questo ambito di intervento rientra anche l'agevolazione per l'acquisto della prima casa, cioè un contributo a fondo perduto per favorire l'accesso ai mutui per la prima casa a famiglie di nuova formazione

Terzo ambito di intervento: attività collaterali

1% delle risorse complessive quale Fondo di accantonamento e per l'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa.

⁴ Nella provincia di Bergamo sono **16 i comuni** che rientrano nella categoria di bisogno "in aumento" e uno (**Bergamo**) nella categoria di bisogno "elevato"

Di seguito la tabella dei 16 Comuni a fabbisogno in aumento.

Almè	Azzano S. Paolo	Brembate di Sopra	Castel Rozzone
Curno	Dalmine	Fiorano al Serio	Gorle
Lallio	Mozzo	Paladina	Ponte San Pietro
Presezzo	Seriate	Torre Boldone	Verdellino

3. il Piano di Governo del Territorio il Piano dei Servizi

La nuova normativa regionale (L.R. 12/05) sostituisce il PRG con il PGT (Piano di Governo del Territorio) composto di 3 atti distinti ed autonomi: Il Documento di Piano con funzione strategica e di regia politica; il Piano dei Servizi che ha lo scopo di garantire una dotazione di aree e servizi di interesse pubblico e il Piano delle Regole che svolge un ruolo attuativo e disciplinare.

Tali documenti, applicabili alla scala comunale perdono potere prescrittivo e diventano indicazioni all'interno delle quali, in un approccio di concertazione e fermo restando la titolarità dell'Ente pubblico, anche il soggetto privato può partecipare alle decisioni relative all'intervento specifico. Viene superato il concetto di zone omogenee (principio base del PRG) e viene introdotta la possibilità di usufruire di meccanismi di compensazione ed incentivazione urbanistica.

Di particolare interesse ai fini del tema delle politiche abitative è il **Piano dei Servizi**, che ha lo scopo di garantire una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico sufficiente a soddisfare le reali esigenze della comunità, intendendo con ciò i servizi e le attrezzature pubbliche realizzati tramite iniziativa pubblica diretta o ceduti all'amministrazione nell'ambito di piani attuativi, nonché i servizi e le attrezzature, anche privati, di uso

pubblico o di interesse generale, regolati da apposito atto di asservimento o da regolamento d'uso, redatti in conformità alle indicazioni contenute nel Piano.

La programmazione per garantire a tutti l'esercizio del diritto alla casa è infatti uno dei temi che il Piano dei Servizi deve affrontare.

Contrariamente alle precedenti normative, la legge regionale 12/05 sposta l'attenzione più sui servizi forniti che sulla quantità di aree destinate ai cosiddetti standard.

Vengono comprese tra le aree di interesse pubblico - ed è qui la novità maggiore in materia di edilizia residenziale sociale - anche quelle destinate all'edilizia residenziale pubblica o all'edilizia privata a destinazione d'uso pubblico.

Lo standard posto nel PRG, rimasto teorico in quei casi dove il Comune non aveva risorse sufficienti per potere intervenire ed espropriare l'area e costruire il servizio pubblico, si traduce così in un vincolo a standard legato alla realizzazione del servizio.

Quando i Comuni non riescono ad avere risorse sufficienti per espropriare e realizzare il servizio, la nuova normativa prevede la possibilità che il privato subentri a realizzare, a sue spese, un servizio che nell'immediato è relativamente redditizio, ma nel tempo si rivaluta e in alcuni casi può essere rivenduto e quindi diventare remunerativo.

4. il ruolo dei Comuni

Il Piano dei Servizi e il PRERP sono due importanti elementi di pianificazione territoriale e urbanistica a disposizione dei Comuni per poter affrontare l'esercizio al diritto della casa, con un particolare attenzione alle fasce di disagio, rischio e vulnerabilità abitativa e sociale.

All'interno di questi i Comuni possono attuare indirizzi e interventi finalizzati alla implementazione di alloggi in locazione a canone calmierato attraverso politiche di incentivo e/o di regolamentazione.

In sintesi alcune indicazioni e strumenti.

- riduzione e abbattimento dell'ICI per immobili destinati alla locazione a canone calmierato e aumento dell'imposta per chi mantiene sfitti gli alloggi;
- attivazione di servizi volti a favorire l'emersione sul mercato privato di alloggi sfitti per la locazione a canone calmierato (incentivi fiscali ed economici; garanzia o assicurazione contro i rischi locativi; intermediazione immobiliare e gestione amministrativa, ...);
- offerta di immobili di proprietà pubblica a condizioni agevolati per operatori orientati a realizzare interventi residenziali a destinazione sociale;

- convenzioni orientate a ridurre i costi di costruzione o gli oneri di urbanizzazione per progetti finalizzati alla realizzazione di (quote di) alloggi in locazione⁵;
- utilizzo di aree destinate a standard (servizi di interesse comunale) attraverso apposite convenzioni

⁵ Attraverso le convenzioni con il privato, all'interno di Piani di Lottizzazione o di Recupero, il Comune può prevedere la messa a disposizione di una quota percentuale di alloggi in locazione definitiva o a termine ad un prezzo concordato. E' questa una pratica positiva e già sperimentata in diversi comuni che, a fronte di un a disponibilità definita nel tempo, offre vantaggi e opportunità diverse:

- offre un alloggio a chi non ha le condizioni per accedere alle "case popolari", ma che non ha sufficienti risorse per acquisire un alloggio in affitto sul libero mercato o non ha soddisfacenti garanzie per accendere un mutuo, evitando in questo modo il peggioramento della situazione economica e, in alcuni casi la deriva verso forme più gravi di disagio;
- da un'opportunità alloggiativa "leggera", per esempio per le giovani coppie che, di fronte ad un indeterminato futuro professionale preferiscono non "impegnarsi" in un mutuo per acquistare la propria abitazione e/o che prendono tempo per collegare il luogo dell'abitazione alle proposte "flessibili" del mondo del lavoro;
- solleva il Comune da una serie di incombenze legate alla proprietà e alla gestione degli alloggi, non ultima quella della manutenzione degli edifici;
- diversifica l'utenza del comparto degli alloggi erp, spesso sovraccarica di "casi molto sociali";
- non vincola l'assegnazione degli alloggi ai criteri definiti dalla normativa regionale, dando così la possibilità di attribuire gli appartamenti sulla base delle esigenze locali e/o di progetti personalizzati;
- distribuisce gli alloggi su tutto il territorio, evitando forme di concentrazione.

stipulate con operatori interessati a realizzare appartamenti e strutture residenziali per categorie sociali particolari.

- inserimento concordato in sede di definizione del Piano dei Servizi e di elaborazione dei piani attuativi di quote minime da destinare all'edilizia sociale in locazione all'interno dei piani di recupero, dei piani di lottizzazione o dei programmi integrati di intervento.



AZIENDA SPECIALE CONSORTILE
Isola Bergamasca e bassa Val San Martino
azienda territoriale per i servizi alla persona
Bonate Sotto, Via Garibaldi, 15
tel e fax: 035.4991278
email: segreteria@aziendaisola.it