

## Milano città esclusiva – Milano città che esclude

Emergenza abitativa a Milano: analisi e proposte per un welfare abitativo

### Ancora emergenza abitativa ancora bisogno di una politica per la casa

Ermanno Ronda

C'è stato un tempo nel nostro Paese che le Forze Politiche, si posero il problema di come far ripartire il sistema Italia, uscito dalla II guerra mondiale sconfitto e distrutto da ogni punto di vista. I bombardamenti non solo avevano distrutto le città, chiuso le fabbriche e mandato in rovina le campagne ma avevano lasciato nelle donne e negli uomini di allora profonde ferite, lutti, smarrimento collettivo ma anche, la speranza e la volontà di riprendersi la propria e l'altrui esistenza, per risalire dall'abisso in cui erano finiti, convinti che: **“un mondo migliore fosse possibile”**.

Di poche cose aveva bisogno la maggior parte della popolazione italiana : **casa e lavoro**.

Sembra uno slogan fin *troppo vecchio* ma se pensiamo ai fatti di oggi risulta essere di una attualità sconvolgente.

Proprio di case e lavoro, si occupò la prima legge ( n.43 del 28 febbraio 1949 ) che il Parlamento italiano approvò con il titolo “ Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori”. Tale legge che prese il nome dal ministro del Lavoro di allora, Amintore Fanfani, attraverso l'istituzione del **Piano INA – Casa ( 1949/1963 )** con finanziamenti costanti - disposizioni tecniche e tempi di attuazione definiti - **permise di realizzare a livello nazionale circa 350.000 abitazioni in affitto e a riscatto, ripristinare il settore edilizio e favorire la ripresa economica del nostro Paese**.

Se pensiamo che l'Edilizia Residenziale Pubblica è oggi costituita a livello nazionale da quasi 1.000.000 di alloggi, meno del 4% sul totale delle abitazioni e che ormai da oltre trent'anni non si costruisce quasi più nulla in tale direzione, aver realizzato in poco più di 14 anni una tale quantità di case, sembra impossibile.

Lo sviluppo industriale ed economico che a partire da quegli anni cominciò ad avviarsi nel nostro Paese, si concentrò in modo prevalente nelle grandi aree urbane del Nord Italia ( Milano – Torino – Genova ) e funzionò nel periodo che va dalla metà degli anni Cinquanta fino alla fine degli anni Sessanta, come attrattore di manodopera a basso costo, proveniente principalmente dalle aree settentrionali e meridionali più povere ( Friuli Venezia Giulia, Veneto, Puglia, Calabria, Sicilia, Campania ecc. ). I Flussi migratori che ne derivarono, condizionarono fortemente le scelte politiche dello Stato centrale nel settore abitativo, attraverso la legiferazione di diverse leggi rivolte ad incrementare *l'edilizia economica e popolare* ( L.n.60/63 – Piani decennali Gescal – L.n.167/62 ecc. ).

Nonostante gli sforzi di quel periodo, tuttavia, il problema costante nel nostro Paese è sempre stato per una parte significativa della popolazione lavoratrice in maggiore difficoltà economica, quello di poter disporre di case pubbliche in affitto e affitti bassi nelle case private.

A partire dalla fine degli anni Sessanta, le iniziative di mobilitazione e di lotta per la casa andarono avanti con estrema intensità fino alla metà degli anni Settanta. L'11 gennaio 1968 a Milano centinaia di inquilini decisero di effettuare lo sciopero generale dell'affitto per rivendicare attraverso lo slogan “ **affitto pari al 10% del salario**” politiche e leggi per la casa più giuste. A gennaio 1968 fu occupato a Milano l'ex Hotel Commercio con l'obiettivo di utilizzarlo come “Casa dello Studente e del Lavoratore” a cui fecero seguito altre numerose occupazioni, nel mese di ottobre 1969 si svolsero scioperi generali per la casa e le riforme a Milano, Venezia, Bologna, Napoli, Genova e in molte altre città a livello nazionale. **Il 19 novembre del 1969 a Roma venne organizzato da CGIL – CISL - UIL “il primo sciopero generale nazionale per la casa”.**

Questo ciclo di lotte e mobilitazioni indusse le Forze Politiche riformatrici e di Sinistra a legiferare in Parlamento leggi quali: “la legge di Riforma per la Casa n.865/71 – la legge n-10/77 “norme per l'edificabilità dei suoli” – la legge n.392/78 altresì detta “Legge di Equo Canone” – la legge n.457/78 “Piano decennale per l'Edilizia Residenziale Pubblica”. Tali leggi consentirono di realizzare la maggior parte del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica nel nostro Paese.

Dall'inizio degli anni ottanta attraversando la fine degli anni novanta e venendo ai giorni nostri, si assiste al lungo declino delle politiche riformatrici e **all'inverno delle politiche per la casa in affitto.**

Infatti le politiche che gradualmente ma costantemente si sono affermate a livello nazionale hanno sostenuto in ogni forma la casa in proprietà, il settore delle costruzioni, il sistema immobiliare, il sistema finanziario e la rendita urbana. La concessione dei mutui ipotecari a interessi sempre più bassi e le agevolazioni fiscali sulla prima casa, hanno consentito al mercato immobiliare di espandersi fino alla crisi del 2007/2008 che ha determinato la fine della *bolla speculativa* e l'inizio della grande crisi economica. L'Italia è fra i paesi europei dove il tasso di proprietà si attesta fra il 75% - 80% sul totale delle abitazioni ad uso residenziale, il che ha comportato che la stragrande maggioranza della popolazione si è indebitata nei confronti delle banche e molti nuclei famigliari non sono riusciti a sostenere il peso dei mutui ipotecari.

La soppressione dell'unico finanziamento previsto a livello nazionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica ( le trattenute ex Gescal ), la cancellazione della Legge di Equo Canone, la liberalizzazione degli affitti nell'edilizia privata con la L.n. 431/98, la riforma del titolo V della Costituzione attraverso il trasferimento delle competenze in materia di Casa e Territorio alle Regioni hanno fatto il resto, caratterizzandosi come gli strumenti principali del cambio di paradigma nelle politiche nazionali.

Tali politiche hanno determinato il venir meno di finanziamenti certi e duraturi per l'Edilizia Residenziale Pubblica, garantiti fino ad allora dal Piano decennale per la Casa (L. 457/78).

- La trasformazione degli Istituti case popolari in Aziende di tipo economico in molte regioni con l' introduzione degli strumenti di autofinanziamento, ha generato un consistente aumento degli affitti pubblici e un conseguente aumento della morosità.
- La liberalizzazione degli affitti nel settore privato ha determinato negli anni successivi una nuova emergenza abitativa derivante dagli sfratti per morosità degli inquilini (oltre il 90% delle esecuzioni sono ormai da anni per morosità).

- Gli strumenti definiti dalla legge n.431/98 fondati esclusivamente sul sostegno economico alle famiglie per pagare gli affitti richiesti dai proprietari privati, si sono rivelati non solo inadeguati ma anche un immotivato regalo alla rendita.
- Le più recenti misure governative rivolte alla *morosità incolpevole* delle famiglie - adottate allo scopo di attenuare l'emergenza abitativa derivante dalla marea di sfratti di chi non riesce a pagare gli affitti troppo elevati nel mercato delle locazioni private, si sono dimostrate misure palliative.

Successivamente, il Piano Casa del 2007 (Governo Prodi – L.n.9 – 8 febbraio 2007 ) e il Piano Casa del 2008 ( Governo Berlusconi – L.n.133 – 6 agosto 2008 ) hanno aperto a una nuova stagione delle politiche. L'Edilizia Residenziale Pubblica passa da Servizio di Interesse Generale a Servizio di Interesse Economico Generale: si trasforma in Edilizia Residenziale Sociale, in cui anche i privati possono concorrere alla formazione dell'offerta abitativa.

Le nuove politiche hanno prodotto lo snaturamento della funzione sociale dell'Edilizia Residenziale Pubblica, contribuendo al continuo aumento degli affitti e a erodere la disponibilità di alloggi a canone sociale, aggravando ulteriormente l'emergenza abitativa.

Mentre il settore pubblico veniva privato di risorse sufficienti e costanti, prendeva consistenza il Sistema Integrato dei Fondi, previsto dal Piano Casa del 2008: fondi immobiliari a carattere pubblico e privato, che godono oggi di un circuito di finanziamento dedicato. Questa fonte di finanziamento è all'origine del Piano nazionale denominato Housing Sociale. L'Housing Sociale, che rappresenta la nuova concezione dell'intervento pubblico per la casa, è stato propagandato come la soluzione dell'emergenza abitativa. In realtà l'Housing Sociale è uno strumento strutturalmente incapace di rispondere alla domanda sociale nel suo insieme, alla domanda povera in particolare. Neppure si è dimostrato capace di risolvere la crisi strutturale del settore delle costruzioni edilizie, bloccato dal 2008 ad oggi in conseguenza della crisi economica generale.

Il nuovo quadro istituzionale e ideologico ha segnato anche le politiche approvate dalla Regione Lombardia che vanno da decenni verso la drastica riduzione dei finanziamenti, l'aumento degli affitti per sostenere l'autofinanziamento del sistema, l'ampliamento dei Piani di vendita e dei Programmi di valorizzazione del patrimonio pubblico, riducendo ulteriormente l'offerta, trasformando radicalmente la funzione sociale dell'Edilizia Residenziale Pubblica, escludendo a priori chi è troppo povero. La nuova Normativa Regionale, n.16 approvata nel 2016, rappresenta un cambiamento radicale di concezione, di scopi, di metodi, con l'obiettivo dichiarato di trasformare il sistema dell'edilizia pubblica in un sistema più redditizio, gestito anche da privati e dai fondi immobiliari e limitando al 20% le assegnazioni in favore delle famiglie più povere ( con ISEE inferiore a 3000 euro ). Questa nuova normativa stravolge i criteri di attribuzione del punteggio, favorisce chi è residente nel comune e in Lombardia da più anni e penalizza invece chi ha subito uno sfratto.

**Milano** viene presentata, a ottobre **dall'edizione 2019 dell' "Osservatorio Milano"** da Comune e Assolombarda, come una città **in crescita, sostenibile e inclusiva**.

Il Sindaco introduce dicendo che "se Milano è l'Italia tra vent'anni ci sono buone notizie per il Paese. Ne risulta il ritratto di una città dinamica e coraggiosa che ha l'ardimento di immaginare se stessa con un orizzonte a 15 -20 anni".

Milano secondo il rapporto, è ritornata ad essere: **attraattiva** con 7,6 milioni di turisti l'anno, 4.600 grandi imprese estere delle 14.000 con sedi in Italia. La città è in **crescita dal punto di vista economico**: il **Prodotto Interno Lordo di Milano** è cresciuto negli ultimi 5 anni del +9,7% il doppio rispetto all'Italia. Il P.I.L. procapite annuo di Milano è superiore a **€ 49.000 contro la media italiana**

**di € 26.000** e rispetto al livello pre – crisi Milano si attesta a + 6,4% contro il -3,3% della media nazionale. Milano si sta **trasformando anche dal punto di vista ecologico**. Sull'ambiente si legge che Milano sta mettendo in gioco se stessa, esponendosi ad una sfida epocale che coinvolge non solo i grandi interventi urbanistici ( dagli ex Scali ferroviari con il 65% riservato al verde alla costituzione di uno dei più vasti sistemi di parchi urbani in Europa ) ma anche l'edilizia sostenibile, la mobilità, il Piano aria, la gestione idro – geologica, lo smaltimento dei rifiuti, l'energia.

Secondo Mc Kinsey nel 2018 Milano è fra le 50 città più ricche a livello globale e fra le top 50 aree globali fino al 2025.

Di segno opposto è il nostro giudizio così come i diversi rapporti usciti nel corso dell'anno ( il rapporto dell'Osservatorio INPS sulle domande relative al Reddito/Pensione di Cittadinanza, il Rapporto 2019 sulla Povertà in Italia di Caritas – il Dossier Statistico Immigrazione 2019/IDOS – diverse pubblicazioni sulle mappe della disuguaglianza nelle principali città metropolitane italiane – il rapporto 2019 sui quartieri popolari e le periferie a Milano solo per citarne alcuni ), nei quali osserviamo che le maggiori città metropolitane ( Roma – Milano – Torino – Napoli ) escono dalla crisi più profonda che il nostro paese abbia mai conosciuto con una larga classe di esclusi, presenti non solo nelle periferie e nei quartieri popolari e con una formidabile polarizzazione fra le classi più povere e quelle più ricche. A fronte del fatto che il 9% della popolazione milanese detiene il 30% della ricchezza totale del capoluogo lombardo, 21.000 famiglie non ce la fanno a vivere e altrettanti bambini patiscono la fame, come sostiene Guzzetti ( ex Presidente di Fondazione Cariplo ). Infatti l'incidenza della popolazione a rischio di povertà mostra un aumento del 2,5% dal 2017 al 2019 - dal 11,1% al 13,6% sul totale della popolazione residente ( circa 190.000 persone ) e circa 20.000 sono state le domande presentate all'INPS al 31 Ottobre 2019, per ottenere un reddito o pensione di cittadinanza.

**Sul versante della casa in affitto** che rappresenta a Milano poco più del 25% - con circa 178.000 abitazioni sul totale dello stock abitativo milanese - si rileva, pur in assenza di banche dati pubbliche aggiornate, che solo il 12% con 17.858 alloggi è concentrato nelle grandi proprietà e che il restante stock abitativo al netto del patrimonio di Aler e Comune di Milano stimato in 50.000 u.i., è rappresentato da circa 100.000 abitazioni di piccole e medie proprietà. Circa il 2,5% del patrimonio privato totale è regolato attraverso l'ultimo accordo locale per il canale concordato previsto dalla L.n.431/98, il restante 97,5% è a canale libero. Sul patrimonio privato sfitto che si stima rappresenti il 13% sul totale delle abitazioni private, non ci sono indagini specifiche. Riteniamo che esso sia fortemente interessato dalle recenti dinamiche del mercato immobiliare e finanziario, rappresentato dalle locazioni transitorie *airbnb*, Fondi Immobiliari, strumenti finanziari a garanzia per alcuni Istituti di credito e fondiario che ben si guardano dal rendere pubblico e trasparente il dato sulla quantità degli alloggi e sul loro utilizzo. Per inciso, molte di queste banche sono anche le artefici dell'emergenza abitativa attuale, nel senso che hanno sostenuto la bolla speculativa del mercato immobiliare, concedendo con una certa disinvoltura ( dal 1998 al 2007 ) mutui a privati cittadini italiani e stranieri con limitate garanzie e capacità di risparmio, per poi pignorare successivamente agli stessi la casa in proprietà, nel momento in cui si è manifestata l'insolvenza a causa della profonda crisi occupazionale in diversi settori dell'economia ( 2008/2018 - crisi del settore edile, dei servizi legati alla pubblica amministrazione e manifatturiero ).

A Milano nel 2018 sono stati eseguiti, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, **2.845 sfratti e 19.430** sono state le richieste agli Ufficiali Giudiziari di eseguire una sentenza di sfratto; **il 90% di questi per morosità** delle famiglie che avevano un contratto di affitto privato a canale libero o un mutuo bancario. A Milano non esiste più un sistema di governo del fenomeno degli sfratti. L'accordo siglato in Prefettura il 27 aprile 2016 fra tutte le Istituzioni per la programmazione della concessione della forza pubblica non è stato mai attuato, non esiste un meccanismo di

assegnazione o di presa in carico del nucleo familiare prima che lo sfratto venga eseguito. Una volta per strada, solo la madre e i figli minori possono trovare accoglienza in qualche comunità fuori Milano o l'albergo per circa 30 giorni. La gestione del fenomeno degli sfratti è affidato a soluzioni d'emergenza temporanee che se non connesse al sistema delle assegnazioni di alloggi pubblici a canone sociale, spostano solo per un tempo limitato il problema.

All'ultimo bando di concorso 2018, per l'assegnazione di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica hanno partecipato 25.192 famiglie a fronte di un'offerta di 859 alloggi di proprietà Aler e Comune pari al 3,4% sul totale delle domande.

**L'indagine che oggi presentiamo da il segno della gravità del problema casa a Milano, attraverso indicatori quanti/qualitativi che evidenziano il reddito, la condizione abitativa e i motivi per i quali migliaia di nuclei familiari chiedono una casa popolare.**

Il problema evidente è che c'è bisogno di politiche che redistribuiscano la ricchezza dove essa si è prodotta e continua a prodursi. Urge il ritorno a un **Sistema di Welfare Abitativo** che nell'affrontare in modo generale il problema della casa in affitto, metta in atto misure efficaci dove più acuta è la necessità di case popolari.

Milano da sola non può pensare di risolvere l'attuale questione abitativa, senza che lo Stato e le Regioni predispongano nel breve periodo provvedimenti legislativi coerenti e fortemente integrati, all'interno dei quali venga affrontato:

- il regime fiscale sulla proprietà edilizia privata;
- l'evasione/elusione dei contratti di locazione e le plusvalenze immobiliari;
- la modifica della legge n.431/98 attraverso l'attribuzione al canale concordato di un ruolo preponderante;
- il rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica attraverso finanziamenti certi e duraturi nel tempo per la nuova costruzione e il recupero del patrimonio edilizio esistente;
- la salvaguardia della sua preziosa funzione sociale attraverso la reintroduzione della denominazione di Sistema di Interesse Generale;
- la revisione delle finalità giuridiche e della fiscalità che grava pesantemente sugli Enti pubblici gestori (crf. documento Federcasa/Sindacati Inquilini nazionali del 19/9/2019 ).

A Milano è necessario costituire un **Osservatorio comunale permanente sulla casa** dove far convergere i dati disponibili, raccogliarli e organizzarli per costruire strumenti di analisi e governo del problema Casa.

Comune e Aler dovrebbero ritornare a lavorare insieme per **rilanciare il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica dal punto di vista dell'offerta di abitazioni e orientare meglio, in rapporto alla reale domanda di alloggi, i loro attuali programmi di recupero del patrimonio pubblico sfitto esistente**. Ad esempio per i nuclei familiari con invalidi e per le famiglie numerose.

Riteniamo inoltre che la nuova Variante al PGT approvata dal Consiglio Comunale il 14 ottobre u.s., debba essere profondamente modificata nella sua complessiva visione, strategia e attuazione. Tale strumento urbanistico che verrà approfondito in uno degli interventi previsti dal Convegno di oggi, a nostro giudizio non pone limiti alla speculazione immobiliare degli operatori privati, privilegia per l'abitare sociale la sola domanda solvibile ed esclude dalle sue previsioni l'incremento del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica a canone sociale.

Al contrario supporta operazioni di sostituzione del patrimonio residenziale pubblico con interventi di mix sociale e funzionale anche gestite da operatori privati, che andranno a stravolgere l'esistente, alienando e riducendo ulteriormente la già esigua offerta di ERP.

**La nostra proposta è invece quella di incrementare il patrimonio edilizio pubblico**, perché è verso tale comparto che la maggior parte della domanda abitativa milanese si rivolge, mediante nuove realizzazioni, considerando anche i minori costi e l'attuale maggiore qualità dell'edilizia off-site e la disponibilità di aree comunali non utilizzate, quantificate dal PGT vigente in oltre un milione di mq.

Sul fronte di **un'offerta abitativa aggiuntiva a canoni sostenibili**, sarebbe utile a nostro giudizio che il Comune affrontasse la costituzione di un **Sistema Integrato di Offerta** all'interno del quale coinvolgere i grandi operatori immobiliari. Pensiamo alle cooperative edificatrici, al sistema cooperativo a proprietà indivisa, alle fondazioni private e bancarie, al patrimonio degli enti assistenziali, delle assicurazioni e del residuo patrimonio degli enti previdenziali che un tempo veniva destinato in parte agli sfrattati, alle grandi proprietà immobiliari con le quali in qualche contesto abbiamo definito accordi integrativi migliorativi dello stesso accordo locale per i canoni concordati, al grande patrimonio di alloggi che le banche gelosamente detengono a seguito delle migliaia di pignoramenti immobiliari. **Questo rappresenterebbe un corretto utilizzo delle politiche di Housing Sociale come strumento integrativo e non sostitutivo del ruolo dell'ERP.**

Sarebbe necessario infine, che all'interno di tale sistema di welfare, il Comune istituisca un **Ufficio Assegnazioni Unico** in grado di gestire tutte le disponibilità alloggiative e le procedure di assegnazione contestualmente all'avvio del procedimento di sfratto, le accoglienze temporanee, al fine di garantire il passaggio da casa a casa dei nuclei famigliari che si trovano sottoposti a sfratto o privi di una abitazione. Per questo, sarebbe indispensabile rendere immediatamente attuativo il protocollo prefettizio per la graduazione e programmazione della concessione della Forza Pubblica e modificare radicalmente la legge regionale n.16/2016 al fine di eliminare i dispositivi discriminatori nei confronti dei più poveri, degli sfrattati e degli stranieri.

Milano 22 Novembre 2019.