

1. Premessa

1.1 Inquadramento normativo

La L.r. 8 luglio 2016, n. 16 ha previsto per la prima volta l'istituto dell'accREDITamento nell'ambito delle politiche abitative, riprendendo una modalità di partecipazione di operatori privati all'attuazione di politiche pubbliche, tradizionalmente presente in altri settori. In questi termini, il rinvio operato dalla legge regionale 16/2016 all'accREDITamento fa emergere un nuovo ruolo del soggetto pubblico, chiamato non solo ad intervenire direttamente, ma anche a determinare le condizioni per attivare e coordinare l'interesse di altri soggetti in grado di rispondere alla questione abitativa.

Sono numerosi i richiami all'accREDITamento presenti nella l.r. 16/2016; fondamentale è però l'art.4, in base al quale *“I servizi abitativi pubblici e sociali siano erogati, oltre che dai comuni e dalle ALER, anche da operatori accREDITati, quali soggetti del terzo settore, cooperative ed altri operatori anche a partecipazione pubblica purché l'incarico di servizio ad operatori accREDITati non comporti alcun aggravio di oneri per l'utenza rispetto all'erogazione degli stessi servizi da parte dell'ente proprietario”* Il sistema regionale di accREDITamento ha, infatti, *“ lo scopo di offrire servizi abitativi pubblici e sociali che rispondano a standard di qualità, efficienza ed efficacia gestionale, nonché a criteri di sostenibilità economico-finanziaria”*.

Sempre l'art 4 rimanda a uno specifico regolamento in cui definire:

- a) i requisiti di ordine organizzativo, gestionale, professionale, economico e finanziari;
- b) le procedure per accedere all'albo regionale degli operatori accREDITati ad erogare i servizi abitativi pubblici e sociali;
- c) gli standard relativi alla gestione dei servizi abitativi;
- d) le modalità per il controllo e la verifica dei requisiti di ordine organizzativo, gestionale, professionale, economico e finanziari nonché per il rispetto degli standard di gestione dei servizi abitativi;
- e) il codice etico;
- f) le procedure per la revoca dell'accREDITamento.

Si ritrova un rinvio agli operatori accREDITati anche in altri articoli della legge, in particolare nell'art 6 (Programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale), nell'art 8 (Attività delle ALER), nell'art 23 (Accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici), nell'art 39 (Iniziative per il mantenimento dell'abitazione in locazione).

Sebbene le diverse disposizioni normative che si ritrovano nella legge 16/2016 facciano riferimento agli operatori accreditati sia per i servizi abitativi pubblici che per quelli sociali, si ritiene che il sistema di accreditamento possa dare maggiori risultati per i servizi abitativi sociali, di cui occorrerà congiuntamente regolamentarne la disciplina.

Il panorama normativo non può, peraltro, considerarsi completo senza un riferimento alle disposizioni che hanno introdotto il concetto di alloggio sociale, ovvero al DM 22 aprile 2008 del Ministro delle Infrastrutture di concerto con il Ministro della solidarietà sociale e il Ministro delle politiche per la famiglia.

Con il DM 22 aprile 2008 è stato, infatti, definito l'«alloggio sociale» come l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente, avente la finalità di svolgere la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura pertanto come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento di esigenze primarie.

1.2 I servizi abitativi

La lr 16/2016 ha sostanzialmente operato un deciso spostamento a favore dell'interpretazione delle politiche abitative come servizio, a cui consegue la necessità di individuare un sistema di attori, pubblici e privati, capaci di trattare efficacemente il nuovo approccio, che vede la casa come una parte di un'offerta di servizi per l'inclusione e la coesione sociale.

1.2.1 I servizi abitativi pubblici

Il nuovo lessico introdotto dalla lr 16/2016 individua come servizi abitativi pubblici quell'offerta abitativa che ad oggi è definita “alloggi in locazione a canone sociale”, ovvero quell'offerta che risponde al bisogno abitativo espresso dalle fasce di popolazione portatrici di disagio economico, sociale e abitativo più acuto.

L'offerta di alloggi in locazione a canone sociale fa riferimento al patrimonio di edilizia residenziale, i cui principali proprietari sono le Aler e i Comuni, soggetto alle regole espressamente previste per i servizi abitativi pubblici (regolamento regionale n. 4/2017 e, per quanto riguarda la determinazione dei canoni di locazione, le disposizioni di cui al titolo III, capi II e IV, nonché gli allegati ivi richiamati, della l.r. 27/2009).

1.2.2 I servizi abitativi sociali

Per quanto riguarda i servizi abitativi sociali, la lr 16/2016 vi ricomprende tutti gli interventi diretti alla realizzazione e gestione di alloggi sociali destinati a soddisfare il bisogno abitativo dei nuclei

familiari aventi una capacità economica che non consente né di sostenere un canone di locazione o un mutuo sul mercato abitativo privato né di accedere ad un servizio abitativo pubblico. I SAS comprendono sia alloggi sociali destinati alla locazione permanente o temporanea, sia alloggi destinati alla vendita dopo un periodo minimo di locazione di otto anni

La lr 16/2016 riconduce a tale tipologia:

a) Servizi abitativi a canone agevolato (Art. 33)

Alloggi sociali cui si applica un canone che copre gli oneri di realizzazione, recupero o acquisizione, nonché i costi di gestione. Realizzati attraverso interventi che fruiscono di contributi o altre agevolazioni regionali. Disciplinati da una specifica convenzione stipulata tra il soggetto attuatore, il comune nel quale l'intervento è realizzato e la Regione.

b) Servizi abitativi temporanei (Art. 34)

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. Per servizi abitativi temporanei si intende la realizzazione o messa a disposizione, gestione comprensiva di tali unità abitative o loro porzioni e, eventualmente, della fornitura di servizi accessori.

I contratti di locazione vengono stipulati sulla base dello schema tipo approvato dalla Giunta regionale. La Giunta regionale individua le categorie sociali destinatarie dei servizi abitativi temporanei e definisce i requisiti di accesso, le modalità e i criteri per l'attuazione delle misure di residenzialità temporanea.

c) Servizi residenziali universitari (Art. 35)

Residenze universitarie rivolte a studenti fuori sede, borsisti, assegnisti, docenti ed altri esperti coinvolti nell'attività didattica e di ricerca anche a seguito di esperienze di mobilità internazionale. Le strutture possono essere realizzate dalle università, o da altri soggetti pubblici, privati e del terzo settore con risorse anche regionali nei limiti delle assegnazioni di bilancio. Qualora tali residenze siano realizzate con contributi pubblici, deve prevedersi un accesso prioritario alle categorie di studenti fuori sede più svantaggiate, sulla base dei requisiti fissati per la fruizione della borsa di studio universitaria, ai sensi della vigente disciplina regionale.

d) Fondi immobiliari (Art. 36)

Per favorire l'incremento dell'offerta di servizi abitativi, la Regione partecipa alla costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione, la realizzazione e la gestione integrata di immobili per i servizi abitativi sociali e alla promozione di strumenti finanziari anche innovativi dedicati a questo tema, con la partecipazione di soggetti pubblici o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa sociale. Tale linea di intervento è rivolta alle persone che non

possiedono i requisiti per accedere a servizi abitativi pubblici, disponendo di un reddito che tuttavia non consente di accedere agli affitti a libero mercato

Di seguito si propone una ricostruzione schematica del sistema di offerta abitativa esistente in base a quanto emerso dalla ricerca effettuata da POLIS nel 2017.

SISTEMA DI OFFERTA ABITATIVA ESISTENTE			
Proprietari	Tipologia di offerta abitativa in locazione a canoni inferiori a quelli di mercato	Gestori del patrimonio residenziale	Definizione del canone e dei criteri di accesso
Comuni	Canone sociale	Comuni Aler Alcuni privati	RL
	Canone moderato	Comuni Aler Privati	RL
	Fuori erp (sotto soglia, alloggi in condominio)	Privati, su progetti specifici (condomini solidali, housing sociale temporaneo)	Privati
Aler	Canone sociale	Aler	RL
	Canone moderato	Aler	RL
	Residenze universitarie	Aler	
	Fuori erp (sotto soglia, alloggi in condominio)	Privati	Privati
	Patto di futura vendita	Aler	RL
Coop. Abitanti (proprietà indivisa)	Canoni "sociali" definiti dalla cooperativa	Cooperativa	Cooperativa (soci)
	Canone moderato	Cooperativa	RL
	Canone convenzionato	Cooperativa	Convenzione tra Comune e Coop
Istituzioni universitarie	Residenze universitarie	Istituzioni universitarie	Convenzione
Fondi Immobiliari	Canone sociale	Privati incaricati dalle SGR	RL
	Canone moderato	Privati incaricati dalle SGR	RL
	Canone convenzionato	Privati incaricati dalle SGR	Convenzione
	Patto di futura vendita	Privati incaricati dalle SGR	Convenzione
Imprese edili	Canone convenzionato		Convenzione tra Comune e impresa
	Patto di futura vendita		Convenzione tra Comune e impresa
Privati cittadini	Canone concordato	Proprietari stessi	Accordi locali

Oggi il settore delle politiche abitative è popolato, oltre che da attori pubblici, anche da un articolato sistema di attori privati che si pongono con approcci, con modalità e finalità differenti al bisogno di casa sociale.

La citata ricerca di POLIS ha evidenziato come siano in realtà poco numerosi gli attori in grado di attuare una gestione dei servizi abitativi che integri insieme cura del patrimonio e dimensione sociale.

Tra questi possiamo identificare soggetti che praticano storicamente la gestione integrata perché parte della propria mission e soggetti che si sono ripensati o costituiti ex-novo per rispondere a una nuova domanda, come ad esempio quella della gestione degli interventi di social housing promossi dai Fondi Immobiliari. È noto, altresì, che vi sono soggetti privati che gestiscono, esclusivamente per quanto riguarda il property management e il facility management, patrimoni di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni.

2. Il contesto che cambia

Il quadro che si è delineato nel corso degli anni riflette i profondi mutamenti derivanti da trasformazioni sociali, demografiche, economiche ed istituzionali, che hanno inciso e modificato significativamente le dinamiche della domanda e dell'offerta abitativa.

Sul fronte della dinamica della domanda abitativa, i cambiamenti riguardano:

- una progressiva diversificazione dei bisogni, dettata dal diffondersi di nuovi stili di vita, in particolare l'aumento della mobilità per ragioni di studio e di lavoro;
- la trasformazione delle strutture familiari con crescita dei single, di coppie senza figli e di nuclei monogenitore e, per contro, la difficoltà a trovare un alloggio adeguato perle famiglie numerose o con un disabile, per non parlare dell'invecchiamento della popolazione lombarda, con i problemi che porta con sé;
- la trasformazione del mondo del lavoro, pesantemente colpito da diverse crisi negli ultimi anni, con il conseguente aumento delle difficoltà nel sostenere le spese per il canone d'affitto o la rata del mutuo: dove i redditi sono bassi e il lavoro è assente o discontinuo;
- la conseguente diffusione di situazioni di morosità involontaria, di insolvenza e di sfratto, soprattutto per le famiglie a basso reddito che risultano maggiormente esposte:
 - al rischio di morosità, avendo canoni d'affitto che in media incidono per il 40% sul reddito disponibile;
 - al rischio di insolvenza rispetto a rate di mutuo che incidono per oltre il 50%.

Non va inoltre dimenticata la profonda differenza dell'area metropolitana di Milano rispetto al territorio lombardo, anche con riferimento agli altri capoluoghi.

Sul fronte dell'offerta abitativa, i numerosi periodi di crisi economica, collegati a una scarsa crescita, che solo nel 2021 ha mostrato una spinta corposa (che tendenzialmente dovrebbe portare a recuperare le condizioni pre-pandemia), ha avuto riflessi sia sul mercato immobiliare, che sulla capacità di risposta delle amministrazioni pubbliche, comportando in particolare:

- le difficoltà dei bandi a canone moderato di intercettare la domanda emergente;
- la realizzazione di edilizia residenziale sociale (ERS) molto ancorata all'iniziativa spontanea del mercato immobiliare;

- la scarsità di risorse investite nella manutenzione ordinaria e straordinaria di patrimonio edilizio pubblico, realizzato in grande parte nei primi decenni del secondo dopoguerra, a cui solo parzialmente si potrà porre rimedio attraverso l'utilizzo delle agevolazioni fiscali introdotte dal C.d. Decreto crescita.

E' chiaro, peraltro, che risulta essenziale delineare il ruolo del pubblico, in particolare di Regione e dei Comuni, per quanto riguarda la possibilità di individuare le condizioni utili per attivare e coordinare l'interesse di altri soggetti in grado di proporre soluzioni per l'abitare sociale.

Le scarse disponibilità finanziarie dell'ente pubblico portano, infatti, necessariamente a compiere delle scelte e a stabilire un ordine di priorità rispetto, ad esempio, a quale tipo di offerta abitativa si vuole incrementare (tutte le forme o solo alcune tipologie?), quale target prediligere (solo alcuni o tutti? Quali fasce di bisogno sostenere e con quali strumenti?), tutte scelte che portano necessariamente a delineare in modo più operativo l'approccio che si vuole sviluppare. Senza contare che già esiste un problema di sostenibilità finanziaria delle ALER, più esposte nella missione di assicurare il fabbisogno abitativo delle fasce più povere, che resta un obiettivo prioritario del sistema.

3. Gli obiettivi e linee guida

Il nuovo Regolamento definirà, quindi, l'oggetto, le finalità e le caratteristiche del sistema regionale di accreditamento, i requisiti e le procedure per l'accesso e la permanenza, gli standard di servizio e le modalità di controllo e di tutela degli inquilini.

E' evidente, peraltro, che, anche se le diverse disposizioni normative che si ritrovano nella legge 16/2016 fanno riferimento agli operatori accreditati sia per i servizi abitativi pubblici che per quelli sociali, un sistema di accreditamento non può che essere volto a rafforzare, in primis, i servizi abitativi sociali (a cui la legge riserva l'intero Tit IV), anch'essi da disciplinare tramite un regolamento regionale.

L'ipotesi di lavoro cui queste linee guida vogliono ispirarsi è quella di affrontare insieme le due tematiche; la stretta correlazione tra sistema di accreditamento e SAS suggerisce, infatti, di affrontare i due temi in modo coordinato, eventualmente anche in un unico regolamento

3.1 I vantaggi attesi

Nell'introduzione di un modello di accreditamento occorre tener conto della specificità delle politiche abitative rispetto ad altri ambiti di policy regionale, come ad esempio il sistema sociosanitario o quello della Formazione e Lavoro; i caratteri di temporaneità tipici della fruizione di questi servizi pubblici non possono essere riscontrati nel tema della casa, in quanto i servizi abitativi per loro natura hanno una durata che si misura in anni e non raramente tendono a consolidarsi nel tempo.

Tuttavia, il sistema di accreditamento può portare ad alcuni vantaggi in termini di rendimento istituzionale del sistema nel suo complesso:

- ampliare il numero e la tipologia di soggetti che, a determinate condizioni, possono contribuire a rispondere alle esigenze abitative di tutti i cittadini;
- promuovere forme di supporto per gli operatori presenti o disposti ad impegnarsi in una sfida non facile, che presenta significativi risvolti di responsabilità sociale (la certezza del pagamento da parte degli inquilini non è scontata, neppure quando si tratta di servizi abitativi sociali);
- chiarire la qualificazione di operatore di servizi abitativi sociali, evitando meccanismi di c.d. *social washing* (offerta di alloggi solo apparentemente proposti a canoni o prezzi inferiori al mercato);
- definire un utile riferimento per identificare i soggetti in possesso di determinati requisiti per interagire con le pubbliche amministrazioni (in particolare, Regione e Comuni), anche ai fini dell'ammissione a procedure urbanistiche incentivanti;
- delineare il contributo che il sistema dei servizi abitativi sociali può offrire anche al soddisfacimento della domanda più acuta, nell'ottica del mix abitativo, fermo restando che non può sostituire i servizi abitativi pubblici.

Per cercare di raggiungere risultati apprezzabili, ovvero per poter valutare se gli interventi stanno andando nella direzione voluta, è inoltre necessario fissare indicatori di risultato che consentano di valutare la coerenza fra le premesse degli interventi di politica abitativa ed i loro esiti. Occorre pertanto porre attenzione:

- al numero di beneficiari raggiunti;
- all'ammontare di risorse investite dai diversi soggetti (pubblico, privato o sociale) e a quanto occorra in futuro per garantire la cura del patrimonio;
- ai costi associati al controllo e alla verifica del mantenimento dei requisiti necessari per l'accreditamento;
- al beneficio economico per i destinatari dell'intervento (ad esempio abbattimento dei prezzi di locazione o acquisto rispetto ai valori sul mercato libero);
- alla presenza di servizi per rafforzare socialità e benessere.

3.2 I punti chiave del Regolamento "Accreditamento"

Nel tenere conto degli elementi sopra ricordato, si ritiene di poter riassumere le linee guida in base alle quali continuare ed approfondire il percorso di ascolto dei soggetti pubblici e privati chiamati a collaborare per la definizione del sistema di accreditamento per i servizi abitativi sui seguenti punti:

- delineare un approccio che tenga conto della diversa realtà dei territori, che hanno diverse caratteristiche e dinamiche sociali ed economiche, e sia effettivamente rapportato alle esigenze di quella fascia di popolazione che fatica ad accedere al libero mercato;
- individuare un sistema attrattivo, dinamico e inclusivo, che potrà essere rivisto nel tempo in base ai risultati, anche con il concorso dei soggetti accreditati, in cui servizi abitativi sociali e servizi abitativi pubblici non si pongano in contrapposizione, pur dovendo essere regolati in maniera distinta;

- fornire adeguate garanzie di affidabilità e sostenibilità ai cittadini che ne saranno i fruitori;
- definire un dispositivo di monitoraggio al fine di verificare il funzionamento dell'accreditamento nel tempo, in termini di efficienza ed efficacia;
- garantire trasparenza per quanto attiene il patrimonio, le assegnazioni, l'organizzazione e le capacità dell'operatore;
- verificare la sostenibilità dell'attività, le competenze gestionali, la struttura organizzativa e i requisiti patrimoniali dell'operatore.

3.3 I punti chiave del Regolamento "Servizi Abitativi Sociali"

Strettamente connessa al sistema dell'accreditamento è la definizione di servizio abitativo sociale (SAS). La l.r.16/2016 prevede una componente piuttosto significativa ed eterogenea di offerta abitativa caratterizzata da una disciplina specifica e differenziata. È quindi necessario dare una chiara sistematizzazione concettuale e funzionale a questo importante segmento di offerta abitativa.

La prospettiva dell'housing sociale, inteso come realizzazione di alloggi da mettere a disposizione di nuclei familiari che pur non potendo approdare ai servizi abitativi pubblici hanno grosse difficoltà a collocarsi nel libero mercato, è discussa da tempo ma ha faticato a decollare, le esperienze sono parziali e non sempre sono riuscite a coniugare sostenibilità economica e appropriatezza dell'offerta.

Non si tratta, pertanto, di normare puntualmente, con il regolamento, i SAS, quanto di individuare un filo conduttore in grado, da una parte, di rispondere alle diversificate esigenze dei cittadini, dall'altra di costituire uno standard di riferimento per le politiche di sostegno regionale. E' infatti indispensabile, in un'ottica di sussidiarietà, consentire a soggetti e contesti locali assai diversi di sviluppare proposte differenti, entro regole ben definite a un livello più alto.

In questa direzione, un primo tentativo è rinvenibile nell'Accordo di Programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Regione Lombardia finalizzato alla realizzazione di programmi innovativi di rigenerazione urbana, recupero e riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico e sociale (approvato con d.p.g.r. 7 giugno 2019, n. 312).

L'allegato 3) di tale Accordo è, infatti, dedicato alla realizzazione di nuova edilizia residenziale sociale, al recupero e alla destinazione a servizi abitativi sociali del patrimonio immobiliare pubblico e privato non utilizzato (sfitto invenduto) o sottoutilizzato. La misura approvata da Regione si propone, pertanto, di:

- mettere a disposizione nuove unità immobiliari/alloggi da destinare a SAS, sia in locazione permanente che in locazione temporanea, attraverso il finanziamento di progetti caratterizzati:
 - o dall'integrazione di interventi edilizi con componenti gestionali dei SAS;
 - o da elementi che ne favoriscano la rapidità di intervento;
 - o da zero consumo di suolo, attraverso interventi volti a coinvolgere soggetti pubblici e privati proprietari di stock abitativo non utilizzato;

- incentivare, in un'ottica coerente con le indicazioni tracciate dall'art. 4 della l.r. 8 luglio 2016 n.16 in tema di accreditamento dei servizi abitativi pubblici e sociali, l'attuazione della gestione sociale, attraverso la sperimentazione di un approccio che integri tale dimensione con la gestione dei servizi tecnico-amministrativi del patrimonio immobiliare e dei servizi per il funzionamento, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare;
- lasciare l'individuazione dei destinatari al soggetto attuatore, previa adeguata pubblicità degli alloggi offerti in locazione, delle modalità di presentazione della domanda, dei requisiti dei destinatari (tra cui un ISEE tra 14.000 e 40.000 euro), del canone, dei criteri di selezione dei destinatari, delle modalità di accertamento e controllo delle dichiarazioni;
- definire il canone sulla base di un piano economico finanziario, stabilendo comunque che non potrà superare quello derivante dai valori minimi risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi della legge n. 431/1998;
- impegnare il soggetto attuatore a non alienare le unità immobiliari per un periodo non inferiore a quello previsto dalla Convenzione con la parte pubblica;
- attivare meccanismi virtuosi di sinergia tra funzioni residenziali, servizi integrativi alla residenza e altre funzioni in chiave di sviluppo del territorio;
- favorire l'autonomia abitativa dei giovani di età compresa tra i 18 ed i 35 anni.