

## **CASA: DALLA PARTE DEI DIRITTI<sup>1</sup>**

**Per battere l'emergenza e l'esclusione, garantire l'accesso, programmare e ampliare l'offerta**

**Pierluigi Rancati**

*“Questa è l'età dei diritti – per ripetere il titolo di un libretto di Bobbio – ma è anche l'età della massima violazione dei diritti e della disuguaglianza!*

*Ecco, io credo che l'odierna globalizzazione, dal punto di vista del diritto, possa essere caratterizzata come crollo dei diritti, come un vuoto di diritto pubblico internazionale, un vuoto di sfera pubblica.*

*Non un vuoto di diritto quale che sia – perché il vuoto di diritto non esiste – ma un vuoto riempito dai poteri forti, dalla legge del mercato, dalle norme formate dalla lex mercatoria, dai negozi(ati), dai contratti.”*

Luigi Ferrajoli, *“Diritti fondamentali e poteri selvaggi”* (2003)

Il tema dei diritti e quello delle politiche d'«offerta sociale» (o di welfare), in relazione al problema della casa e dell'abitare, sono le questioni essenziali di ogni nostro congresso, ma soprattutto lo sono di questo.

### **Casa, diritto sociale (*violato*) negato**

È così non solo perché dopo cinque anni di rialzo speculativo dei prezzi immobiliari le condizioni economiche e sociali per l'accesso al sistema abitativo sono gravemente compromesse per la più parte della popolazione dei *non-proprietari* di casa.

Nemmeno si tratta solo di pretendere – come del resto pretendiamo – che, stante la dimensione del fabbisogno e la persistenza della bolla speculativa sul mercato degli immobili, si faccia una politica pubblica in controtendenza al peggioramento della crisi abitativa, sia per quantità di spesa sociale impiegata, sia per intensità della protezione normativa prestata alla domanda in condizioni d'esclusione, di disagio o di rischio abitativo.

*Casa: meno  
diritti, solo  
mercato*

C'è di più! Il fatto sostanziale è che la forma della crisi abitativa di oggi si caratterizza anche come disfacimento di un diritto sociale, come un crollo di tutela giuridica, un vuoto di sfera pubblica intorno al problema della casa e dell'abitare; non un vuoto di protezione legislativa e di politica pubblica quale che sia, ma un vuoto riempito dalla speculazione edilizia, dal potere della rendita e, più in generale, da quello che a tutti gli effetti appare come un «*regime dei mercati*» che sottomette ogni «regola» ed eleva alla massima potenza l'esclusione abitativa e la segregazione sociale nelle città.

Fasi di rialzo dei prezzi, come quella in atto, non sono nuove sul mercato immobiliare. Ciclicamente, in Italia, avviene un rialzo congiunturale dei prezzi delle abitazioni - d'intensità e durata variabili – pressappoco ad ogni inizio di decennio.<sup>2</sup>

Ciò che fa la differenza rispetto alle precedenti fasi d'esplosione dei prezzi immobiliari, è che l'attuale congiuntura del mercato ha coinciso con la contemporanea attuazione di una buona parte del «programma» neoliberalista sul comparto abitativo. Un neoliberalismo che in Italia, come altrove, ha preteso lo smantellamento di quei dispositivi di tutela dell'accesso, i quali, pur con gravi storture, inefficienze e inadempienze, sono stati per lungo tempo l'architrave di un sistema nazionale di politiche pubbliche sulla casa, orientate al perseguimento di un'esplicita finalità di protezione sociale.<sup>3</sup>

*La compiuta  
«liberalizzazione»  
del mercato delle  
locazioni*

Così è stato per la politica di controllo e moderazione legale dei fitti. L'opera demolitrice cominciò nel 1992, dopo una lunga stagione di belligeranza proprietaria condotta attraverso l'abnorme ricorso alle procedure di sfratto per finita locazione.<sup>4</sup> In una situazione d'alta congiuntura immobiliare, con i prezzi delle abitazioni al culmine della fase rialzista ('90-'93), s'introdusse la norma dei patti in deroga che innescò il processo di ritorno al «libero» mercato degli affitti.

Il processo di liberalizzazione del settore delle locazioni si perfeziona e si generalizza però solo con l'entrata in vigore della legge 431, alla fine del 1998, allorquando l'andamento dei prezzi riprende la salita, per dare inizio a quello che da lì a poco avrà le movenze di un nuovo boom del mercato immobiliare.

L'elemento più meritorio della nuova legge, dal punto di vista degli interessi immobiliari, è stato proprio quello di avere rimosso i vincoli che disturbavano il normale funzionamento della relazione economica di stretta dipendenza tra il movimento dei prezzi delle abitazioni e l'andamento degli affitti.<sup>5</sup> In questo modo, a causa della progressività con cui gli impulsi del mercato si trasmettono dai prezzi delle abitazioni agli affitti, anche il settore delle locazioni ha potuto agganciarsi al ciclo speculativo in atto.

Da qui il fallimento inevitabile (e irrimediabile) della legge 431. Il fragile impianto riformistico della legge non ha retto la forza d'urto del ciclo immobiliare, e nemmeno avrebbe potuto, visto che al «libero» mercato degli affitti la nuova normativa aveva da opporre soltanto gli incentivi fiscali e il sussidio alle famiglie in difficoltà.<sup>6</sup>

Com'era prevedibile e previsto, la mano (in)visibile della speculazione immobiliare ha fatto prevalere il canale del contratto «libero», quale unico regime locatizio in uso, e sottomesso la destinazione del sussidio alle brame della rendita.<sup>7</sup>

In questo frangente, gli *accordi locali* per l'applicazione dei contratti convenzionati non solo non hanno effetto che in poche nicchie protette del mercato, trattasi perlopiù dei comparti abitativi di proprietà d'istituti o fondazioni previdenziali, ma nemmeno ha più senso rinnovarli.

Non è un caso se, tanto per il rinnovo della convenzione nazionale, quanto per la mancata stipula degli accordi locali, è dovuto intervenire un decreto ministeriale sostitutivo; né si può considerare un caso che a Milano il confronto con le associazioni della proprietà edilizia per il rinnovo dell'accordo locale si trascini, senza esiti, da oltre un anno, con richieste d'aumento dei prezzi di riferimento per la stipula dei contratti convenzionati che sono superiori del 100-150% ai limiti di canone del previgente accordo del '99.

La sottoscrizione a Milano di un nuovo accordo su tale base d'aumento non servirebbe ad allargare i confini delle nicchie di mercato a regime convenzionato, ma porterebbe solo gli enti proprietari che nell'ultimo periodo, con i prezzi del precedente accordo, hanno definito con noi protocolli d'intesa sul proprio patrimonio abitativo a premere per rinegoziare il canone concordato in conformità a parametri di maggiore convenienza.

Il giudizio del Sicut sulla riforma del '98, alla luce dell'analisi sviluppata già dal congresso precedente, è quindi immutato. Riconoscere il fallimento della legge 431 non come il risultato emendabile di un'insufficiente composizione e cifra delle misure di sostegno, ma come la crisi sociale di un modello sbagliato di riforma del settore – che pur non provenendo dal programma

*Sfratti: emergenza  
reale e tutele  
immaginarie*

delle destre sulla casa ha finito per dividerne gli esiti - è la premessa politica indispensabile per preparare l'approdo urgente e necessario ad un diverso sistema di regolazione degli affitti.

Ottenuta la completa liberalizzazione del mercato delle locazioni, la proprietà immobiliare non ha per nulla abbandonato il ricorso all'uso antisociale degli sfratti.

Lo sfratto ha continuato ad essere, in termini anche più stringenti di prima, il mezzo ordinario per allineare i profili contrattuali in uso al neo-regime liberalizzato degli affitti e per filtrare l'accesso alle locazioni della sola domanda solvibile. Alla proprietà edilizia servivano procedure per l'esecuzione degli sfratti svincolate dall'apparato di garanzia e sorveglianza, costituito per tenere a bada il problema della tensione abitativa nelle grandi aree urbane, e fu la stessa legge 431 che provvide alla bisogna.

Anzitutto, la nuova legge smantellò il sistema di regolazione e graduazione programmata degli sfratti. Poi s'introdusse un criterio di sospensione delle esecuzioni, solo per le condizioni eccezionali di maggiore disagio, obbligando lo sfrattato a procedimenti che nei fatti rendevano inutilizzabile la minima agevolazione concessa.

Infine, fallito per inadempienza dell'amministrazione pubblica l'obiettivo del rialloggio dell'esigua categoria dei beneficiari delle precedenti misure di differimento dello sfratto, con il decreto-legge n. 240/2004<sup>8</sup>, sempre e solo per le condizioni d'estremo disagio<sup>9</sup>, si subordina la sospensione breve dell'esecuzione del rilascio alla possibilità dello sfrattato di stipulare un nuovo contratto fra quelli speciali previsti dal decreto, sempre che si trovi un'offerta privata disponibile e accessibile. Con questo provvedimento, ovviamente, non c'è stata riduzione dell'emergenza, né tutela dei diritti delle persone più disagiate, con il passaggio da casa a casa, ma tanto è bastato perché molti credessero, più per falsa coscienza, che in vigenza della norma il problema degli sfratti fosse sotto controllo.

Invece, era vero il contrario, ma quello che più conta è che il decreto mirava ad un radicale e conclusivo cambiamento di prospettiva della politica pubblica sul problema degli sfratti. La proprietà edilizia ha visto riconosciuto il principio che l'onere della gestione di un'emergenza sociale (di cui essa è stata ed è l'artefice) non deve più gravare sul mercato, con delle limitazioni purchessia dei diritti proprietari e della rendita, ma deve essere per intero assunto dalla pubblica amministrazione oppure dai singoli soggetti colpiti.

Il provvedimento è scaduto senza che alcuno riuscisse ad utilizzarlo, mentre le esecuzioni continuavano in assenza d'offerta abitativa accessibile, e così, dopo alcuni anni d'oblio da parte delle istituzioni locali e dei mezzi d'informazione, gli sfratti sono riscoperti oggi come un'emergenza vera ed attuale.<sup>10</sup>

Perfino il Comune di Milano, suo malgrado, ha dovuto rimettere nella propria agenda l'emergenza abitativa, preferendone una versione più attenta all'insediamento sociale (ed elettorale) di

riferimento: i settori di ceto medio coinvolti nel problema; oppure cogliendo lo spunto per farne una spudorata strumentalizzazione a migliore immagine di una politica degli affari protesa alla raccolta di risorse finanziarie, attraverso la cessione di beni pubblici, che si favoleggia possano in seguito essere impiegate per altre finalità di politica sociale<sup>11</sup>.

Intanto, fra una privatizzazione e l'altra (AEM, SEA), il Comune di Milano ha deliberato, dopo 22 anni di ristrutturazione edilizia e quasi 50 miliardi di vecchie lire di denaro pubblico speso, di vendere all'asta lo stabile di piazzale Dateo, sottraendolo illegittimamente dalla destinazione propria, vale a dire quella dell'edilizia residenziale pubblica, per acquistare sul mercato altri immobili da assegnare, non prima del 2007, alle famiglie sfrattate che aspettano da non poco tempo una casa popolare. Per fare cassa, la giunta di Milano non si fa scrupolo di nulla e, come si è appreso in questi ultimi giorni, ha progettato anche la cartolarizzazione di 120.000 mq d'immobili pubblici, per 300 milioni d'euro, di cui la metà delle superfici sono case comunali. Di fatto, si tratterebbe, per la sola parte residenziale, di un'operazione di vendita di 800 abitazioni pubbliche, occupate in larga misura (il 48,5%) da persone anziane con un reddito basso o da famiglie con una persona disabile.

*La controriforma  
lombarda  
sull'edilizia  
pubblica*

Le dismissioni di quote importanti del patrimonio d'edilizia residenziale pubblica, comprese le ultime che si vorrebbero fare, non sono il frutto di una scelta occasionale o «fuori schema», ma costituiscono una linea di fondo del processo in atto di controriforma e di privatizzazione del settore.

Per tutta una prima fase, fino alla legge n. 560/93, la sottrazione d'alloggi pubblici per la vendita è avvenuta nell'ambito di un ordinamento di comparto che, pur soggetto a progressive torsioni dei criteri di gestione, con esiti spesso incompatibili rispetto alle finalità d'istituto, manteneva l'edilizia sociale ancorata alle funzioni proprie di un pubblico *servizio abitativo*.

Peraltro, la massiccia riduzione del parco alloggi per effetto dei piani di vendita era in parte compensata da un flusso ancora importante di nuove costruzioni<sup>12</sup>. Ma in seguito, guardando all'ultimo periodo e alla prospettiva, specie dopo la riconferma per un'altra legislatura della maggioranza di centrodestra in Lombardia, stante la politica che essa ha in mente di attuare per il settore, il discorso cambia.

All'orizzonte c'è una trasformazione di sistema dell'edilizia residenziale pubblica e il principio di privatizzazione che la ispira non è inteso al solo rilancio dei piani di vendita, con la sottrazione di nuove ingenti quote del patrimonio abitativo pubblico, che pure è nei programmi della maggioranza politica della Regione<sup>13</sup>.

La finanza pubblica di settore è oggi prossima allo zero<sup>14</sup> e la sola alternativa cui pensano Regione, Comuni e ALER è l'*autofinanziamento*, facendo leva sull'attitudine che ha il patrimonio immobiliare sia di creare surplus di gestione, se solo si

provasse ad aumentarne la redditività (i canoni), sia di prestare garanzie per eventuali operazioni di finanza più o meno “creativa” e, non ultimo, come riserva di valore cui attingere con la vendita. In quale successione e composizione si cercherà d’impiegare i diversi modi d’autofinanziamento è storia ancora da scrivere.

Anzitutto, si sta provando ad espandere la possibilità per le ALER di costituire e sviluppare nel breve-medio periodo una quota cospicua di *patrimonio a reddito*, sia con l’accesso agli ultimi programmi di spesa regionale che finanziano interventi di nuova costruzione d’alloggi a «canone moderato»<sup>15</sup>, d’edilizia convenzionata in affitto e d’alloggi in locazione temporanea, sia con l’erosione del patrimonio abitativo esistente, applicando il regime delle esclusioni, per ridestinare gli alloggi a funzioni diverse da quelle d’istituto (locazione alle FF.OO. e ai corpi speciali, esigenze aziendali o d’economicità di gestione, diversificazione dell’utenza). Il tratto comune di questi interventi è di consentire l’applicazione di un canone sottratto ai vincoli della socialità, per aumentare la redditività aziendale. Ma, ancora, non si tratta solo di questo!

Osservando la traiettoria politico-generale dei provvedimenti vigenti, come il nuovo regolamento degli accessi, e di quelli annunciati, come la riforma delle ALER<sup>16</sup> e dei canoni, appare evidente il disegno, l’obiettivo cui si tende. Si può leggere in filigrana il tentativo in atto di riconfigurare il sistema dell’edilizia residenziale pubblica, fino ad intravederne l’effetto d’insieme in ciò che potrebbe descriversi come un travisamento delle priorità sociali che si fissa in una scomposizione delle finalità del patrimonio esistente, con la più parte degli alloggi trasformata (tramite l’innalzamento dei limiti ISEE d’assegnazione e decadenza, e l’aumento dei canoni) in un *patrimonio a reddito*, mentre la parte restante manterrebbe una residuale finalità *socio-assistenziale* per provvedere ai bisogni di un’utenza - mal tollerata - indigente o svantaggiata.

Il processo di trasformazione in corso punta quindi diritto sul «*regime dei beni*» e sul «*regime degli accessi*», forzandoli ad un mutamento essenziale della finalità d’istituto, e il comparto da pubblico servizio di protezione sociale è spinto ad assumere una vieppiù marcata finalità economica, ad onta di un sistema di welfare abitativo lombardo posticcio ed elemosiniere.

Sulle sorti della partita molto peserà la vicenda dei canoni. Non c’è in gioco solo la misura della spesa che dovrà gravare in futuro sulle famiglie assegnatarie, ma la questione se il sistema del canone, che è il parametro che più di altri connota la qualità sociale del pubblico servizio, dovrà essere fissato da una norma che garantisca all’utenza, su tutto il territorio della Regione, uniformità e uguaglianza nelle condizioni di fruizione del servizio, oppure dovrà avere il carattere di un canone aziendale, fissato dalle singole ALER in funzione della propria mutevole situazione di equilibrio dei costi-ricavi della gestione<sup>17</sup>.

Per questo il Sicut, insieme all'Unione Inquilini, ha respinto l'accordo con l'ALER di Milano, sottoscritto invece dalle altre organizzazioni sindacali degli inquilini, e impugnato la delibera che illegittimamente ha modificato i canoni dal gennaio 2004 con un ricorso davanti al T.A.R. (di cui si dovrebbe conoscere a breve la sentenza)<sup>18</sup>.

Come non vedere in questa decisione delle ALER di manomettere la normativa sul canone regionale i rischi di una conclusiva deriva aziendalistica della gestione degli alloggi? Come non riconoscere in questa questione il punto di snodo del processo di privatizzazione e di sfaldamento delle funzioni sociali d'istituto dell'edilizia residenziale pubblica in Lombardia? L'ALER di Milano non ha smesso un istante, anche nel confronto in ambito giudiziario, di rimarcare il suo proponimento di fare di questo precedente il modello per la futura riforma dei canoni. Per il sindacato, invece, lo schema del «canone aziendale» è da considerare come la peggiore delle opzioni possibili, anche alla luce del progetto di riforma delle ALER che ha in mente la Regione e che prefigura una compiuta *privatizzazione* dei gestori, con la prospettiva, già in atto sulle 22.000 case di edilizia pubblica del Comune di Milano, che la gestione di tutto il comparto possa in futuro essere assunta da private *società di property* (come lo sono i 3 gestori delle case comunali, la GE.FI., la ROMEO GESTIONI, l'EDILNORD o, in seguito, potrebbe essere un'ALER GESTIONI privatizzata). E' una linea di (contro)riforma che non possiamo condividere, perché se fosse attuata non metterebbe in discussione solo l'uguaglianza degli utenti rispetto alla fruizione uniforme di un pubblico servizio abitativo, che già non è poco, ma l'esistenza stessa del pubblico servizio.

Ci sono battaglie che incidono su questioni essenziali e di principio che vanno portate avanti fino in fondo e senza compromessi. Quella sul sistema del canone sociale, come del resto quella sul nuovo regolamento degli accessi, avrebbe dovuto essere per tutti una di queste!

*La stigmatizzazione  
del disagio  
abitativo*

La battaglia sul regolamento degli accessi, portata avanti dal Sicut anche ricorrendo alla giurisdizione, è tuttora aperta e lo sarà per non breve tempo. Il fatto che la Regione Lombardia, per la trasformazione dell'edilizia pubblica nel senso fin qui discusso, abbia iniziato la sua controriforma manomettendo la disciplina degli accessi, è emblematico rispetto all'obiettivo che si prefigge.

Il regolamento vigente, anche a seguito dell'ultima aberrante incursione legislativa della maggioranza di centrodestra, in totale disprezzo del diritto e di una sentenza avversa del TAR in accoglimento del ricorso sindacale, non solo discrimina l'accesso all'alloggio pubblico in base al periodo (5 anni) di residenza o di lavoro in Lombardia<sup>19</sup>, ma stravolge i meccanismi di valutazione del disagio abitativo e sociale a danno dei soggetti più deboli<sup>20</sup>.

Poco importanti i distinguo dei riformisti similveri, fuori e dentro la Giunta regionale, rispetto ai risultati più imbarazzanti (anche dal



punto di vista di un minimo senso comune di civiltà giuridica) delle modifiche apportate dal Consiglio alla disciplina degli accessi.

Oltrepassata la crosta razzista e xenofoba che avvolge la normativa, si scopre il nocciolo del processo di controriforma avviato: lo spostamento del comparto verso una finalità economica, con la messa a reddito di quote crescenti del patrimonio abitativo, implica un modello di welfare in cui i diritti sociali sono sequestrati a vantaggio di una parte soltanto della cittadinanza, la più benestante, mentre l'altra, la più svantaggiata e bisognosa di tutele, ne resta programmaticamente esclusa.

Visto che le poche case pubbliche disponibili finivano assegnate, attraverso le preesistenti procedure, alla domanda più debole e disastrosa, la Regione Lombardia ha deciso, con il nuovo regolamento degli accessi, di risolvere il problema alla radice...abrogando, di fatto, le graduatorie di disagio.

Poi, siccome il disagio, stante la drastica carenza d'offerta abitativa con affitti sopportabili, c'è e non ha tutela, e tutti i tentativi di disconoscerlo, emarginarlo, stigmatizzarlo, fornendone una rappresentazione distorta, criminalizzando di volta in volta questa o quella figura del disagio, non possono cancellarne l'esistenza, allora, dopo averlo discriminato, si decide anche di epurarlo e di reprimerlo.

In questo senso, si è dapprima cancellata ogni possibilità di sanatoria delle occupazioni abusive per necessità e poi si è stabilita la mancanza per 5 anni del requisito per l'assegnazione, tanto nei confronti dell'occupante (anche in caso di sgombero), quanto dell'inquilino sfrattato da un alloggio pubblico per morosità, e d'ogni altro loro congiunto. Sicché, da un lato non si vuole riconoscere che l'occupazione abusiva d'alloggi pubblici è principalmente una questione sociale, - vale a dire la conseguenza di un forte disagio che grava su settori della domanda debole di cui la Pubblica Amministrazione, oltre a doversi fare carico della soluzione, ha la responsabilità anche delle loro condizioni, a causa di politiche della casa insufficienti e inadeguate, - dall'altro lato si pretende che l'occupante per necessità (e lo sfrattato per morosità) permanga in stato *d'esclusione abitativa*.<sup>21</sup>

C'è, insomma, con il nuovo regolamento lombardo, un vero e proprio travisamento e capovolgimento delle finalità d'istituto della norma degli accessi che, invece di funzionare come strumento per promuovere l'inclusione abitativa, finisce per contrapporsi al disagio sociale più grave come sanzione della sua esclusione.

*L'urbanistica per i mercati*

All'attuale inasprimento delle condizioni di disagio e d'esclusione si è pervenuti, non solo a causa dello smantellamento delle tutele dirette per l'accesso al sistema abitativo, ma anche per effetto di una concomitante demolizione dei vincoli pubblici nei processi di trasformazione urbana e riuso del territorio.

La nuova legge urbanistica regionale,<sup>22</sup> chiude una lunga stagione di progressivo svuotamento del sistema delle regole per il



governo (pubblico) del territorio, assimilando nella normativa le pretese di massima flessibilità e discrezionalità dei procedimenti decisionali.

Il risultato complessivo, è quello di garantire piena operatività all'iniziativa (speculativa) degli operatori immobiliari, i cui piani d'intervento, più che doversi conformare ad un progetto generale di trasformazione del territorio voluto dal decisore pubblico, sembrano essi capaci di conformare il disegno generale, come risultato della somma di tutti i piani realizzabili. L'eccesso di discrezionalità e lo svilimento dei poteri dei Consigli comunali a vantaggio di quelli della Giunta, cui è rimessa l'approvazione dei piani attuativi, è tale da esporre la prassi amministrativa a rischi d'abuso o malcostume. Inoltre, la nuova norma determina una minore protezione rispetto alle esigenze di sostenibilità sociale e urbana. Non c'è previsione alcuna di dotazioni minime per aree a verde. Si diminuisce lo standard per le aree destinate a servizi pubblici (da 44 mq/abitante minimo nelle città più grandi, a 18 mq/abitante). Non si prevede alcuna definizione di quote minime per l'edilizia residenziale sociale, però si consentono rilevanti incrementi di nuove volumetrie edificabili.

### **La privatizzazione (*appropriazione*) della sfera pubblica**

“Ne sappiamo qualcosa in Italia dove la concezione della politica e della democrazia come onnipotenza della maggioranza e, insieme, della libertà come onnipotenza del mercato, sta facendo regredire i nostri sistemi giuridici e civili allo stato di natura, cioè a forme di neo assolutismo politico ed economico che si esprime in una insofferenza per il diritto, per la legalità.”

Luigi Ferrajoli, “*Diritti fondamentali e poteri selvaggi*” (2003).

Sullo sfondo di questo processo accelerato di sfaldamento del sistema delle tutele nel comparto abitativo c'è un attacco complessivo alla sfera pubblica e allo stato sociale (costituzionale) che tende a svuotare quel sistema di limiti e vincoli a tutti i poteri, quelli pubblici ma anche quelli privati, nella sfera economica e del mercato, posto a garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti sociali.

Con quest'offensiva neoliberista è la stessa sfera pubblica ad essere privatizzata, fino al punto di mettere in atto un mutamento profondo degli assetti istituzionali e (costituzionali) di democrazia nel nostro Paese, sicché la pretesa assenza di limiti ai poteri economici del mercato (un «regime dei mercati») fa tutt'uno con un preteso assolutismo dei poteri politici di maggioranza.

Da qui il progetto di stravolgimento della Costituzione, portato avanti dal centrodestra che, se fosse approvato definitivamente, cambierebbe al tempo stesso la forma di stato (da nazionale a federale) e la forma di governo (da parlamentare a para-presidenziale e tendenzialmente monocratica). Un progetto che, proprio sul versante delle politiche di welfare, con la cosiddetta *devoluzione*, sanziona una rottura dell'uguaglianza di trattamento dei cittadini su tutto il territorio nazionale, consentendo alle regioni l'attivazione di una competenza legislativa esclusiva su materie essenziali, che concernono i diritti sociali.<sup>23</sup>

Diversamente che nel caso di «tangentopoli» - ove il rapporto corrotto tra sfera pubblica e sfera privata, in forza del quale la prima “vendeva” le sue prestazioni alla seconda, presupponeva ancora la separazione fra le due - nel processo in atto di privatizzazione della sfera pubblica il potere economico sembra assumere esso stesso, senza più mediazioni rappresentative, il potere politico, e gli interessi privati (tanto quelli del “governante” quanto quelli dei poteri forti e del mercato) si confondono e si sovrappongono immediatamente agli interessi pubblici e generali.

C'è, insomma, una sottomissione delle istituzioni pubbliche ai mercati di tipo nuovo che, ai diversi livelli (nazionale e locale) del funzionamento dell'apparato amministrativo, pretende di estromettere, insieme con i diritti sociali, ogni vincolo di solidarietà e regola di confronto democratico, avendo ormai spostato la bussola della politica pubblica verso la massima operatività degli interessi economici (finanziari, speculativi e d'impresa) dominanti.

## **Il trionfo della rendita**

“...ci troviamo in una situazione nella quale tutti, dalle imprese, ai commercianti, ai proprietari, ai professionisti, alle famiglie, cercano di trasformare i propri redditi in rendita di posizione, in monopolio, in speculazione.”

Angelo Marano, *“Declino economico, posizioni di rendita e comportamenti opportunistici”* (2004).

Un'operatività che, in larga parte, in una fase di declino e di crisi economica come quella in corso, significa massimo sviluppo della speculazione, delle rendite.

*Crisi economica e  
bolla speculativa*

La crisi strutturale dei sistemi economici, lungi dall'essere risolta, spinge imprese e finanza a rifugiarsi nella rendita, immobiliare e tariffaria.

Parte dell'imprenditoria italiana si è tuffata nei settori privatizzati delle *pubbliche utilità* (gas, elettricità, acqua, telefoni), dei trasporti, degli aeroporti, ecc.; vale a dire settori di mercato dove si possono beneficiare di rendite di posizione e in prospettiva imporre prezzi o tariffe elevate, ottenendo extraprofiti.

Altri, invece, come il gruppo Pirelli, hanno scoperto la rendita più tradizionale, quella fondiaria, acquisendo interi patrimoni immobiliari per poi rivenderli frazionatamente a prezzi speculativi, "forzando" all'acquisto migliaia di famiglie che hanno ingrossato la cifra del volume degli affari nel settore della compravendita di abitazioni e, infine, abusando di un'acquisita posizione dominante sul mercato (date le quantità scambiate) per influenzare l'andamento generale dei prezzi immobiliari.

Esplora la bolla speculativa dei titoli di borsa nel 2000, grandi masse di capitali<sup>24</sup> hanno vagato sulle piazze del mercato globale in cerca di impieghi profittevoli, trovandoli nel mercato immobiliare, e alimentando (non solo in Italia) una nuova bolla speculativa e la ripresa del ciclo immobiliare.

La bolla speculativa assorbe denaro, risorse, liquidità, e il rialzo dei prezzi sembra inarrestabile, diventando il "motore" di una poderosa redistribuzione della ricchezza immobiliare<sup>25</sup> e del reddito fra le classi sociali.

L'aumento del valore delle case ha sostenuto un'economia stagnante e, dal lato dei ceti redditieri e di tutta la filiera immobiliare in espansione, ha attutito le critiche rispetto a politiche economiche altrimenti disastrose. Del resto, con un fatturato complessivo del settore in continua crescita (110 miliardi d'euro nel 2004), con una fiscalità immobiliare che (fra condoni,<sup>26</sup> norme flessibili per l'approvazione celere degli interventi, anche con l'estensione del silenzio-assenso<sup>27</sup>) si dimostra incapace di imporre un prelievo adeguato sull'aumento enorme delle rendite e dei valori patrimoniali di questi ultimi anni, il blocco edilizio non ha proprio di che lamentarsi.

È, insomma, il trionfo della rendita!

Nonostante gli allarmi sul rischio che la bolla speculativa (in Italia come all'estero, USA compreso, con effetti assai destabilizzanti sull'economia, e per le famiglie indebitate con le banche) possa presto scoppiare rovinosamente, all'inizio del 2005 tutti gli indicatori: il fatturato<sup>28</sup>, i prezzi nominali, il numero d'abitazioni compravendute (870.000 nel 2004), la produzione edilizia (278.000 nuove abitazioni nel 2004)<sup>29</sup>, segnalano un'intonazione ancora molto positiva del ciclo immobiliare.

L'andamento dei mercati finanziari e il livello minimo dei tassi d'interesse fanno ritenere che il ciclo degli affari nel comparto della casa possa mantenersi buono, almeno fino a tutto il 2006, poi dovrebbe flettere, e non è di poco conto in quale modo accadrà e come il blocco edilizio sta provando a ristabilire una prospettiva di lungo termine per la crescita del comparto.

È un ciclo immobiliare che se da una parte, come in passato, punta ancora su un assetto del mercato centrato sui settori agiati della domanda d'immobili (principalmente per usi residenziali primari, ma non solo), dall'altra prova a riposizionarsi sui nuovi scenari d'investimento determinati dalle dinamiche dei mercati dell'economia globalizzata.<sup>30</sup> Cercando di intercettare quote importanti, nazionali ed estere,<sup>31</sup> degli impieghi di capitale che si concentrano nella rete delle città globali; mettendo in atto processi di riuso dei suoli per la realizzazione delle infrastrutture che necessitano allo sviluppo di una maggiore competitività, attrattività e accessibilità della regione urbana milanese.

### Riuso urbano e «periferia infinita»

“— La città, — insisti a chiedere.

— Noi veniamo qui a lavorare tutte le mattine, — ti rispondono alcuni, e altri:

— Noi torniamo qui a dormire.

— Ma la città dove si vive? — chiedi”.

“Così prosegui, passando da una periferia all'altra, e viene l'ora di partire da Pentecosta. Chiedi la strada per uscire dalla città;...”

“La domanda che adesso comincia a rodere nella tua testa è più angosciata: fuori da Pentecosta esiste un fuori? O per quanto ti allontani dalla città non fai che passare da un limbo all'altro e non arrivi ad uscirne.”

Italo Calvino, *“Le città invisibili”* (1972).

*Il nuovo  
“rinascimento”  
(della rendita)  
milanese*

La “Grande Milano” (città globale) per i mercati sembrerebbe in cantiere, dopo anni di crisi e di stasi degli investimenti.

Sono oltre 100 i progetti di riuso urbano in corso d'opera a Milano e complessivamente impegnano una risorsa fondiaria di più di 8 milioni di metri quadrati d'aree dismesse; aree destinate a diventare i nuovi quartieri di tendenza di Milano (come il nuovo quartiere Santa Giulia a Rogoredo-Montecity, o il nuovo quartiere sull'area ex-Fiera) oppure, e non solo nella città di Milano, luoghi di rilocalizzazione di grandi funzioni urbane, terziarie e direzionali (come il nuovo polo fieristico di Rho-Però).

Allo stesso tempo si avviano processi di riqualificazione e potenziamento dei sistemi di mobilità, con l'obiettivo di fare dell'area milanese uno dei punti nevralgici della rete logistica europea per lo stoccaggio e la mobilità delle merci (gli assi ferroviari ad alta capacità, e la rete per la grande viabilità).

In relazione alla concomitante irruzione sulla scena di molti di questi progetti, si è parlato di un nuovo «rinascimento» milanese. In realtà è solo il rinascimento della «città degli affari» e delle rendite.

Ogni nuovo polo insediativo d'eccellenza (terziario, direzionale o residenziale) che si realizza sul territorio, nonostante tutte le mitologie della città policentrica, porta con sé l'incentivo a generare più periferia. Al nuovo insediamento segue sempre una rivoluzione nell'intorno dei valori fondiari e immobiliari e, di conseguenza, un inasprimento dei processi di rilocalizzazione sociale, di segregazione territoriale e d'esclusione abitativa, tanto più in assenza di politiche pubbliche di sostegno. Fuori dalla *città centrale* non c'è più un fuori, ma una *periferia infinita*, connotata di punti più o meno densi, rispetto ai valori fondiari, alle specializzazioni funzionali, all'insediamento sociale, e per contrasto una distesa priva d'identità, in cui s'insediano i soggetti in condizioni di maggiore disagio e svantaggio economico o di marginalità sociale.

Una trasformazione così imponente, quanto a risorse economiche e fondiarie utilizzate, come quella intrapresa sulle aree dismesse di Milano, avrebbe dovuto costituire un'occasione formidabile per mettere in campo una strategia di riequilibrio sociale e di sviluppo urbano sostenibile. Invece, senza nemmeno pretendere un vincolo purchessia di quota minima d'edilizia sociale da caricare sui progetti d'intervento, si prosciugano, di fatto, le sole risorse fondiarie per una politica della casa a Milano minimamente proporzionata ai bisogni. Ora, per una tale politica, si dovrebbe puntare all'utilizzo delle residue disponibilità edificatorie reperibili sull'area vasta (periferica), coinvolgendo i comuni dell'hinterland. Pensando anche solo al problema della casa, la costituzione dell'area metropolitana è cosa essenziale e urgente.

I soli programmi che avrebbero, in questo momento, per consistenza insediativa e finanziaria, la potenzialità di operare in controtendenza ai processi descritti, intervenendo sulle periferie come punto di snodo di un progetto di sviluppo locale sostenibile e partecipato, sono i Contratti di Quartiere II. L'ALER di Milano li propone, con motivo, come una grande opportunità di trasformazione dei quartieri, salvo poi disperdere i contenuti più avanzati dei programmi, dal punto di vista delle «buone pratiche» di intervento nelle periferie e della partecipazione degli abitanti come attori competenti del proprio ambiente di vita. C'è, di fatto, un ripiegamento su logiche di mera riqualificazione fisica degli abitati e su modalità del processo decisionale saldamente ancorate agli schemi della progettazione «dall'alto».

### **Domanda abitativa...in emergenza**

La crisi abitativa di oggi è sì, dunque, il risultato del generale processo neoliberista di sfaldamento del sistema delle tutele, e dell'andamento del ciclo immobiliare che abbiamo analizzato nella

prima parte della relazione, ma, nell'area milanese, tale crisi ha una dinamica e un'intensità che sono la conseguenza specifica dei processi di riuso e trasformazione speculativa del territorio in atto nella regione urbana.

Dinamiche speculative e rilocalizzative (delle funzioni urbane e delle classi sociali), come quelle descritte, incidono in modo rilevante sulla domanda abitativa, non solo rispetto alla cifra dei fabbisogni, ma anche rispetto alla loro struttura ed evoluzione.

S'insiste sul fatto che l'attuale crisi abitativa colpisce anche strati sociali in precedenza non coinvolti nel problema, ma che oggi, stante il rialzo dei prezzi immobiliari, sono spinti nell'area del rischio abitativo e della vulnerabilità.

Questa connotazione della penuria di alloggi a prezzi accessibile, che tanto fa parlare di sé in quanto colpisce anche settori di ceto medio, non è l'aspetto più rilevante nella conformazione attuale della domanda abitativa. Ma tanto basta per mobilitare le istituzioni pubbliche allo scopo di approntare i rimedi.

Da qui, la decisione del Comune di Milano di utilizzare 1,7 milioni di mq di aree di proprietà pubblica, destinate dal PRG a standard,<sup>32</sup> per realizzare un piano di 17.000 nuovi alloggi. A fronte di 16.700 concorrenti in graduatoria per l'assegnazione di una casa popolare, gli alloggi per questa destinazione non sono più del 5% del totale. Il resto delle abitazioni previste dal piano sono edilizia convenzionata e a «canone moderato» (ma non troppo) e non potranno minimamente incidere sui fabbisogni abitativi sociali più gravi, con le prevedibili conseguenze negative di lungo periodo sull'attuale crisi abitativa locale. L'interesse e la disponibilità ad intervenire in favore dei settori della domanda più solvibili, in tempi di preteso autofinanziamento del comparto pubblico, sono in ultima analisi determinati dalla possibilità di mettere gli oneri della costruzione e della gestione degli alloggi interamente a carico dei beneficiari.

Il fatto più rilevante nell'evoluzione della domanda e del disagio, quindi, non è la cattura nell'area del rischio abitativo dei settori medi, ma la moltiplicazione degli esclusi, attraverso la ricollocazione selettiva della domanda svantaggiata in posizioni della scala del disagio sempre più basse.

Nel comparto dell'affitto privato restano ormai le famiglie con più basso reddito, con abitazioni di qualità inferiore e peggio ubicate nel territorio urbano (le periferie). Questa domanda sociale, viepiù spinta in condizioni di esclusione o di quasi-esclusione abitativa, può solo fare carico del problema la pubblica amministrazione rispetto a due sole opzioni possibili: o l'amministrazione locale fornisce in via diretta un'abitazione idonea, con un canone sopportabile e fuori mercato (e quindi un alloggio realizzato con sovvenzioni pubbliche, nella sola Milano, stime PIM, si tratterebbe di un fabbisogno di almeno 16.000 alloggi di edilizia pubblica a canone sociale entro il 2009) oppure, e sarebbe la scelta peggiore, garantisce una "permanente" e



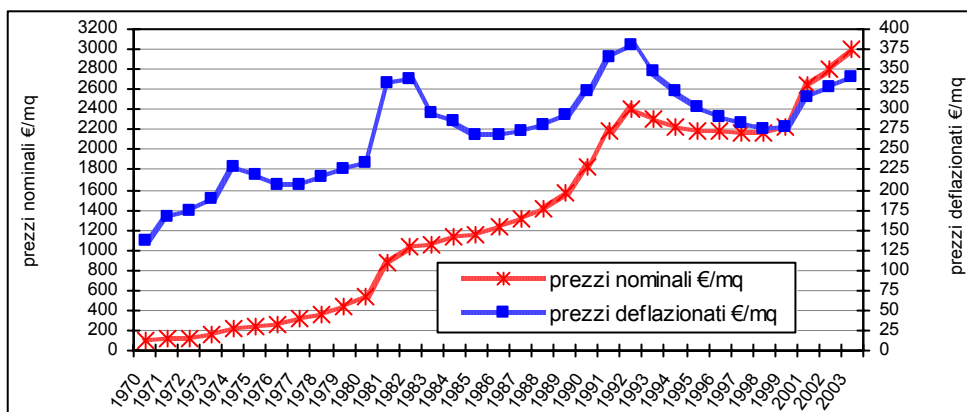
cospicua erogazione (in forma di sostegno economico) a carattere assistenziale e di ultima istanza.

Nel comparto pubblico, i processi di privatizzazione e di autofinanziamento che abbiamo descritto, stanno riproducendo nei quartieri lo stesso meccanismo di esclusione selettiva, di cui lo sgombero degli inquilini morosi in condizioni di incapacità di pagamento e degli occupanti per necessità, è stata l'evidenza più critica. Lo sarà ancora di più in relazione all'avvio dei programmi di mobilità previsti dai Contratti di Quartiere cui si assegna la finalità impropria di operare, anziché come strumenti per promuovere l'inclusione, come occasioni di espulsione ed esclusione sociale.

## NOTE

<sup>1</sup> Estratto dalla relazione tenuta al V Congresso territoriale del Sindacato Inquilini Casa e Territorio (SICET) – Milano 30 aprile 2005

<sup>2</sup> Andamento dei prezzi nominali e reali delle abitazioni nelle zone semicentrali delle grandi città in Italia (1970-2003):



Fonte: Elaborazione su dati SCENARI IMMOBILIARI

<sup>3</sup> Si è trattato di un sistema delle tutele fondato essenzialmente su politiche pubbliche d'incremento dello stock abitativo sociale (attraverso il finanziamento e la realizzazione di programmi d'edilizia residenziale pubblica per la provvista d'alloggi economico-popolari), e di controllo dei fitti nelle locazioni private.

<sup>4</sup> Nel periodo '83/'93 furono emesse circa 1.000.000 di ordinanze e/o sentenze di convalida di sfratto, delle quali il 70% erano concentrate nei Comuni capoluoghi delle 11 aree metropolitane.

<sup>5</sup> Il mercato delle locazioni è per forza di cose dipendente dal mercato dove si forma il prezzo di compravendita delle abitazioni, sicché un rialzo delle quotazioni nel mercato delle compravendite immobiliari si trasmette, in assenza di limiti o regolazioni, al mercato degli affitti.

<sup>6</sup> Lo schema riformistico della nuova normativa era basato sull'idea illusoria che con un sistema di regimi contrattuali formalmente concorrenti, ma virtualmente indifferenti, quanto al regime delle convenienze (affitti liberi oppure affitti convenzionati, ma compensando la minor rendita percepita dalla proprietà con gli incentivi fiscali), sarebbe stato possibile ottenere una riconfigurazione socialmente virtuosa del mercato delle locazioni, con la costituzione di un terzo canale d'offerta (il regime dei contratti «convenzionati»), da affiancare al settore «libero» e al comparto dell'affitto sociale (pubblico), promettendo parità di condizioni d'accesso a tutta la domanda, attraverso il meccanismo perequativo del fondo sostegno affitti. Nell'immaginario dei sostenitori di questo modello riformistico, il sussidio-casa, nella giusta misura, avrebbe reso indifferente ad ogni persona, quanto al proprio sforzo economico, accedere all'uno o all'altro comparto abitativo.

<sup>7</sup> Il sussidio alle famiglie in difficoltà, nel corso degli anni, dal 2000 ad oggi, è stato progressivamente depotenziato. Mentre il numero delle domande cresce progressivamente, con una flessione nel tasso di crescita dell'ultimo anno (2004), il totale degli importi erogati, dopo aver raggiunto il punto di massimo nel 2001, è progressivamente e drasticamente diminuito, con un parziale recupero nell'ultimo anno.

**FONDO SOSTEGNO AFFITTI – REGIONE LOMBARDIA**

ANNO BANDO	FONDI STATALI	FONDI REGIONALI	FONDI COMUNALI	DOMANDE FINANZIATE	CONTRIBUTI EROGATI	MEDIA CONTRIBUTO
2000	50.159.327	4.390.000	1.170.000	19.800	33.570.000	1.695
2001	58.519.215	4.390.000	3.145.000	31.225	73.321.233	2.348
2002	54.339.271	4.500.000	3.160.000	40.780	70.622.265	1.732
2003	23.024.173	17.000.000	6.631.988	49.209	46.656.161	948
2004	34.991.796	21.618.985*	9.196.375**	51.468	65.807.156***	1.278***

\* Nel totale sono compresi € 3.500.000 per economie su gestioni di bandi precedenti e già in disponibilità dei comuni.

\*\* Importo (teorico) a carico delle amministrazioni comunali per la copertura del contributo spettante alle domande in stato di "grave difficoltà".

\*\*\* Stime (per la conferma degli importi a saldo è necessario l'accertamento dell'importo effettivamente erogato dai comuni per la copertura del contributo spettante alle domande in stato di "grave difficoltà").

**Fonte:** Regione Lombardia – Assessorato alle Politiche per la Casa

<sup>8</sup> Convertito in legge n. 269 del 12 novembre 2004.

<sup>9</sup> Trattasi di conduttori con sfratto esecutivo che hanno nel proprio nucleo familiare, ultra65enni o handicappati gravi e che inoltre non dispongano di altra abitazione o di redditi sufficienti per procurarsi la locazione di un altro alloggio; siano beneficiari della sospensione della procedura esecutiva in base al precedente provvedimento (art. 80 della legge 388/200), con successivi differimenti e proroghe, e siano tuttora in possesso dei requisiti economici richiesti (reddito imponibile non superiore a 2 pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 14%). Rientrano nella categoria anche coloro che hanno ottenuto il rinvio della data di esecuzione dello sfratto da parte degli ufficiali giudiziari, nonché coloro che, privi di altro alloggio o non disponendo di redditi adeguati per locarne un altro, hanno subito sentenza od ordinanza di sfratto fra il 1° luglio ed il 13 settembre 2004.

<sup>10</sup> Lo stesso procuratore generale di Milano, nell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2005, rileva il «considerevole e preoccupante aumento [degli sfratti], specie per effetto del "caro affitti"». «I procedimenti di convalida di sfratto sono aumentati del 34%». Sempre nella relazione del procuratore generale M. Blandini si legge che le convalide per finita locazione sono aumentate del 25%, mentre quelle per morosità sono cresciute del 10,5%. Un'emergenza innescata anche dal fatto – osserva Blandini – che «l'esecuzione degli sfratti avviene in tempi accettabili».

**SFRATTI IN ESECUZIONE – MILANO E HINTERLAND MILANESE (AL 30/6/2004)**

	FINITA LOCAZIONE	MOROSITÀ	ALTRO	TOTALE
COMUNE DI MILANO	7.628	2.803	216	10.647
ALTRI COMUNI	2.216	980	22	3.218
<b>TOTALE</b>	<b>9.844</b>	<b>3.783</b>	<b>238</b>	<b>13.865</b>

**Fonte:** Elaborazione SICET su dati rilevati presso Tribunale di Milano

La composizione sociale delle famiglie sfrattate dell'area milanese corrisponde al dato nazionale relativo alle famiglie in affitto con alcune particolarità:

– esistono ancora, anche se stanno diventando sempre più esigui, sfratti per finita locazione molto vecchi che, per effetto di meccanismi di proroga e sospensione si sono trascinati nel tempo. Si tratta di

contratti che nella maggior parte dei casi non sono stati rinnovati neppure attraverso i “patti in deroga” del 1992;

– sono aumentati gli sfratti per morosità o a titolo diverso dalla finita locazione. Riguardano famiglie con gravi problemi economici persistenti o sopravvenuti, molte volte si tratta di immigrati, ma sempre più spesso colpiscono anche nuclei familiari “proprietari” ai quali viene venduto l'alloggio a seguito del mancato pagamento delle rate di mutuo o per altri debiti contratti;

– sono circa un migliaio le famiglie sfrattate con la presenza di anziani e/o invalidi gravi che dalla metà dell'anno 2004 sono rientrate nel circolo delle esecuzioni forzose a seguito della mancata proroga della sospensione di cui all'art.80 Legge 388/2000. Di queste circa 750 sono a Milano, nessuna è stata sistemata in via preventiva come prevedeva la legge perché il Comune si era “dimenticato” della loro esistenza.

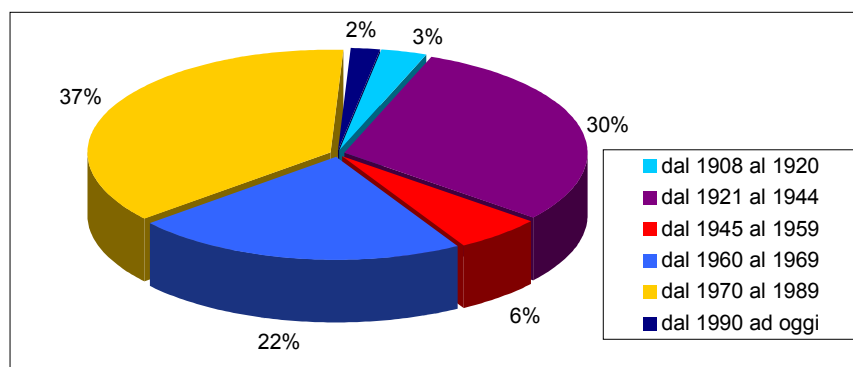
Negli anni 2003 e 2004 sono stati eseguiti solo a Milano 2.380 sfratti con richiesta di forza pubblica e ogni giorno gli Ufficiali Giudiziari procedono con 20-25 accessi.

<sup>11</sup> Il Comune di Milano ha più volte indicato fra le destinazioni principali dei proventi derivanti dalla cessione delle quote azionarie dell'AEM anche il finanziamento della politica della casa.

<sup>12</sup> Il 37% dell'attuale patrimonio in affitto (2003) di proprietà dell'ALER di Milano è stato realizzato nel periodo compreso fra il 1970 e il 1989, mentre solo il 2% è stato costruito fra il 1990 e il 2003:

#### PERIODI DI REALIZZAZIONE DEGLI ALLOGGI DI PROPRIETÀ ALER

(sul patrimonio alla data del 31 dicembre 2003)



Fonte: ALER di Milano (Bilancio 2003)

<sup>13</sup> Già con il collegato ordinamentale della legge finanziaria regionale del 2005 c'è stato un primo tentativo di riapertura dei piani di vendita, per ora rinviato – anche per effetto dell'intervento del Sicet – ad altro provvedimento da formarsi. Nella norma del collegato erano rilevanti e indicative della logica con cui in Regione si pensa di intervenire sulla questione, le modalità di vendita (all'asta), improntate all'obiettivo di “fare cassa”, senza badare alle ricadute sociali (leggasi mobilità forzata o decadenza con sfratto degli assegnatari di alloggi compresi nel programma di vendita).

<sup>14</sup> In Lombardia, il programma annuale 2005 di attuazione del P.R.E.R.P. 2002-2004 (Programma Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica), esaurisce le ultime risorse importanti (provenienti in massima parte da residui dei fondi ex-Gescal), con un impegno complessivo di circa 1.200 milioni di euro.

<sup>15</sup> Nel nuovo Regolamento degli accessi (R.R. n. 1 del 10 febbraio 2004), il «canone moderato», per alloggi da destinare ad un'utenza in condizioni economiche di tipo medio, deve coprire integralmente gli oneri di realizzazione, di recupero o d'acquisizione, gli oneri finanziari e di gestione (spese d'amministrazione, generali, imposte, manutenzione ordinaria e straordinaria). L'obiettivo aziendale dell'ALER di Milano è di costituire nel periodo 2004-2009 un parco alloggi a canone moderato almeno pari al 10% del proprio patrimonio (ALER di Milano - relazione Bilancio di previsione 2004).

<sup>16</sup> Rispetto al progetto di legge per la riforma delle ALER, proposto dalla giunta nell'aprile 2003, se da un lato non è sicuro che l'impostazione del provvedimento corrisponda ancora alle effettive intenzioni della maggioranza (è sempre discussa l'ipotesi di una Fondazione in alternativa all'ALER Patrimonio), dall'altro lato è certo, invece, il proposito di rafforzare il carattere economico-privatistico della gestione.

<sup>17</sup> “Il canone per l'edilizia residenziale è stato, cioè, lasciato a determinazioni legislative (e amministrative) pubblicistiche, per poter assolvere i propri tipici scopi.” [I principi di uniforme fissazione dei canoni] “valgono solo fin tanto che l'edilizia residenziale, anche per quel che concerne la gestione degli alloggi in

locazione, resti ancorata alla finalità pubblicistica di sopperire alle esigenze di taluni cittadini economicamente disagiati, per rimuovere, in proporzione all'entità del disagio, gli ostacoli al loro accesso alla casa.” “Né, si badi, questo è un compito che la Regione può come tale dismettere, rinviando il canone alle determinazioni autonome degli enti gestori degli alloggi, anche solo al fine di un'accentuata «aziendalizzazione» o «privatizzazione» delle ALER; almeno sino che non siano sovvertiti i lineamenti storicamente propri e fino a qui saldamente mantenuti dell'edilizia residenziale pubblica”. (avv. V. Angiolini, 2004).

<sup>18</sup> Presso il Tribunale Amministrativo Regionale sono pendenti anche i ricorsi dei Sictet di Varese, Busto Arsizio e Lodi.

<sup>19</sup> Legge regionale 8 febbraio 2005 n. 7.

<sup>20</sup> Ci riferiamo in particolare ai criteri di valutazione del disagio ove si stabilisce:

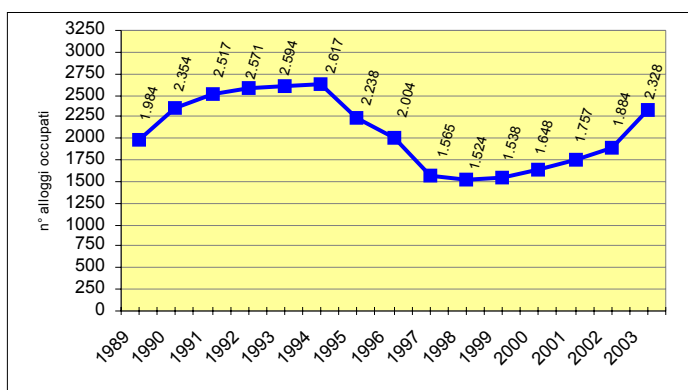
- la riduzione in modo drastico e irragionevole del punteggio per la condizione di alloggio improprio;
- l'esclusione dal punteggio per rilascio alloggio del caso del nucleo familiare che a seguito dell'esecuzione dello sfratto viene provvisoriamente ospitato presso l'abitazione di parenti o conoscenti (una condizione che interessa in particolare le persone anziane o i nuclei familiari con minori);
- l'esclusione dal punteggio per condizioni di rilascio alloggio dello sfratto per morosità (che è il titolo di sfratto maggiormente presente nei nuovi provvedimenti di convalida, causa l'insostenibilità dei prezzi di locazione del mercato privato);
- il criterio che subordina il riconoscimento dei punteggi per le condizioni di disagio abitativo (alloggio improprio, coabitazione, sovraffollamento, condizioni di conservazione e manutenzione, lontananza dalla sede di lavoro, affitto oneroso) alla sussistenza della situazione di disagio da almeno 3 anni.

Ma allo stesso obiettivo tende anche il modo in cui è stato architettato il complesso dei pesi (o punteggi) fra le differenti condizioni di disagio (familiare, abitativo ed economico), consentendo di sopravvalutare o sottovalutare, secondo convenienza, il punteggio di alcune condizioni rispetto alle altre.

<sup>21</sup> Il fenomeno delle occupazioni senza titolo, per i motivi sopra esposti, è in fase di crescita:

#### ANDAMENTO OCCUPAZIONI SENZA TITOLO NEL PATRIMONIO ALER

(DAL 1989 AL 2003)



Fonte: ALER di Milano (Bilancio 2003)

<sup>22</sup> Legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, «Legge per il governo del territorio».

<sup>23</sup> Su questo punto si rimanda all'analisi e alla critica svolte nel precedente congresso, rispetto ai modelli di federalismo e alle modifiche della Carta costituzionale allora in discussione.

<sup>24</sup> Nel caso italiano si tratta in parte anche dei capitali rientrati dall'estero (circa 70 miliardi di euro) a seguito dell'introduzione del cosiddetto "scudo fiscale" (legge Tremonti-bis).

<sup>25</sup> In Italia, fra il 1998 e il 2004, sono state compravendute 6,3 milioni di abitazioni.

<sup>26</sup> negli ultimi venti anni sono stati fatti in Italia 3 condoni edilizi. il primo condono è stato quello del governo Craxi-Nicolazzi, con la legge 28/2/1985 n° 47 che ammetteva alla sanatoria edilizia tutti gli abusi realizzati fino al 1/10/1983. il secondo condono è stato fatto nel 1994 (primo governo Berlusconi), con

legge 23/12/1994 n° 724: "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", che riapre i termini della precedente legge 47/1985, estendendoli agli abusi realizzati fino al 31/12/1993. il terzo condono, sempre del governo Berlusconi, è del 2003, decreto-legge n. 269: l'articolo 32 contiene norme "per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali". paradossalmente è stato utilizzato il termine riqualificazione per presentare il condono edilizio più vasto e devastante di tutti. vasto perché per la prima volta si consente la sanatoria degli abusi compiuti in aree demaniali, devastante perché svuota ogni idea di governo del territorio, legalizza migliaia di scempi ambientali, e perché renderà ancora più grave il dissesto idrogeologico e impoverirà il paesaggio.

<sup>27</sup> Nel recente decreto sulla competitività, il governo si apprestava ad introdurre l'applicazione generalizzata del silenzio-assenso. De facto si sarebbe trattato di un condono preventivo e permanente sugli abusi edilizi. L'istituto del silenzio-assenso nei propositi del governo avrebbe dovuto prevedere che tutti gli atti di autorizzazione, concessione, nulla osta, permessi, consenso, incluse le iscrizioni ad albi o a ruoli richiesti per l'esercizio delle libertà economiche, siano sostituiti da semplici denunce d'inizio attività (D.I.A.) all'amministrazione. Trascorsi 30 giorni si può immediatamente avviare l'attività oggetto della denuncia. Di fronte alle molte proteste il governo ha deciso di rinviare la norma in un successivo disegno di legge. Tuttavia in Lombardia è già stata introdotta una norma che va nella stessa direzione (L.R. n.1/2005)

<sup>28</sup> Il fatturato del settore immobiliare italiano 2000-2004 in milioni (\*) di euro (Fonte: SCENARI IMMOBILIARI):

<b>Settore</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Residenziale prima casa	67.000	74.000	79.000	84.800	89.500
Turistico	1.900	2.100	2.400	2.650	3.000
Terziario/uffici	4.250	4.900	5.500	5.950	6.200
Industriale	2.600	3.100	3.900	4.100	4.200
Commerciale	4.900	5.500	5.800	6.150	6.500
<b>Fatturato complessivo</b>	<b>80.650</b>	<b>89.600</b>	<b>96.600</b>	<b>103.650</b>	<b>109.400</b>

\*Valori nominali

<sup>29</sup> L'accelerazione impressa negli ultimi 4 anni alla produzione residenziale è notevole: + 7,9% nel 2001; +14,6% nel 2002; + 4% nel 2003; +8,7% nel 2004. Nel 2005 si stima saranno ultimate (CRESME) 300.000 nuove abitazioni. Per trovare nella serie storica un dato simile, bisogna risalire al 1986. In breve, gli anni '80, in periodo di forte espansione edilizia, furono prodotte quasi 3,2 milioni di abitazioni, a fronte di una crescita del numero delle famiglie di 1,3 milioni. Gli anni '90 invece furono un periodo di rallentamento dell'attività edilizia. In quel periodo poco meno di 2,4 milioni di abitazioni furono immesse sul mercato, rispetto a una domanda aggiuntiva di 1,9 milioni di nuove famiglie. Nell'attuale fase congiunturale torna a manifestarsi un netto scarto tra il tasso di crescita delle abitazioni e quello delle famiglie: il rapporto è di 203 alloggi nuovi ogni 100 nuove famiglie residenti. In quattro anni 2002-2005 (stima CRESME) si avrebbe un incremento del parco alloggi di 1,1 milioni di nuove abitazioni, rispetto ad un incremento delle nuove famiglie stimato in 528.000 n.f.. Una tendenza, dunque, che (considerando il timore degli analisti che il 2006 possa essere l'anno di svolta superiore del ciclo) non raggiungerà mai i livelli produttivi degli anni '80. Tuttavia s'immettono sul mercato quote aggiuntive di patrimonio in forte eccesso rispetto al tasso di crescita delle famiglie residenti, senza peraltro offrire margini per una riduzione del disagio abitativo esistente.

<sup>30</sup> La cosiddetta globalizzazione dell'economia – combinando dispersione spaziale delle attività economiche e integrazione dei mercati – richiede altresì la centralizzazione del controllo e della gestione; la disponibilità concentrata (nelle principali città mondiali) d'immani serbatoi di servizi finanziari, di servizi specializzati alle imprese, d'infrastrutture logistiche (di stoccaggio e trasporto delle merci), di comunicazione e mobilità. Tutto questo mette in movimento enormi flussi d'investimenti per la realizzazione di sedi terziarie e produttive, con il relativo indotto, e per le infrastrutture.

<sup>31</sup> Un flusso consistente d'investimenti immobiliari, sia nazionali che internazionali, è attratto dalle piazze di Milano e Roma, che da sole richiamano quasi il 70% del totale nazionale. Nel periodo 2001-2004, nella provincia di Milano sono stati investiti 2,1 miliardi di euro: il 39% dell'ammontare nazionale degli investimenti esteri (il 60% di questi, in terziario/uffici).

---

<sup>32</sup> Per consentire il mutamento di destinazione delle aree, la Regione è intervenuta con un'apposita norma (Legge regionale 8 febbraio 2005 n. 7) e con l'aggiustamento del programma annuale 2005 di attuazione del *PRERP*.