



Piano Triennale dei Servizi Abitativi Pubblici e Sociali 2023-2025

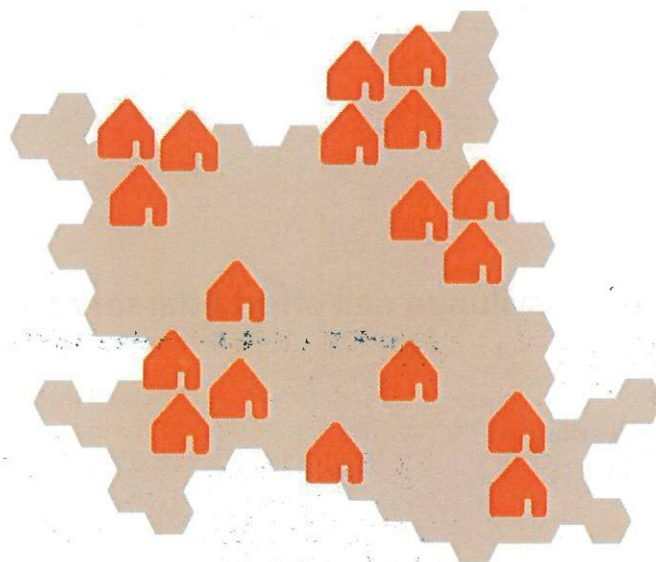
Ambito Treviglio

Legge Regionale n. 16 del 08.07.2016 art.6

Regolamento Regionale n. 4 del 04.08.2017 Titolo II

Linee Guida DGR XI/7317 del 14.11.2022

Approvato in Assemblea dei Sindaci il 30.03.2023



INDICE

1. Premessa metodologica

2. Il quadro conoscitivo del contesto

2.1 Il territorio

2.2 La popolazione

3. Quadro ricognitivo dell'offerta abitativa e delle differenti domande

3.1 La domanda

3.2 L'offerta

L'offerta pubblica

L'offerta privata

L'offerta potenziale

Gli attori

4. Strategie e obiettivi di sviluppo dell'offerta dei servizi abitativi pubblici e sociali

4.1 La visione al futuro

4.2 Obiettivi e strategie di sviluppo



1. Premessa metodologica

Il Regolamento Regionale del 4 agosto 2017 indica gli **Ambiti Distrettuali** come soggetti responsabili della redazione del Piano Triennale dell'Offerta dei Servizi Abitativi Pubblici e Sociali. A seguito della prima proroga, nell'estate **2021**, l'Ambito Treviglio ha promosso un percorso per redigere il Piano.

In linea con le indicazioni regionali, l'Ambito riconosce che le **politiche per l'abitare sociale non possono prescindere da un'analisi delle dinamiche evolutive del contesto** e ha quindi riflettuto su come mappare un'offerta **articolata** e legata a dinamiche **ampie**, da cui deriva anche l'efficacia della gestione dei servizi abitativi legata a procedure pubbliche.

La disponibilità di alloggi sul mercato dell'affitto privato, la promozione del canone concordato, lo sviluppo di nuovi progetti di edilizia residenziale a basso costo, la promozione di nuovi servizi socio-educativi residenziali, la diffusione di forme di sostegno all'accesso e al mantenimento dell'abitazione sono **esiti dell'attivazione di attori di natura diversa**. Nessun soggetto, da solo, è in grado di affrontare la complessità delle operazioni necessarie a realizzare politiche abitative efficaci.

La natura intersettoriale delle politiche abitative, da un lato sociali, dall'altro edilizie, immobiliari e urbanistiche, rende necessario costruire **schemi interpretativi condivisi** tra soggetti con competenze, ruoli e razionalità diverse. Per questo si è ritenuto fondamentale, come indicato nelle indicazioni regionali, promuovere la **convergenza tra i settori sociali e tecnici dei Comuni**, che hanno partecipato congiuntamente al percorso.

L'Ambito ha affidato la conduzione del percorso a Fondazione Casa Amica, che da trent'anni svolge sul territorio provinciale un'azione di supporto alla promozione delle politiche per l'abitare sociale.

Il percorso si è quindi configurato come un'**analisi condivisa** del contesto e del quadro della domanda e dell'offerta abitativa: le criticità e le potenzialità emerse dallo scambio sono state poi tradotte in una **visione al futuro** delle politiche per l'abitare sociale, che va conseguita (gradualmente) attraverso **strategie** di breve e medio periodo.

I diversi attori identificati sono stati quindi invitati a **tre incontri di natura laboratoriale** in cui sono stati discussi i seguenti temi:

1. le **dinamiche** sociali, economiche e insediative del contesto territoriale;
2. gli **attori** che possono contribuire a realizzare le nuove politiche per l'abitare sociale;
3. il quadro della **domanda** nelle sue diverse articolazioni;
4. l'attuale **offerta** abitativa, nelle sue molteplici forme;
5. le **potenzialità** e gli **aspetti critici** attorno ai quali è utile agire in modo congiunto;
6. in relazione a questi, la **visione al futuro** delle nuove politiche abitative;
7. le **strategie** che possono contribuire a realizzare la visione nel prossimo triennio;
8. le **condizioni** a partire dalle quali è possibile mettere in atto le strategie individuate.

I laboratori si sono svolti in **presenza** e hanno avuto la durata di circa **3 ore** ciascuno.



La metodologia utilizzata per gli incontri si è basata sull'illustrazione di **tabelle, schemi concettuali e mappe**¹ elaborati in *back office* a partire dagli elementi a disposizione, che sono stati condivisi con i partecipanti come punto di partenza per identificare un'immagine condivisa del fenomeno oggetto della discussione.

Il risultato dell'interazione, che ha modificato quanto illustrato per stimolare la discussione, è stato esposto all'avvio del successivo incontro, in modo da **rendere evidente il contributo dei partecipanti**: questo passaggio ha consentito ai singoli di **riconoscersi nel quadro conoscitivo** costruito, rendendolo un prodotto condiviso. L'immagine condivisa del campo di lavoro è la condizione a partire dalla quale è possibile **allineare le risorse e l'impegno** degli attori coinvolti nel processo, in quella dinamica di "reciproco aggiustamento" che porta un soggetto a **ritenere conveniente la partecipazione** a un processo.

Il **campo di riflessione** condiviso ha consentito l'emersione delle **criticità** e delle **potenzialità** del sistema, anche in questo caso restituite in una forma per cui i singoli attori coinvolti potessero riconoscere il loro contributo specifico. Il quadro delle criticità e delle potenzialità è stato l'esito di un **riordino** delle diverse questioni emerse nella discussione, tra cui le **ipotesi di progetto** e le possibili **traiettorie di lavoro**.

Il percorso, descritto di seguito, è stato avviato nel **settembre 2022** e si concluderà con l'approvazione del Piano Triennale. Ai primi due laboratori sono stati invitati i referenti delle politiche abitative dei Comuni, i sindacati, i rappresentanti delle associazioni di categoria, i soggetti del privato sociale attivi sul territorio, i grandi proprietari. Il risultato dell'analisi è stato condiviso con i Sindaci che hanno partecipato al terzo incontro.

Laboratorio 1. **Gli attori e il contesto** | 07.09.2022

- Gli attori che promuovono offerta e supporto alla domanda
- Le dinamiche sociali, economiche, insediative che caratterizzano il territorio

Laboratorio 2. **Il quadro della domanda e dell'offerta** | 21.09.2022

- La domanda di casa e di servizi abitativi
- Il sistema di offerta abitativa esistente
- Definizione del quadro delle criticità e delle potenzialità

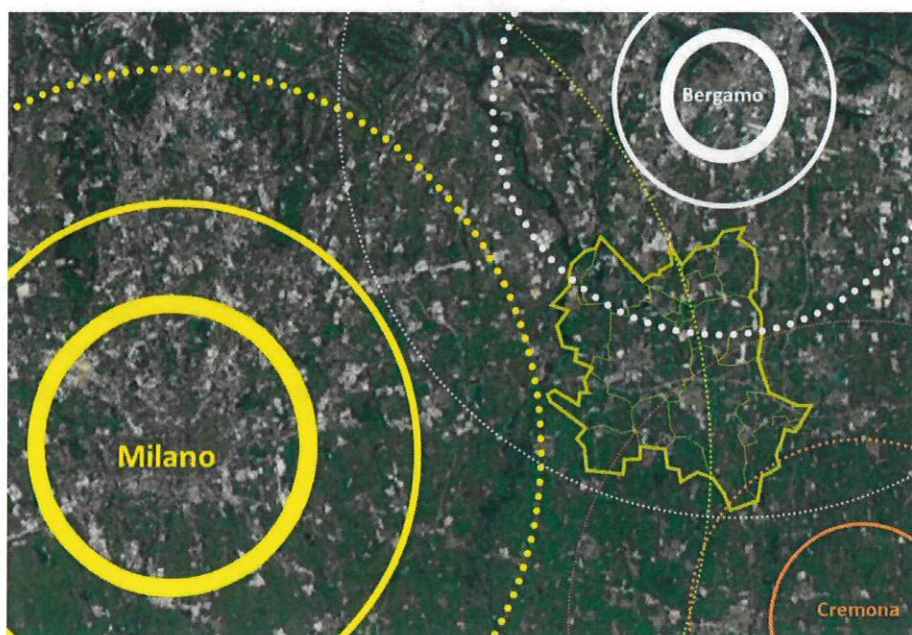
Laboratorio 3. **La visione al futuro e la sua realizzazione** | 05.10.2022

- La visione al futuro
- Le strategie e gli interventi per realizzare la visione

¹ Nel percorso sono state utilizzate diverse mappe tratte dalla ricerca "Nuove forme di povertà e marginalità sociale nella provincia di Bergamo", promossa dalla Fondazione Istituti Educativi di Bergamo, a cura del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, pubblicata nel 2021.

2. Il quadro conoscitivo del territorio

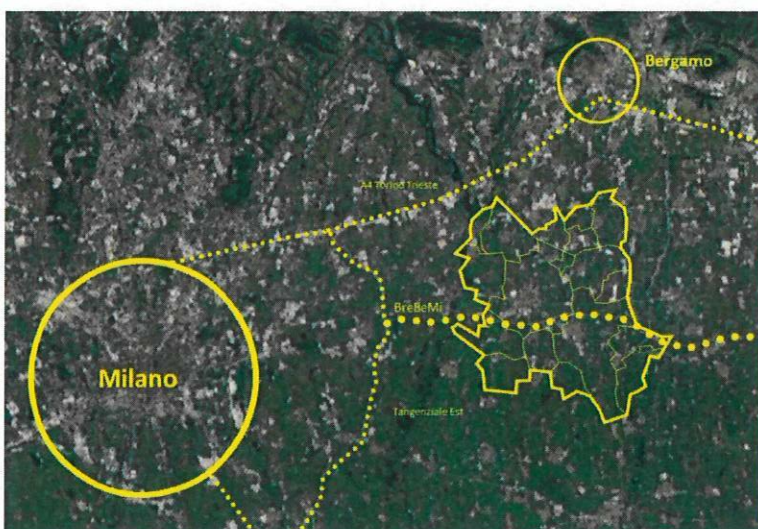
2.1 Il territorio



L'Ambito di Treviglio si colloca in una **posizione baricentrica** tra le città di Bergamo, Milano e Cremona.

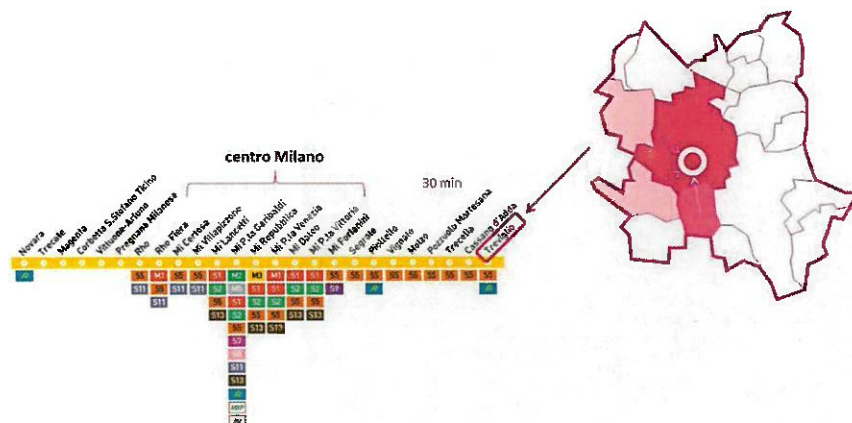
Per questa ragione nei secoli passati Treviglio ha svolto un ruolo strategico, che nel tempo ha consentito alla città di sviluppare un'**identità autonoma**, di "quarta città" di riferimento del territorio.

Questa dinamica di lungo corso ha portato allo sviluppo di un territorio diversificato e complesso, i cui **confini non sono sempre univoci e definiti**. L'esempio più lampante è il contrasto tra il confine amministrativo dell'Ambito e le **appartenenze dei comuni** a tre Diocesi: Bergamo, Milano e Cremona (mappa a destra).



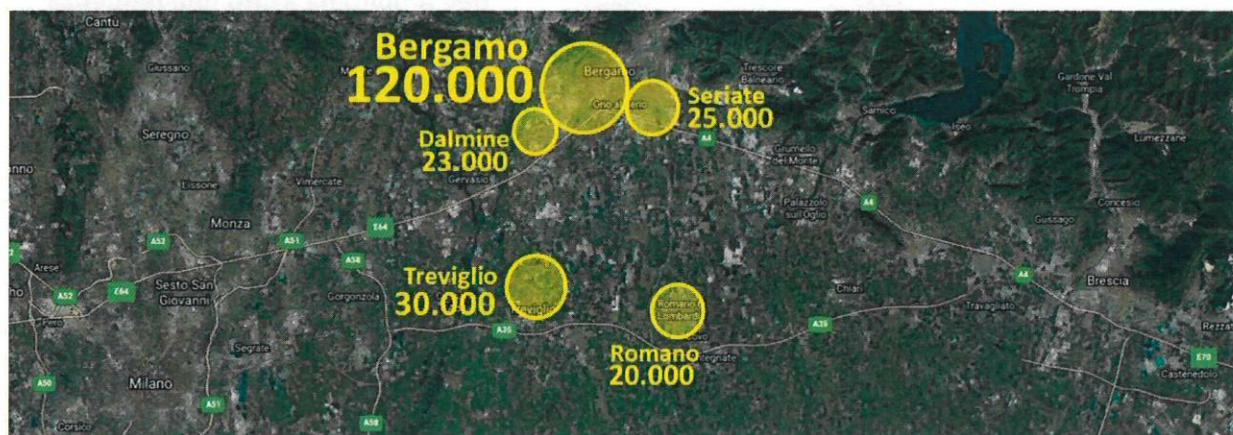
Negli ultimi decenni il territorio di Ambito è stato interessato allo sviluppo di **infrastrutture viarie** che hanno incrementato le sue connessioni all'**area metropolitana milanese**.

La relazione con Milano è stata facilitata dalla realizzazione dell'autostrada **BreBeMi**, ma il contatto più diretto con la città metropolitana è stato creato a partire dal completamento della linea del **Passante Ferroviario**. In soli 30 minuti la linea di trasporto su rotaia connette Treviglio e i comuni limitrofi, soprattutto all'area della stazione, al centro di Milano.



La presenza dell'infrastruttura ha reso Treviglio e il suo diretto intorno un **prolungamento ideale dell'area metropolitana milanese**, innescando nuove **dinamiche insediative** e facendo emergere una nuova domanda di abitazioni.

2.2 La popolazione



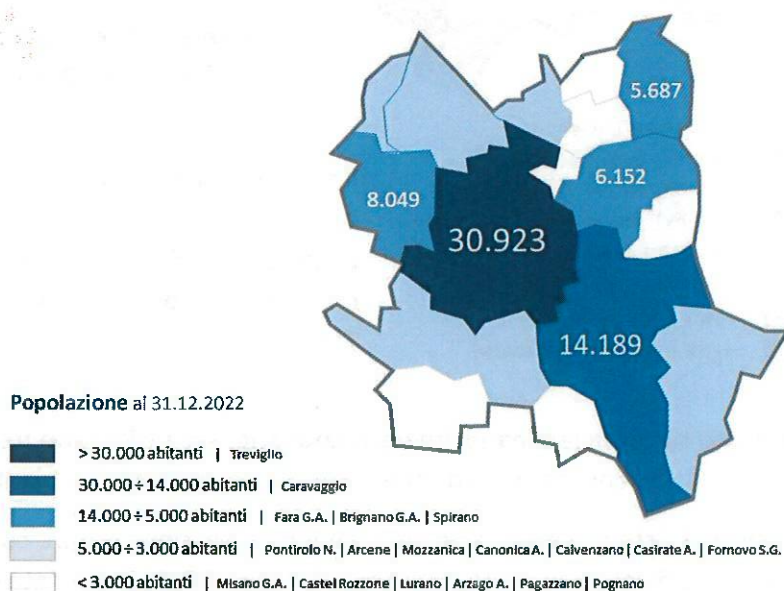
	Popolazione
Treviglio	30.923
Caravaggio	14.189
Fara Gera d'Adda	8.049
Brignano Gera d'Adda	6.152
Spirano	5.687
Arcene	4.935
Pontirolo Nuovo	4.923
Mozzanica	4.400
Calvenzano	4.306
Canonica d'Adda	4.250
Casirate d'Adda	3.513
Fornovo San Giovanni	3.403
Misano Gera d'Adda	2.953
Lurano	2.859
Castel Rozzone	2.781
Arzago d'Adda	2.745
Pagazzano	2.137
Pognano	1.551
Ambito	109.756

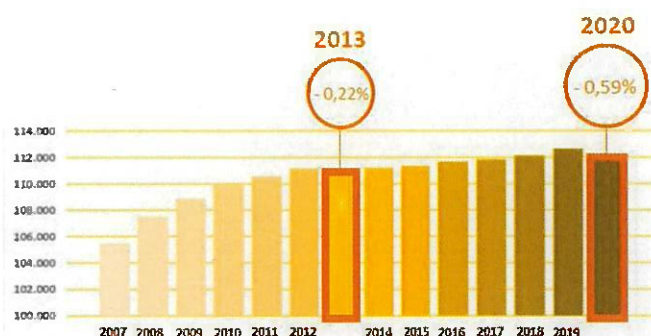
al 31.12.2022

Considerando il territorio provinciale, l'Ambito risulta densamente popolato e composto da comuni di dimensioni medio-grandi.

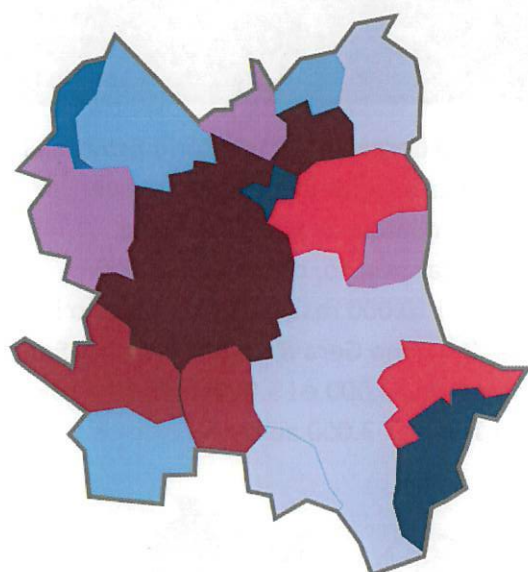
Il 7,4% dei comuni della provincia (244) infatti, concentra quasi il 10% della popolazione complessiva.

Treviglio è la seconda città dopo Bergamo sul territorio provinciale, con un distacco di alcune migliaia di abitanti dalle successive: Seriate, Dalmine, Romano di Lombardia. Il secondo centro dell'Ambito per popolazione è Caravaggio, con più di 14.000 abitanti. A seguire, tra i 5.000 e i 10.000 residenti, si collocano i comuni di Fara Gera d'Adda, Brignano Gera d'Adda e Spirano. Sono invece 7 i comuni che oscillano tra i 3.000 e i 5.000 abitanti e solo 6 si collocano nella fascia tra i 1.500 e i 3.000 abitanti.





Dal 2007 al 2020 la popolazione dell'Ambito ha avuto una **tendenza alla crescita**, con una battuta d'arresto nel 2013 (come la maggior parte dei comuni della provincia, di riflesso alla crisi del quinquennio precedente) e successivamente del 2020.



Variatione popolazione 2020/2021

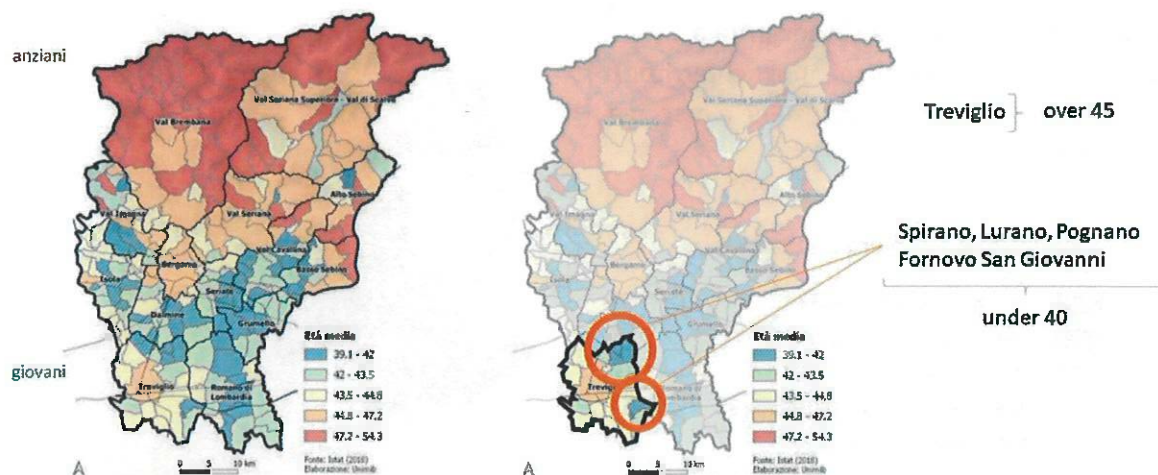
LURANO	2.821	212	8,13%	2.609
TREVIGLIO	30.830	1.496	5,10%	29.334
CALVENZANO	4.270	183	4,48%	4.087
CASIRATE D'ADDA	4.132	149	3,74%	3.983
BRIGNANO G. D'ADDA	6.138	174	2,92%	5.964
FORNOVO	3.399	44	1,31%	3.355
ARCENE	4.826	43	0,90%	4.783
FARA GERA D'ADDA	8.082	59	0,74%	8.023
PAGAZZANO	2.114	13	0,62%	2.101
MISANO	2.952	-5	-0,17%	2.957
SPIRANO	5.641	-18	-0,32%	5.659
CARAVAGGIO	16.135	-123	-0,76%	16.258
ARZAGO	2.766	-48	-1,71%	2.814
POGNANO	1.560	-31	-1,95%	1.591
PONTIROLO	4.963	-139	-2,72%	5.102
CANONICA	4.264	-132	-3,00%	4.396
MOZZANICA	4.371	-250	-5,41%	4.621
CASTEL ROZZONE	2.777	-160	-5,45%	2.937
AMBITO	100.629	2.009	2,04%	98.620

Osservando nel dettaglio dei singoli comuni, nel periodo tra il 2020 e il 2021, la **dinamica appare eterogenea**.

Il territorio si divide equamente in comuni in crescita e comuni che vedono un calo della popolazione. Come evidenziato nella mappa, i comuni marcatamente in crescita, si collocano per la maggior parte a ridosso di Treviglio.

Per quanto riguarda le **dinamiche demografiche**, si considerano tre indicatori che possono incidere sulla fisionomia della domanda abitativa, trattata più avanti.

Dal punto di vista dell'età media, nelle mappe è possibile notare come il territorio di Ambito presenti una fisionomia analoga all'**area del capoluogo**, in cui l'età media aumenta nel centro principale (Treviglio). I comuni limitrofi sono assimilabili alla dinamica della parte meridionale della provincia, nettamente diversa da quella settentrionale, delle valli.

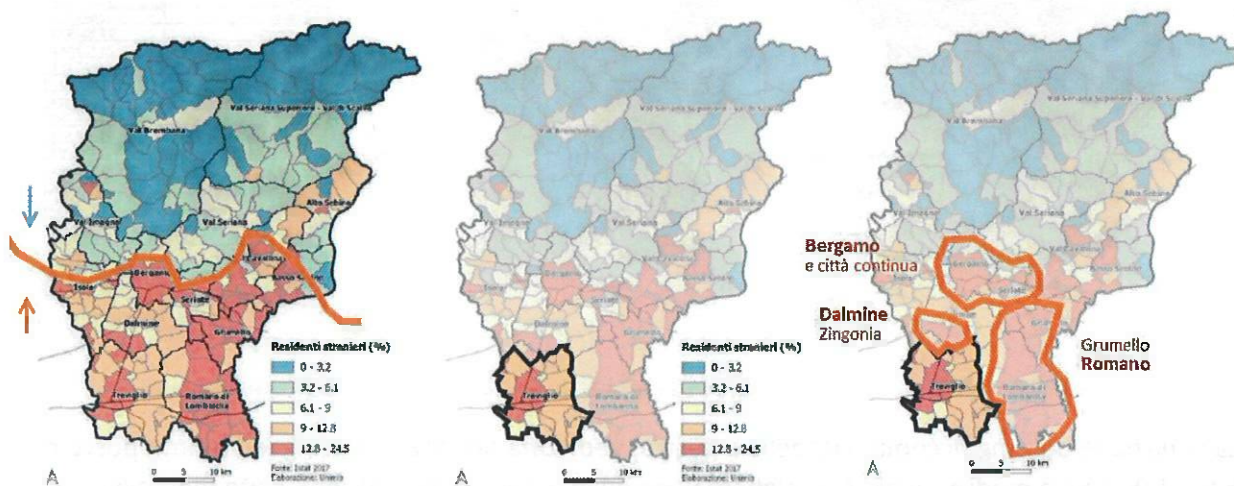


Fonte: "Nuove forme di povertà e marginalità sociale in provincia di Bergamo", Università degli Studi di Milano Bicocca, Fondazione Istituti Educativi di Bergamo, 2021

Lo stesso si può notare per quanto concerne la presenza di **popolazione straniera** - il cui dettaglio è indicato nell'allegato al Piano con i dati richiesti dalle Linee Guida regionali. Rispetto a **territori limitrofi**, in cui la dinamica è comune a tutta l'area (come mostrato nell'immagine a destra), l'Ambito presenta una maggiore concentrazione di residenti stranieri a **Treviglio**. La media dell'Ambito supera di un punto percentuale la media provinciale.

Residenti stranieri

Provincia di Bergamo 11%
Ambito 12%

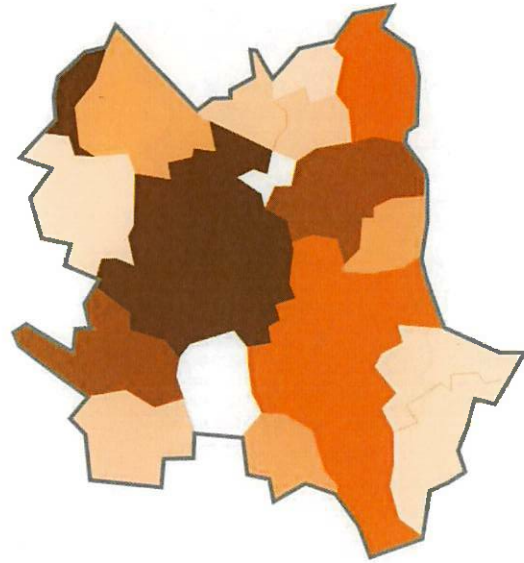


Fonte: "Nuove forme di povertà e marginalità sociale in provincia di Bergamo", Università degli Studi di Milano Bicocca, Fondazione Istituti Educativi di Bergamo, 2021

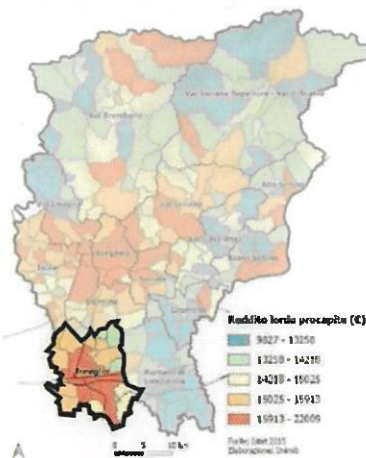
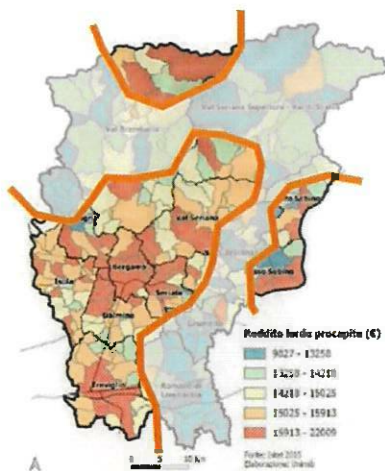
È noto che gli stranieri costituiscano una componente importante della **domanda di locazione a costi calmierati**, in un mercato respingente per ragioni di diversa natura - pregiudiziali e legate all'eco delle esperienze negative dei proprietari, che tendono a prevalere rispetto a quelle positive.

La popolazione straniera si concentra a Treviglio e nei centri limitrofi, ma nel territorio di Ambito prevale una distribuzione a macchia di leopardo.

Popolazione straniera al 31.12.2021



Il terzo e ultimo affondo si riferisce necessariamente al **reddito**. Il reddito medio costituisce un indicatore utile in un'analisi delle tendenze su territorio provinciale, ma non considera la polarizzazione tra redditi alti e bassi.



Redditi 2019 provincia Treviglio 11° Caravaggio 41°

Comune	Reddito medio 2019
Treviglio	24.275,73 €
Lurano	22.648,36 €
Caravaggio	22.200,89 €
Calvenzano	22.127,18 €
Fara Gera D'Adda	22.048,18 €
Canonica D'Adda	21.841,93 €
Brignano G D'Adda	21.796,50 €
Arzago D'Adda	21.699,43 €
Fornovo San Giovanni	21.378,84 €
Casirate D'Adda	21.214,00 €
Mozzanica	21.210,28 €
Pontirolo Nuovo	21.076,16 €
Spirano	20.653,07 €
Arcene	20.611,31 €
Pagazzano	20.568,07 €
Castel Rozzone	20.566,56 €
Misano Di Gera D'Adda	20.199,86 €
Pognano	19.876,10 €

GAP ~ 4.440 €

Fonte: "Nuove forme di povertà e marginalità sociale in provincia di Bergamo", Università degli Studi di Milano Bicocca, Fondazione Istituti Educativi di Bergamo, 2021

La situazione dei singoli comuni (tabella a destra) vede una distanza tra primo ed ultimo posto di oltre 4.000 euro medi annuali. Nell'elaborazione della mappa (sinistra) sono state messe in evidenza le dinamiche generali di un'ampia porzione del territorio provinciale, che esclude le valli e il versante sud orientale della provincia.

Durante il secondo laboratorio, i partecipanti hanno messo a punto una rappresentazione di alcune **specificità economiche e produttive** del territorio, che sostengono da un punto di vista qualitativo le riflessioni sulla disponibilità di risorse per accedere all'abitazione e per mantenerla.

In particolare, è stata posta attenzione sulla **condizione dei lavoratori** nel tradizionale ambito produttivo dell'area, l'**agricoltura intensiva**, che presenta analogie con il settore **logistico**, che nell'ultimo quinquennio ha visto un notevole sviluppo. Si sottolinea una forte presenza, sul territorio, di lavoratori con profili non qualificati, redditi bassi e contratti brevi, assunti tramite cooperative che presentano minori **garanzie** rispetto ad altri ambiti produttivi.



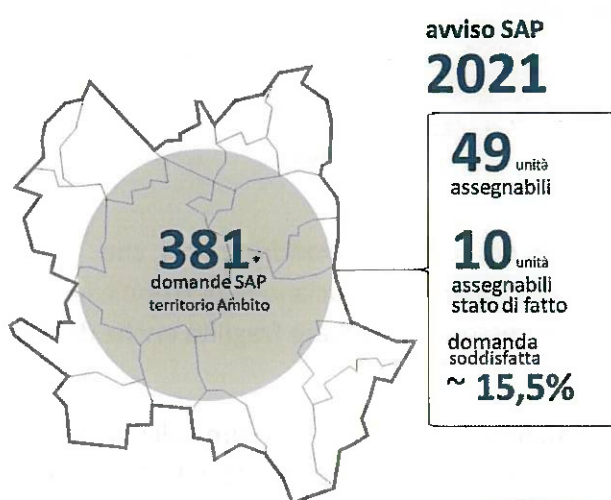
A questi profili di lavoratori, ascrivibili all'ampio campo dei cosiddetti **working poors**, che presentano una fragilità prevalentemente di natura **economica**, si associano le persone e le famiglie che non si collocano nel mercato del lavoro e possono presentare fragilità anche di natura **sociale**.

Il quadro descritto traccia i confini di una **nuova domanda abitativa** che si somma alla domanda **consolidata**: nel corso del laboratorio sono state affiancate alle situazioni più stabili, di persone e famiglie già residenti sul territorio, le situazioni delle persone richiamate sul territorio dalla nuova offerta lavorativa (non necessariamente stranieri).

3. Quadro ricognitivo dell'offerta abitativa e delle differenti domande

3.1 La domanda

Per stimare la domanda di abitazione sociale, gli indicatori da considerare sono due: le domande di **Servizio Abitativo Pubblico**, che definiscono l'area del disagio, e le domande di **contributo a sostegno della locazione**, che definiscono l'area della difficoltà.

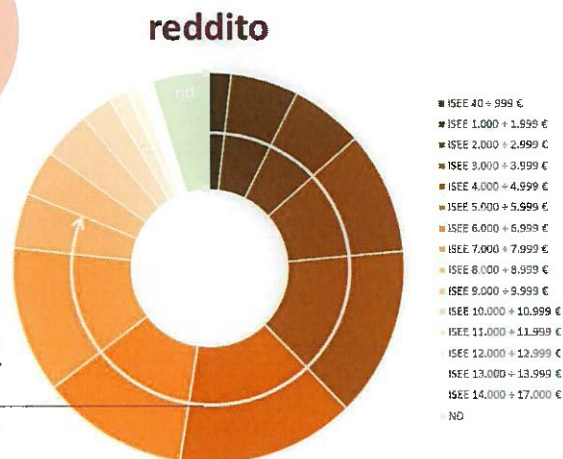


Per quanto riguarda la **domanda SAP**, nell'avviso 2021 sono state messe a bando 59 unità abitative, di cui 10 assegnabili allo stato di fatto. Le domande pervenute sono state **381**, per cui è stato soddisfatto il 15,5% delle famiglie richiedenti.

Ad ottobre, gli **sfratti** programmati sul territorio erano oltre **60**, una concentrazione esito anche del blocco degli sfratti, che comunque indica la rilevanza delle situazioni di emergenza.

Le **domande di contributi** per il sostegno alla locazione, nello stesso anno, sono state invece **661**, di cui **417** sono state finanziate.

La lettura delle caratteristiche dei nuclei richiedenti ha fatto emergere che una quota maggioritaria delle domande presentava un **ISEE tra i 40 e gli 8.000 euro**, che corrisponde ad un profilo adatto all'assegnazione SAP.



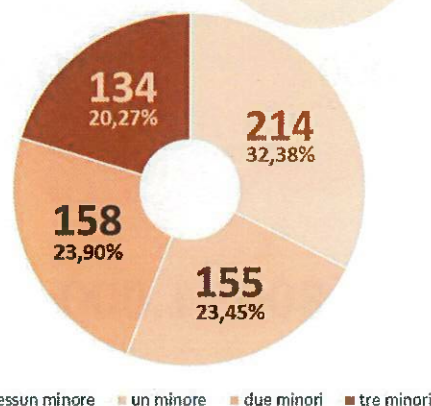
Al momento della domanda, queste famiglie si collocano sul mercato privato della locazione. Al netto di situazioni in cui il reddito effettivo si compone di una quota di **lavoro sommerso**, si tratta di famiglie in una condizione di povertà.

La maggior parte delle famiglie richiedenti è **straniera**, con composizione familiare eterogenea: oltre il 20% ha tre minori a carico, quasi il 24% ne ha due, il 23% ne ha uno, ma soprattutto è interessante notare che nel 32% dei casi non sono presenti **minori**.

Una terza caratteristica delle domande di contributo si riferisce al canone di locazione: si tratta di un elemento interessante soprattutto se letto in relazione ai redditi.

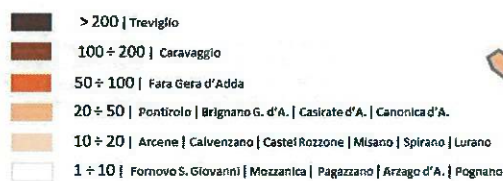
Quasi la metà delle famiglie paga un **canone di locazione** che oscilla tra i 400 e i 500 euro mensili e circa un terzo li supera.

65,8%
435/661
stranieri

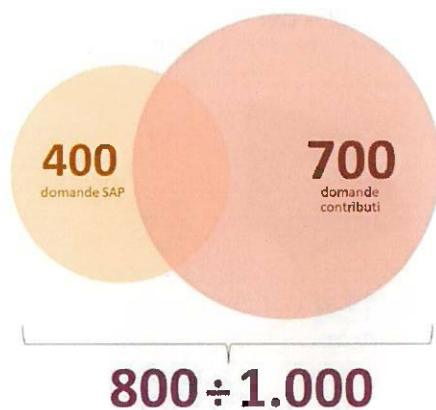


La **distribuzione territoriale** delle domande (mappa sotto) dipende da numerosi fattori, ma emerge in modo evidente che quasi un terzo delle famiglie abita a Treviglio, una quota consistente a Caravaggio e un numero significativo a Fara Gera d'Adda.

A questa domanda emersa va sommata quella **sommersa**, che non è a conoscenza dei canali di sostegno o non è in grado di fare richiesta dei contributi.



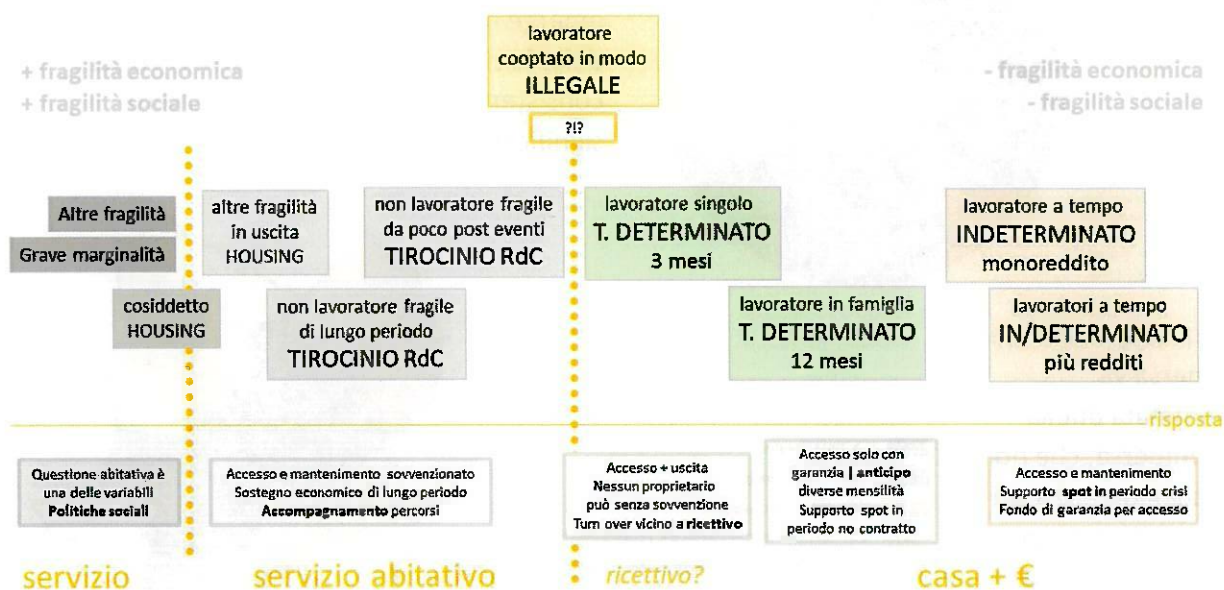
L'Ambito ha anche fornito alcuni dati sul 2021 (prima della crisi energetica) che si riferiscono al **contributo alle utenze**, stimando un'erogazione a circa **400** famiglie. Il quadro dei nuclei che un anno fa mostravano sofferenza nel mantenimento dei costi legati all'abitazione sicuramente è peggiorato nell'ultimo anno.



Tra i profili descritti va considerata una **sovrapposizione**, difficile da quantificare: è pertanto possibile stimare la domanda complessiva di abitazione a costi calmierati sul territorio di Ambito tra le **800 e le 1.000 famiglie**.

Nel passaggio dal trattamento della domanda al trattamento dell'offerta, si propone un ulteriore schema esito del confronto avvenuto nel secondo laboratorio: lo sforzo descrittivo aveva l'obiettivo di sistematizzare le considerazioni sui **profili** di persone e famiglie identificati e ricondurle ad una possibile risposta al bisogno abitativo espresso.

La parte alta dello schema posiziona le diverse tipologie di **domanda** descritte dai presenti su un asse che vede a sinistra le situazioni più critiche, in cui la **fragilità** economica si accompagna a fragilità sociale, e a destra le situazioni lavorative più stabili, che presentano una fragilità minore sia dal punto di vista economico, sia sociale.



Nella parte bassa dello schema sono state invece identificate in sintesi le possibili **risposte** ai diversi profili descritti.

La risposta alla domanda di persone e famiglie che alla fragilità economica associano fragilità di natura **sociale**, per le quali la questione abitativa è una delle variabili di difficoltà, si configura come un'offerta **servizi** di natura residenziale, caratterizzati da forme più o meno intense di **accompagnamento**.

Spostandosi lungo la linea, sono descritte le situazioni in **uscita** da percorsi strutturati, i casi di persone **fuori** dal mercato del lavoro da lungo tempo e, più a destra, quelle appena uscite dal



mercato del lavoro, che presentano una possibilità di rientro. Per queste fragilità è difficile pensare a risposte abitative al di fuori del Servizio Abitativo Pubblico, come **forma sovvenzionata** di supporto.

Al centro si colloca la domanda di lavoratori del **mercato sommerso**, che potrebbero presentare situazioni abitative al limite dell'informalità o abitare in convivenza forzata. La risposta a queste situazioni è particolarmente problematica, anche se non sono annoverabili tra le fragilità in carico ai servizi.

Nella seconda metà dello schema si collocano le persone e le famiglie che sono inserite nel mercato del lavoro: le prime sono caratterizzate da situazioni **precarie** (contratti di pochi mesi) e **redditi bassi**, che non riescono ad accedere al mercato della locazione privata ma anche nell'offerta di Servizi Abitativi Sociali. Si tratta di situazioni che potrebbero beneficiare di risposte abitative **temporanee**, assimilabili alla tipologia ricettiva.

A queste si affiancano le famiglie **monoreddito**, con contratti a **tempo indeterminato**: a questa condizione non è detto che corrisponda una situazione reddituale che consente una solvibilità rispetto alla casa. Inoltre, la vulnerabilità risulta maggiore in quanto se la situazione lavorativa viene messa in discussione (ad esempio con una riduzione di orario), l'intera famiglia si trova in condizione di povertà. In ultimo, le **situazioni ibride** in cui gli adulti che percepiscono redditi in famiglia sono più di uno, ma almeno uno presenta una situazione stabile. Una quota di questi casi presenta le caratteristiche per **accedere all'offerta in locazione** su libero mercato o più probabilmente sul mercato calmierato dell'affitto, in cui si colloca anche il Servizio Abitativo Sociale. Nelle fasi di flessione del reddito questa tipologia di domanda può utilmente riferirsi ai **contributi** di sostegno alla locazione.

Un terzo schema condiviso nel percorso riguarda le fasi di crisi che attraversa l'inquilino con fragilità economica, nell'ipotesi che si possa intervenire con un approccio preventivo anticipando il **punto di rottura** della relazione con il proprietario.



Sulla base di queste considerazioni si descrivono di seguito le caratteristiche dell'offerta abitativa sul territorio di Ambito.

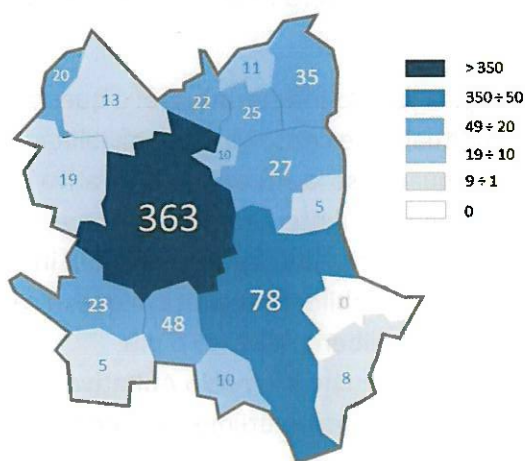


3.2 L'offerta

L'offerta pubblica

L'offerta di Servizio Abitativo Pubblico sul territorio di Ambito è composta da oltre 1.500 unità. Più della metà del patrimonio è di proprietà di ALER e quasi il 30% del Comune di Treviglio. Nella mappa sopra sono rappresentate le proprietà comunali.

Patrimonio SAP
proprietà Comuni

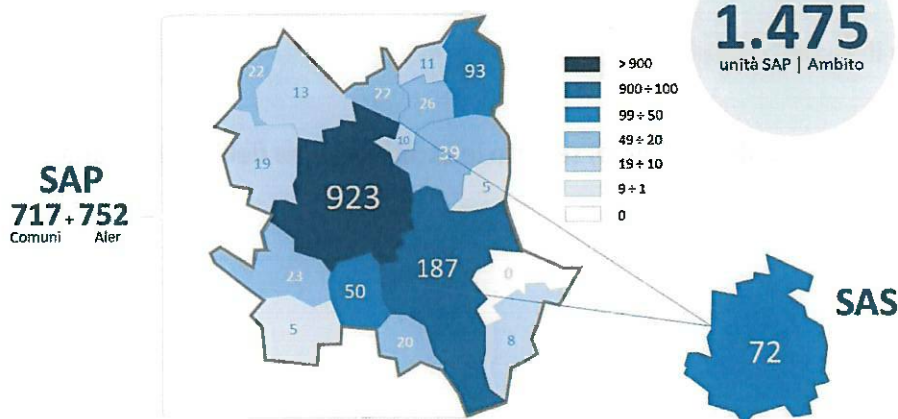


Comuni	
Treviglio	363
Caravaggio	78
Calvenzano	48
Spirano	35
Brignano Gera d'Adda	27
Lurano	25
Casirate d'Adda	23
Arcene	22
Canonica d'Adda	20
Fara Gera d'Adda	19
Pontirolo Nuovo	13
Pognano	11
Castel Rozzone	10
Misano Gera d'Adda	10
Mozzanica	8
Pagazzano	5
Arzago d'Adda	5
Fornovo San Giovanni	0
Totale	722

ALER	
Treviglio	560
Caravaggio	109
Spirano	58
Brignano Gera d'Adda	12
Misano Gera d'Adda	10
Calvenzano	2
Canonica d'Adda	2
Arcene	0
Casirate d'Adda	0
Castel Rozzone	0
Fara Gera d'Adda	0
Fornovo San Giovanni	0
Lurano	0
Mozzanica	0
Pagazzano	0
Pognano	0
Pontirolo Nuovo	0
Arzago d'Adda	ND
Totale	753

Rispetto alla distribuzione territoriale, quasi il 63% dell'offerta SAP si colloca sul territorio del comune di Treviglio. Il secondo comune con la maggiore concentrazione di Servizio Abitativo Pubblico dopo Treviglio è Caravaggio, in cui la quota di alloggi non raggiunge il 13%. Alle 1.475 unità SAP si sommano i 72 Servizi Abitativi Sociali, di cui 62 di proprietà del Comune di Treviglio e 10 di proprietà ALER.

Patrimonio SAP
per territorio



totale	
Treviglio	923
Caravaggio	187
Spirano	93
Calvenzano	50
Brignano Gera d'Adda	39
Lurano	25
Casirate d'Adda	23
Arcene	22
Canonica d'Adda	22
Misano Gera d'Adda	20
Fara Gera d'Adda	19
Pontirolo Nuovo	13
Pognano	11
Castel Rozzone	10
Mozzanica	8
Pagazzano	5
Arzago d'Adda	5
Fornovo San Giovanni	0
Totale	1.475



Le unità SAP libere rappresentano il 10% del totale, mentre il patrimonio **sfitto per carenze manutentive** si aggira attorno al 7%, con **54 unità**. Un terzo del patrimonio sfitto per carenze manutentive è proprietà del Comune di Caravaggio, poco meno di un ulteriore terzo è proprietà del Comune di Treviglio. Ad una prima analisi, soprattutto sui due principali Comuni proprietari, il costo degli interventi oscilla tra i **20.000 e i 40.000 euro ad unità**. Una quota di questo patrimonio per essere rimesso in disponibilità richiede interventi strutturali di **manutenzione straordinaria** degli stabili, che comportano l'impegno di risorse consistenti - in particolare Treviglio sta predisponendo progetti specifici in relazione alle opportunità di finanziamento regionale. Lo sforzo dell'assegnazione allo stato di fatto risolve solo in parte il problema delle **singole unità diffuse**, che necessitano di risorse appropriate per la rimessa in disponibilità.

La raccolta dei dati in risposta alle Linee Guida regionali ha permesso di ricostruire il quadro della popolazione che abita nei SAP.

Si conferma la percezione di una prevalenza di **famiglie mononucleari**, che sfiora la metà del totale. A seguire, i nuclei composti da **due persone**, che superano un quarto del totale. Molto limitata la presenza di famiglie formate da **quattro componenti**, che rappresentano una quota analoga a quelle composte da **cinque persone**.

Ampiezza nuclei SAP | estrazione 02.2023
fonte: estrazione da piattaforma regionale

	1 componente		2 componenti		3 componenti	
Comuni	288	51,71%	134	24,06%	52	9,34%
ALER	242	37,46%	191	29,57%	71	10,99%
Ambito	530	44,06%	325	27,02%	123	10,22%
	4 componenti		5 componenti		5+ componenti	
Comuni	39	7,00%	29	5,21%	15	2,69%
ALER	57	8,82%	60	9,29%	25	3,87%
Ambito	96	7,98%	89	7,40%	40	3,33%

totale
557
646
1.203

Gli alloggi che superano i 70 mq rappresentano il 15% del patrimonio ma con i dati estratti dalla piattaforma regionale è possibile verificare quanti nuclei di piccole dimensioni abitano in alloggi di medie e grandi dimensioni.

Per quanto riguarda le caratteristiche delle famiglie che abitano nel patrimonio SAP dell'Ambito, i nuclei con componenti anziani rappresentano il **doppio** di quelli con **minori**.

Caratteristiche utenti SAP

fonte: estrazione da piattaforma regionale

	nuclei con < 18 anni	nuclei con > 65 anni	TOTALE nuclei
Comuni	98	286	558
ALER	145	312	637
Ambito	243	598	1195

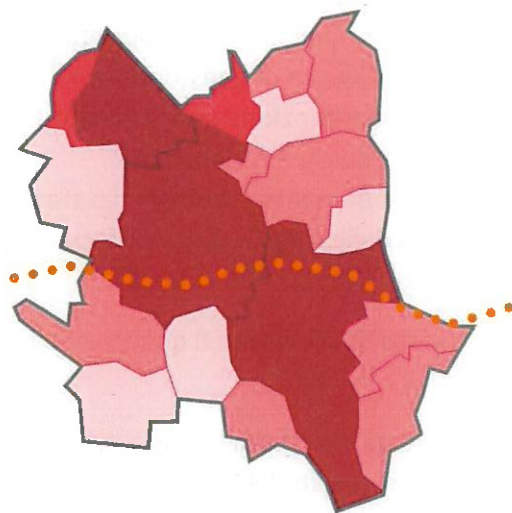
Presenza stranieri SAP

fonte: estrazione da piattaforma regionale

	Italiani	stranieri	TOTALE
Comuni	461	97	558
ALER	535	102	637
Ambito	996	199	1.195

I dati raccolti hanno consentito l'emersione di una caratteristica inaspettata della popolazione che abita nei SAP: la **presenza di stranieri** risulta molto limitata. I nuclei con componenti non italiani non arrivano a rappresentare il **10%** del totale.

L'offerta privata



Secondo l'Osservatorio Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate, i **valori** della locazione sul territorio di Ambito variano a seconda dei contesti, illustrati nella tabella che segue. Si passa dai **28,8 euro/mq-anno** di Pagazzano e Canonica d'Adda ai **108 euro/mq-anno** di una delle zone centrali di Treviglio.

La quotazione del mercato immobiliare è stata affiancata ai valori definiti negli Accordi Territoriali per il **canone concordato**. Se soprattutto nei centri principali, i valori minimi del canone concordato sono sensibilmente più bassi del libero mercato, ma si **allineano nei valori massimi**. Questo consentirebbe di promuovere il canale concordato tra i proprietari, contando soprattutto sulle agevolazioni fiscali.

Valori locazione

fonte: Osservatorio Immobiliare, Agenzia delle Entrate
primo semestre 2022, valori espressi in €/mq-anno

Treviglio	ECONOMICO		CIVILE	
	min	max	min	max
centro Foligno Partigiani Battisti	67,2	82,8	67,2	96
centro Monte Grappa XX Settembre	60	86,4	72	108
centro Del Bosco Leonardo Trieste	50,4	66	94,8	94,8
periferia Calvenzano S.Michele Milano	57,6	76,8	60	90
periferia Ospedale A.Moro	48	72	60	84

Caravaggio	ECONOMICO		CIVILE	
	min	max	min	max
centro	48	72	60	80,4
periferia	43,2	63,6	50,4	74,4
suburbano	43,2	63,6	62,4	74,4

Pontirolo Nuovo Canonica d'Adda Arcene	ECONOMICO		CIVILE	
	min	max	min	max
Pontirolo Nuovo	49,2	73,2	58,8	81,6
Canonica d'Adda	28,8	38,4	46,8	60
Arcene	36	54	48	70,8

Canone concordato

fonte: Accordi Territoriali 2017
valori espressi in €/mq-anno

min	max
37	105

min	max
30	90

min	max
35	95

min	max
30	65
30	65
30	70



	ECONOMICO		CIVILE	
	min	max	min	max
Arzago d'Adda	37,2	49,2	40,8	57,6
Brignano	37,2	52,8	46,8	57,6
Calvenzano	42	52,8	46,8	57,6
Casirate d'Adda	42	52,8	46,8	57,6
Castel Rozzone	42	52,8	46,8	57,6
Fara Gera d'Adda	42	49,2	46,8	57,6
Fornovo San Giovanni	42	52,8	38,4	57,6
Lurano	38,4	52,8	46,8	57,6
Misano Gera d'Adda	42	52,8	46,8	57,6
Mozzanica	42	52,8	46,8	57,6
Pagazzano	28,8	38,4	46,8	60
Pognano	40,8	52,8	49,2	61,2
Spirano	44,4	55,2	49,2	61,2

min	max
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65
30	65

	min	max
Ambito	42,38	69,7
	56,04	

Titolo di godimento abitazioni
fonte: ISTAT 2019

	proprietà	affitto	altro titolo	tutte le voci
Provincia Bergamo	366.051	68.201	25.626	459.878
Bergamo capoluogo	38.632	14.742	2.793	56.168
Arcene	1.615	201	133	1.949
Arzago d'Adda	888	123	88	1.099
Brignano	2.020	311	130	2.461
Calvenzano	1.506	223	66	1.795
Canonica d'Adda	1.479	243	52	1.774
Caravaggio	5.510	879	330	6.719
Casirate d'Adda	1.259	299	119	1.677
Castel Rozzone	975	116	67	1.158
Fara Gera d'Adda	2.689	401	160	3.250
Fornovo San Giovanni	1.192	66	36	1.294
Lurano	799	153	105	1.057
Misano Gera d'Adda	1.036	125	60	1.221
Mozzanica	1.523	164	68	1.756
Pagazzano	646	119	45	809
Pognano	460	55	83	597
Pontirolo Nuovo	1.529	368	97	1.995
Spirano	1.585	410	161	2.155
Treviglio	9.316	3.206	614	13.136
Ambito	36.025	7.463	2.414	45.902

Sul mercato della locazione, già nel 2019, prima del blocco degli sfratti e della recente ulteriore contrazione del patrimonio a disposizione, la quota di abitazioni in affitto sul territorio di Ambito si collocava alcuni punti percentuali al di sotto della quota nazionale del 20, attestandosi al 16%.

Tuttavia, a Treviglio la quota di locazione rappresenta il 24,4%, oltre quattro punti percentuali al di sopra della media nazionale.

A Caravaggio invece, rappresenta il 13%, sette punti percentuali sotto la media nazionale.

Uno degli aspetti problematici della locazione è proprio la **disponibilità di offerta**: consultando uno dei principali siti di annunci (immobiliare.it), nel 2022 gli annunci a Treviglio erano solo 12, a fronte dei 300 di Bergamo. A Caravaggio solo 2, a Pontirolo non erano presenti annunci.

Secondo ISTAT, nel 2019 (come mostrato nella tabella che segue) le **abitazioni non occupate** erano quasi 11.000 sul territorio di Ambito, di cui oltre 3.000 a Treviglio e oltre 1.000 a Caravaggio.

Stato occupazione abitazioni

fonte: ISTAT 2019

	abitazioni occupate	abitazioni non occupate	abitazioni totali
Provincia Bergamo	459.878	192.812	652.690
Arcene	1.949	449	2.398
Arzago d'Adda	1.099	173	1.272
Brignano	2.461	674	3.135
Calvenzano	1.795	398	2.193
Canonica d'Adda	1.774	387	2.161
Caravaggio	6.719	1.840	8.559
Casirate d'Adda	1.677	327	2.004
Castel Rozzone	1.158	265	1.423
Fara Gera d'Adda	3.250	858	4.108
Fornovo San Giovanni	1.294	243	1.537
Lurano	1.057	229	1.286
Misano Gera d'Adda	1.221	241	1.462
Mozzanica	1.756	409	2.165
Pagazzano	809	230	1.039
Pognano	597	149	746
Pontirolo Nuovo	1.995	567	2.562
Spirano	2.155	498	2.653
Treviglio	13.136	3.057	16.193
Ambito	45.902	10.994	56.896

L'offerta potenziale

Nel percorso è stata riconosciuta l'importanza di **Piani di Governo del Territorio** nel promuovere nuova offerta abitativa in affitto. A 10 anni dalla Legge 12/2012 i Comuni sono in fase di **revisione** dei loro strumenti di pianificazione urbanistica e il procedimento potrebbe trovarsi in una **fase troppo matura** per introdurre questa variabile. Tuttavia, anche in assenza di indicazioni specifiche nei PGT, è possibile **includere il servizio abitativo** (unità in locazione a canoni calmierati) **tra i servizi di interesse generale da realizzare** in operazioni immobiliari destinate alla vendita.

Per i Comuni è anche possibile adottare misure che incentivino l'adozione del **canone concordato**, per esempio riducendo o azzerando l'**IMU** per i proprietari che decidono di affittare il proprio appartamento adottando la misura.

Gli attori

I principali attori che possono contribuire lo sviluppo di nuove iniziative per aumentare l'offerta abitativa a canoni calmierati sono i **Comuni**, che con il supporto dell'Ambito, possono intraprendere iniziative diversificate di promozione di nuova offerta abitativa a canoni calmierati. Accanto a loro, il grande proprietario SAP, ALER Bergamo Lecco Sondrio.

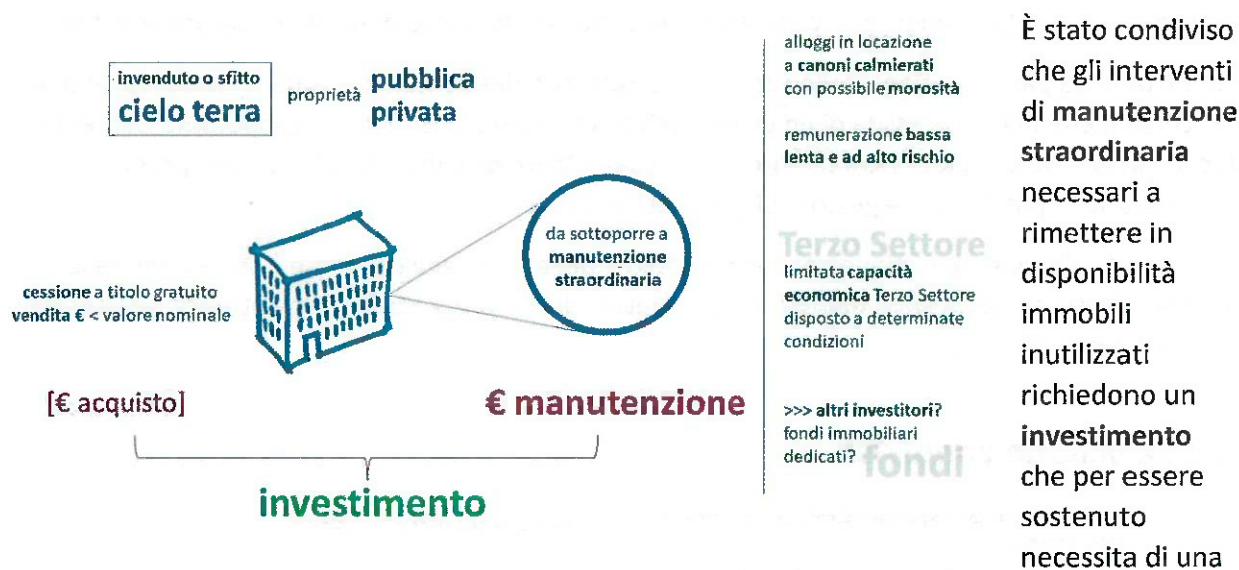
I **piccoli proprietari** rappresentano uno degli attori che possono concorrere a rimettere in disponibilità nuova offerta abitativa a canoni calmierati, ma l'attenzione dei partecipanti al percorso si è concentrata sui grandi proprietari.

Una quota del patrimonio in locazione del territorio è proprietà di alcuni **grandi organizzazioni**, tra cui la SECO - Società Edificatrice Case Operaie, emanazione della Cassa Rurale Treviglio, che prevede la formula delle assegnazioni in uso, che ha partecipato al laboratorio sulla domanda e sull'offerta. Una seppur minima quota di patrimonio è anche proprietà della Fondazione Portaluppi, che nel secondo laboratorio ha preso parte alla discussione da cui emergeranno alcune riflessioni generali sulla rimessa in disposizione del patrimonio inutilizzato.

Altri **grandi proprietari** senza scopo di lucro, che però mettono a reddito il proprio patrimonio per finanziare attività filantropiche di altra natura, sono l'Istituto di Sostentamento del Clero e la Fondazione Istituti Educativi.

Va poi considerata la presenza delle organizzazioni che concorrono alla **gestione dei servizi socio-educativi residenziali** per persone e famiglie fragili sul territorio, come il Consorzio Cumsortis e Fondazione Casa Amica.

Dal confronto tra i partecipanti ai laboratori è nato un ulteriore schema condiviso di lettura, in cui sono state identificate le **condizioni** necessarie a promuovere nuova offerta abitativa a canoni calmierati a partire da un **patrimonio inutilizzato**, anche ceduto a titolo gratuito.



capacità economica ingente, che al momento nessun soggetto non profit del territorio possiede. Si tratta infatti di operazioni ad alto **rischio**, la cui sostenibilità è legata all'incertezza delle entrate, che può portare ad una percentuale elevata di **morosità**. Questa considerazione ha chiarito il possibile ruolo dei soggetti già attivi e la necessità, nell'eventualità si intendesse procedere, di **attivare altri attori** che possano concorrere a portare a realizzare le operazioni.

4. Strategie e obiettivi di sviluppo dell'offerta dei servizi abitativi pubblici e sociali

Le fatiche di gestione dell'edilizia residenziale pubblica per i Comuni nel tempo si sono associate alle complessità introdotte della prospettiva di Ambito. Su territorio provinciale è diffuso il timore delle conseguenze di un **aumento del patrimonio** disponibile: la maggiore presenza di **casi sociali** sul territorio comunale. Soprattutto alcuni Comuni dell'Ambito di Treviglio hanno espresso una visione non scontata: è necessario **incrementare il patrimonio SAP disponibile**, intervenendo sulla quota di sfritto per carenze manutentive.

Un ulteriore risultato di processo importante per la definizione delle strategie di Piano è stato il riconoscimento dei **proprietari** come **target di politiche**. Anche questa posizione non risulta scontata, soprattutto considerando che ai laboratori hanno partecipato soprattutto soggetti di natura filantropica e con una posizione molto orientata all'inquilino (sindacati). Si tratta di un passaggio importante, che consente di lavorare in modo congiunto in una **nuova attenzione** verso un soggetto che storicamente è considerato "la controparte" delle difficoltà di natura abitativa.

Nonostante la partecipazione delle componenti tecniche dei Comuni sia stata limitata, durante il percorso è emersa la necessità di un dialogo più strutturato tra le **diverse componenti dell'ente locale**. In parallelo, è stato riconosciuto il ruolo dell'**attore privato**, soprattutto non profit, proprietario di patrimonio e gestore di proprietà di terzi.

Sulla base delle riflessioni elaborate nel percorso e delle immagini condivise è stata definita la visione al futuro e sono state identificati gli obiettivi di Piano e le strategie da attuare nel prossimo triennio per realizzarli.

4.1 La visione condivisa

Lo sfritto nel patrimonio pubblico si colloca al di sotto della soglia fisiologica.

L'accesso all'offerta abitativa a costi molto contenuti è facilitato per i profili fragili che oggi presentano soluzioni inadeguate al reddito e alle caratteristiche del nucleo.

Gli sfratti si riducono perché i proprietari che affittano i loro appartamenti a famiglie fragili o che attraversano un periodo di difficoltà economica sono sostenuti nella risoluzione dei problemi sia economici, sia gestionali, sia relazionali.

La collocazione delle famiglie con fragilità economica è facilitata grazie all'approccio "di sistema" basato su una **definizione condivisa delle possibilità e delle competenze** di ciascun attore (pubblico e privato, profit e non profit).

Le politiche comunali considerano le possibilità offerte dal **Piano di Governo del Territorio** per generare nuova offerta in locazione a canoni calmierati a partire da iniziative private di mercato e **dialogano con gli operatori** per attuare il Piano.

Le iniziative immobiliari di matrice **cooperativa** o ispirate ai principi di **abitare collaborativo** sono sostenute dalle amministrazioni locali e promosse come **casi di successo**.

Rimettere in disponibilità gli alloggi SAP sfritti

Raggiungere i profili esclusi dal SAP

Gestire in modo unitario gli alloggi di Ambito

Promuovere servizi e consulenza per i proprietari

Attuare un approccio preventivo con i proprietari

Aprire un confronto tra Comuni, grandi proprietari e Terzo Settore

Approfondire la possibilità di includere la residenza sociale nei PGT

Interloquire con gli operatori sensibili



4.2 Obiettivi e strategie di sviluppo

Gli obiettivi da realizzare nel prossimo triennio sono quattro e si traducono **strategie operative**, descritte oltre. Gli obiettivi di Piano sono:

1. Razionalizzare l'uso del patrimonio esistente
2. Anticipare le emergenze, predisporre nuove risposte
3. Potenziare l'Agenzia per l'Abitare
4. Fare sistema, sviluppare nuova offerta

1. Razionalizzare l'uso del patrimonio esistente

Il primo obiettivo dell'Ambito di Treviglio per il prossimo triennio è razionalizzare il patrimonio esistente: da un lato il Servizio Abitativo Pubblico, dall'altro gli appartamenti di diverse proprietà gestiti dall'Azienda Consortile.

1.a Valutazione delle possibilità di ripristino dello sfitto nel SAP

Durante il percorso è emerso l'interesse dei Comuni (soprattutto alcuni, in primis Treviglio) a **rimettere in disponibilità gli alloggi SAP sfitti** per carenze manutentive.

Nel prossimo triennio si intende indagare con maggiore attenzione la **specificità** delle singole situazioni nei Comuni in cui è presente patrimonio sfitto per carenze manutentive e valutare le **modalità** attraverso cui affrontare la **spesa del ripristino**.

Inoltre, si intende proporre a **Regione Lombardia** un tavolo di confronto per valutare di quali risorse è possibile disporre per la rimessa in disponibilità delle unità che richiedono interventi di **manutenzione straordinaria**, con implicazioni economiche difficilmente sostenibili per gli Enti proprietari.

1.b Ridefinizione della strategia di gestione degli alloggi di Ambito

L'Azienda Consortile Risorsa Sociale Gera d'Adda gestisce numerosi **alloggi** di proprietà dei Comuni e di enti privati non profit destinati a fornire servizi socio-educativi residenziali per le categorie fragili (in aumento con il PNRR). Ad oggi questi alloggi sono **gestiti con modalità diversificate**, anche dal punto di vista del *facility management* (manutenzione ordinaria e ripristini).

Nel prossimo triennio sarà necessario affrontare un'**uniformazione del modello gestionale**, al fine di minimizzare le dispersioni e massimizzare l'efficienza di gestione.

2. Anticipare le emergenze, predisporre nuove risposte

Il secondo obiettivo di Piano si riferisce alle situazioni di emergenza a diversi livelli: da un lato le famiglie a rischio di sfratto, dall'altro i nuclei che si trovano già in condizioni di emergenza abitativa, dall'altro ancora le famiglie in grave difficoltà che non riescono ad accedere ai servizi.



2.a Accompagnamento ai proprietari per evitare gli sfratti

Il percorso ha reso possibile riconoscere che le difficoltà del proprietario non sono risolvibili con il solo contributo economico. Spesso la relazione con l'inquilino implica altri aspetti, ad esempio di natura **relazionale** (comunicazione) e **gestionale** (la cura della casa). Una delle soluzioni è l'attivazione di una forma di accompagnamento che sciolga questi nodi lavorando sulla relazione tra inquilino e proprietario.

In parallelo all'estensione dell'Agenzia, sarà valutata la possibilità di sperimentare un **servizio di accompagnamento** che tuteli la relazione tra proprietario privato e inquilino.

2.b Estendere l'offerta destinata all'emergenza

Il territorio sta affrontando le situazioni di emergenza abitativa derivante dal **rilascio forzato** dell'abitazione che si sono accumulate nel periodo di blocco degli sfratti.

Si rende necessario valutare l'attuale funzionamento del patrimonio destinato a questo fine e verificare le condizioni per attivare **nuove soluzioni** di risposta alle emergenze.

2.c Raggiungimento dei profili esclusi dal SAP

Durante il percorso è emersa la presenza di famiglie note ai servizi sociali, in condizioni di bisogno, che **non riescono ad accedere al Servizio Abitativo Pubblico**. Un esempio per tutti sono le situazioni di sovraindebitamento, che non risultano nei documenti che attestano il reddito e non vengono considerate nelle graduatorie.

Si propone un approfondimento normativo che affronti la questione, considerando anche la quota SAP **destinata alle famiglie indigenti** e il percorso di definizione e regolamentazione dei **Servizi Abitativi Transitori**. L'obiettivo è intervenire a livello di Ambito con i Comuni e, se impossibile, interloquire con Regione Lombardia.

3. Potenziare l'Agenzia per l'Abitare

I campi descritti necessitano di un **dispositivo** funzionale alla verifica di fattibilità di alcune traiettorie di lavoro, all'approfondimento conoscitivo, alla costruzione di soluzioni tecniche: l'Agenzia per la Casa potrebbe svolgere questo ruolo.

3.a Estendere i servizi ai proprietari

Nel percorso laboratoriale i **proprietari** sono stati riconosciuti come **target di politiche**. Attualmente proprietari e inquilini hanno ciascuno la propria rappresentanza: associazioni proprietari da un lato e sindacati dall'altro. Non esistono però servizi dedicati a rispondere ad un **bisogno condiviso tra proprietari e inquilini**, in un gioco a somma positiva in cui nessuno perde.

Come si sta sperimentando anche in altri territori, l'Agenzia per la Casa potrebbe estendere i propri servizi anche ai proprietari, raccogliendone le istanze e offrendo una **consulenza** puntuale.



3.b Costruire strumenti funzionali all'azione

Seppure con l'analisi finalizzata alla redazione del Piano Triennale dei Servizi Abitativi si sia compiuto un passaggio importante nell'analisi della questione abitativa sul territorio di Ambito, i Comuni ritengono che il **quadro debba essere ulteriormente approfondito**.

Per questo si intende entrare nel merito di alcuni aspetti che nel percorso sono stati accennati ma non sottoposti ad analisi dettagliata e **verificarne la praticabilità**, ad esempio: la rimessa in disponibilità il patrimonio SAP e il raggiungimento dei profili fragili esclusi dalle misure di sostegno.

4. Fare sistema, sviluppare nuova offerta

Il quarto obiettivo di Piano riguarda l'integrazione tra gli attori del territorio che possono concorrere a sviluppare nuova offerta di abitazioni in affitto a costi calmierati. Da un lato i soggetti privati, proprietari e gestori di alloggi in locazione, dall'altro le componenti tecniche dei Comuni che definiscono le strategie di sviluppo di nuova offerta abitativa attraverso gli strumenti di programmazione.

4.a Aprire un confronto strutturato tra Comuni e operatori dell'affitto

Il Comune di Treviglio ha attivato un servizio dedicato alle questioni abitative (Ufficio Housing, Settore Patrimonio) attraverso il quale intende aprire un confronto con gli operatori del territorio: da un lato i **proprietari** di patrimonio, dall'altro i **gestori** di offerta abitativa in locazione.

Questa sollecitazione potrebbe tradursi in una **pratica estesa a tutti Comuni dell'Ambito** anche a partire da una prima esplorazione a livello comunale in cui individuare alcuni elementi di discussione da proporre al territorio nel suo complesso.

4.b Condividere le potenzialità dei Piani di Governo del Territorio

Sulla base di quanto emerso nel percorso, è opportuno **invitare i Comuni** a valutare una riflessione sui **meccanismi di promozione** di nuova offerta abitativa in locazione, a partire dai propri strumenti di programmazione urbanistica.

La disponibilità dei settori tecnici è centrale per procedere in questa direzione, ma si tratta di un **processo di emersione** di interesse che va esplorato a partire da elementi puntuali. Una volta stabilita una relazione con i settori tecnici dei Comuni sarà possibile valutare le **possibilità tecniche** e la loro **praticabilità**.

4.c Esplorare le operazioni immobiliari in programma

In parallelo, è possibile verificare la presenza di operatori "consapevoli" che propongono operazioni in **ambito cooperativo o collaborativo** (co-housing) sul territorio, con i quali avviare una riflessione sull'abitare che includano la realizzazione di nuova offerta abitativa in locazione a canoni calmierati.

