



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUL RILANCIO DELL'EDILIZIA SOCIALE PUBBLICA E SULLA RIFORMA DELLE ALER

Il contesto

La CGIL Lombardia, il sindacato inquilini SUNIA, il sindacato Funzione Pubblica, il sindacato pensionati SPI e il sindacato lavoratori edili FILLEA ritengono che il nodo principale delle politiche abitative risieda nella **urgente necessità di disporre di un accresciuto patrimonio di alloggi pubblici** per rispondere all'aumento del fabbisogno, operando prioritariamente sul recupero, la riqualificazione e la ristrutturazione del patrimonio pubblico esistente in disuso o sottoutilizzato, rendendolo disponibile in tempi brevi e certi, e che per questo scopo sia necessario un programma di rilancio dell'edilizia pubblica con risorse finanziarie aggiuntive di Regione Lombardia, e facendosi parte diligente, in raccordo con gli investimenti dello Stato.

In merito alla riforma delle ALER si conferma anzitutto la piena disponibilità del Sindacato a un percorso di reale e costruttivo confronto con Regione Lombardia, ma si ribadiscono le ragioni della **contrarietà alla scelta di procedere alla costituzione di un'agenzia centralizzata del patrimonio**, così come si delinea nel PDL approvato dalla Giunta regionale. Si ritiene che tale indirizzo porti allo svuotamento delle funzioni attuali delle aziende territoriali e al contestuale depauperamento del ruolo del territorio e dell'**efficacia sociale della gestione del servizio dell'edilizia pubblica**, che trova proprio nel territorio la sua naturale ragion d'essere.

Per niente vincolati alla difesa dell'esistente, si ritiene la riforma delle ALER necessaria. Tuttavia sul ridisegno del modello organizzativo di gestione di un servizio di cotanta rilevanza sociale è importante trovare le migliori **soluzioni condivise**. L'edilizia pubblica in Lombardia è un patrimonio consistente e diffuso nel territorio, oltretutto non tutto in capo al sistema ALER, che va difeso ed arricchito. Infatti un terzo circa degli alloggi sociali è di proprietà dei Comuni: a maggior ragione efficienza ed economicità delle gestioni sono parametri inseparabili dell'obiettivo sociale relativo all'edilizia pubblica e delle esigenze di **buona qualità e trasparenza del servizio** sul complessivo patrimonio abitativo sociale nella Regione.

In tal senso si pensa sia necessario che l'approccio sulla riforma delle ALER debba essere **meno affrettato e superficiale** e più aperto al confronto, per individuare le soluzioni di maggiore affidabilità rispetto a obiettivi condivisi di sviluppo e migliore qualità del servizio, tenendo ferme alcune questioni di quadro generale.

Per sostenere il programma di **rilancio dell'edilizia pubblica**, per assicurare efficacia alle misure finalizzate al “**sostegno affitti disagio acuto**” e per dare **consistenza programmatica ai 10 punti condivisi nel Patto per la Casa** sottoscritto nel febbraio 2012, occorre che Regione Lombardia renda disponibili le necessarie risorse finanziarie aggiuntive. Ciò per sviluppare **politiche abitative di maggiore inclusione** e strumenti che assicurino il controllo della funzionalità sociale dell'intervento, unitamente ad un preciso impegno per un intervento nei confronti dello Stato affinché sostenga finanziariamente con risorse proprie le Politiche regionali.

D'altra parte, non è pensabile che tutti gli oneri derivanti dalla finalità sociale degli alloggi e dell'attività di servizio e conservazione del patrimonio siano coperti con le sole entrate da canoni di locazione o con i ricavi della dismissione di quote del patrimonio: questa idea dell'autosufficienza del sistema ALER, come è stata immaginata nella legge regionale di riferimento, si è rivelata alla prova dei fatti impraticabile. E' necessario, invece, che nell'ambito di un più ampio ripensamento dell'ordinamento dell'ERP lombarda si costituisca un Fondo con quote strutturali del bilancio della Regione, per garantire la sostenibilità del servizio e la conservazione e riqualificazione, anche energetica, del patrimonio, per promuovere e incentivare maggiore efficienza delle gestioni e rendere effettivamente sostenibile il costo dell'abitare sociale ad una fascia di popolazione sempre più ampia. Ciò porterebbe sicuramente alla riduzione della morosità incolpevole gravante sui bilanci dei gestori. Nel contempo occorre porre rimedio alla possibilità che vengano presentate dichiarazioni ISEE non corrispondenti al reale reddito dei richiedenti, con l'adozione di nuovi strumenti per impedire un'inaccettabile spesa a carico della collettività e a discapito di coloro che ne hanno effettivamente diritto e bisogno.

In ragione di quanto sopra illustrato e delle proposte di merito di seguito enucleate, occorre che alla legge regionale n. 27/09 vengano apportate importanti e congruenti modifiche.

1. Rilancio dell'edilizia pubblica e sociale per affermare il diritto di cittadinanza e alla casa

L'impatto sociale e territoriale della recessione, e prima ancora la bolla speculativa sugli immobili, hanno peggiorato anche in Lombardia il problema della casa, aumentando disagio, vulnerabilità e povertà abitativa. E' in atto infatti una persistente e grave crisi abitativa che si caratterizza soprattutto come una crisi d'offerta accessibile, stante un profilo sociale della domanda connotato da condizioni di crescente impoverimento reddituale e una politica pubblica dell'abitare pressoché assente sia da parte dello Stato, per quanto riguarda l'allocazione delle risorse finanziarie destinate agli investimenti, sia da parte della Regione e dei Comuni per quanto riguarda la programmazione e la pianificazione urbanistica. A titolo esemplificativo si pensi al danno per le risorse dei Comuni a cui porterà la totale abolizione dell'IMU sulla prima casa. All'opposto un aspetto innovativo delle nuove politiche dell'abitare potrebbe trasformare questa imposta in una tassa locale e di scopo con l'obiettivo di sostenere l'edilizia sociale.

In Lombardia i soli interventi di edilizia pubblica attualmente previsti sono quelli scaturiti dalla precedente programmazione regionale (PRERP 2002-2004 e PRERP 2007-2009), ancora in fase di completamento; in conseguenza di ciò le misure di welfare abitativo oggi adottate sono minime e tarate su nicchie di bisogno sempre più ristrette; la poca spesa prevista per l'incremento dell'offerta residenziale è tendenzialmente spostata su target sociali in grado di assicurare la compartecipazione dei beneficiari alla sostenibilità finanziaria degli interventi, con prevalenti offerte abitative di edilizia convenzionata e agevolata, sempre meno accessibile in tempo di crisi.

In questo quadro di riferimento ogni congruente tentativo di riforma del modello gestionale dell'ERP deve anzitutto pronunciarsi sulla questione di fondo riguardante la prospettiva dell'edilizia sociale e della consistenza che deve assumere il servizio.

La risposta deve essere articolata e molteplice, in quanto si sta determinando uno scenario nuovo del bisogno per dimensioni e profili sociali della domanda, in progressivo e persistente peggioramento, che sollecita un rilancio dell'azione pubblica sul problema della casa con politiche di protezione sociale ad alta intensità, perché questa crisi abitativa può essere affrontata sul piano della domanda, in condizioni di maggiore disagio e svantaggio, solo se si mettono in campo politiche di sistema. Tali politiche si avviano prioritariamente con la realizzazione di alloggi pubblici su larga scala, con programmi di nuova costruzione e di recupero di aree e patrimonio esistente per assicurare nel tempo offerte abitative in affitto, principalmente con canone sociale, caratterizzate da buona qualità edilizia, energetica ed urbanistica.

2. Più efficienza, efficacia e trasparenza nella difesa del modello organizzativo del servizio pubblico dell'edilizia sociale

Una riforma del modello organizzativo del servizio dell'edilizia sociale pubblica lombarda deve sì guardare all'urgenza di una gestione efficiente ed efficace dello stock abitativo esistente, salvaguardandone la missione e i profili di servizio, ma deve simultaneamente affrontare i problemi della crescente domanda di alloggi nell'ottica dell'inderogabile obiettivo di arricchimento del patrimonio, anche in considerazione del crescente disagio di larghi strati della popolazione e della coesione sociale in chiave multiculturale all'interno dei quartieri popolari.

Sotto il profilo dell'ordinamento, l'organizzazione del sistema abitativo nel territorio è una prevalente competenza dell'ente locale. Infatti, soltanto ai Comuni è demandata la funzione di assumere, pur nel quadro degli indirizzi dati, strumenti e risorse veicolati dalla Regione, gli atti conseguenti ad una coerente risposta alla domanda abitativa (art. 9, l.r. 27/2009, "*T.U. dell'edilizia residenziale pubblica*"), assicurando il sistema d'offerta più adatto al soddisfacimento delle nuove domande e dei reali bisogni emergenti.

Gli enti gestori del servizio di ERP possono avere un futuro nell'ambito delle politiche abitative se sono parte della filiera istituzionale pubblica cui spetta il compito di presidiare e garantire il diritto alla casa, e perciò su base territoriale devono mantenere la titolarità e la capacità giuridica ed organizzativa della gestione dei patrimoni pubblici e il ruolo di promotori dell'edilizia pubblica e sociale, come soggetti ausiliari degli enti locali, in coerenza con il principio di sussidiarietà, così spesso chiamato in causa nei processi di riforma della Pubblica Amministrazione, che individua l'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati come l'ambito organizzativo più idoneo ad esercitare la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, e quindi a perseguire i pubblici interessi.

In questa ottica, una nuova *governance* del sistema degli enti gestori del servizio di ERP ha sì bisogno di un forte e unitario indirizzo politico-amministrativo di competenza della Regione, ma altresì deve interfacciarsi con il sistema delle autonomie locali, **stante anche l'ipotesi dell'abolizione delle Province e l'accorpamento dei Comuni**. E tenendo conto dello stock abitativo pubblico e sociale, in regime di risparmio del consumo di suolo e di attenzione alla sostenibilità dei sistemi territoriali.

C'è quindi sempre più bisogno nel campo dell'edilizia sociale di un' *agenzia pubblica di welfare* su base territoriale, di natura economica, con personalità giuridica e autonomia patrimoniale e gestionale, che partecipi attivamente ai processi di sviluppo locale.

Siamo perciò disponibili ad un riassetto degli enti gestori del servizio di ERP che, tenuto conto anche della consistenza del patrimonio gestito, ne riduca il numero rispetto alle attuali 13 aziende, ma non fino a renderne impraticabile o illusoria la funzione di attore territoriale delle politiche abitative sociali e di riqualificazione urbana. **Mantenendo come riferimento la storia, la dimensione del territorio e la localizzazione del patrimonio, l'ipotesi più coerente**

potrebbe vedere la riconfigurazione ALER in 7 nuove aziende, tenendo conto dell'atteso ordinamento della Città metropolitana ed i complessivi esiti della riforma istituzionale in divenire.

3. Le proposte per l'attuazione del modello di gestione pubblica dell'edilizia sociale

Fermo restando che il principio di organizzazione su base territoriale può conseguire superiori livelli di efficacia sociale in rapporto all'erogazione di un servizio come quello dell'edilizia sociale pubblica, una maggiore efficienza ed economicità del sistema degli enti gestori, sburocratizzati e alleggeriti dal fardello di logiche spartitorie, sono obiettivi irrinunciabili e improcrastinabili.

La nostra proposta in sintesi, rispetto alle modifiche e integrazioni da apportare alla l.r. 27/2009, T.U. dell'edilizia residenziale pubblica, punta a:

ridurre i costi, contenendo quelli per gli organi amministrativi e le funzioni dirigenziali, eliminare gli sprechi e mettere fine a tutte le consulenze esterne, valorizzando invece le competenze e le professionalità del personale in pianta organica e salvaguardando i livelli occupazionali;

razionalizzare il sistema dei gestori, anche per accorpamento organizzativo delle aziende attualmente operanti in alcuni territori, considerando gli esiti del riassetto del sistema delle autonomie locali, confermandone però la natura di agenzie pubbliche di welfare dotate di personalità giuridica, autonomia patrimoniale e contabile, di cui Regione e Autonomie locali si avvalgono per la gestione unitaria del patrimonio e l'esercizio delle funzioni pubbliche in materia di politica abitativa;

garantire il coinvolgimento degli Enti locali nella *governance* dell'Agenzia territoriale con la partecipazione agli organismi di programmazione, indirizzo e controllo dell'attività;

rafforzare il sistema e le procedure di controllo sui risultati della gestione e di trasparenza su appalti e forniture, in particolare quelle energetiche, per garantire qualità del servizio e ridurre l'onere a carico dell'utenza.

Economie di scala e maggiori utilità in termini di riduzione dei costi ed efficienza gestionale possono essere trovate centralizzando alcune funzioni e attività amministrative e di servizio (centrale unica di acquisto sulle forniture energetiche, centro servizi per funzioni amministrative e contabili, buste paga, servizi informatici), anche senza l'Agenzia centralizzata del patrimonio, utilizzando schemi di aggregazione diversi dalla fusione per incorporazione, costituendo forme di aggregazioni per attività e funzioni specifiche d'interesse comune.

E' in ragione degli obiettivi sopra esposti che vanno rafforzati i poteri di controllo e gli indirizzi fissati dalla Regione Lombardia nei suoi diversi organi amministrativi (Giunta-Assessore-Consiglio), coerentemente con l'assetto delle nuove regole, da cui discenderà un adeguato e rinnovato Statuto dei Consigli di Amministrazione.

Gli organi amministrativi, di gestione e di controllo dell'Agenzia (artt. 15-20, l.r. 27/2009) dovranno quindi essere:

- il **Consiglio di Amministrazione**, composto di 3 componenti, nominati dalla Giunta regionale, di cui due su indicazione degli enti locali territoriali, in possesso di comprovati requisiti di professionalità ed esperienza afferenti il compito assegnato;

- il **Direttore generale**, ha la rappresentanza legale, predispose il bilancio, definisce la programmazione e provvede agli atti necessari alla gestione dell'attività;

- il **Revisore unico**;

- il **Consiglio di indirizzo e di vigilanza**, è costituito con delibera di Giunta Regionale assicurando la rappresentanza della Regione, delle Autonomie locali, con riferimento alla Provincia, al Comune o ai Comuni capoluoghi e ai Comuni con maggiore presenza di alloggi, e delle OO.SS.. Il Consiglio si esprime con parere obbligatorio preventivo sul bilancio, sulla programmazione dell'attività dell'Agenzia, sull'organizzazione dei presidi decentrati nel territorio di competenza dell'Agenzia nonché sulla rendicontazione periodica del Direttore generale rispetto al conseguimento degli obiettivi prestabiliti;

Infine l'Agenzia, entro 180 giorni dal suo insediamento deve adottare un regolamento che istituisce il **Comitato di qualità, di controllo e di partecipazione**. Detto Comitato esprime pareri preventivi e obbligatori sugli atti che riguardano i contratti di fornitura e la buona qualità dei servizi che l'utenza rimborsa, e sui risultati della gestione rispetto agli obblighi di servizio e di manutenzione, **per assicurare adeguati e uniformi standard di intervento gestionale e di servizio all'utenza**. Il Comitato potrà ricevere segnalazioni di disservizi da singoli utenti o da loro Comitati e Associazioni e richiedere all'Agenzia l'opportuna documentazione al riguardo. Nel Comitato, i cui componenti partecipano a titolo onorifico, sono rappresentate le Autonomie locali, le OO. SS e degli inquilini.

Quanto contenuto nel presente documento sindacale, in sintesi, è stato posto nei mesi scorsi all'attenzione dell'opinione pubblica; le proposte descritte hanno riscontrato un interesse crescente da parte dei cittadini sostenitori dell'abitare sociale, al punto che la campagna di sottoscrizione del documento, dopo le prime 10.000 firme raccolte e già consegnate al Direttore generale dell'assessorato alla Casa, è stata prorogata a tutto il mese di settembre 2013.

Sesto San Giovanni, 11 settembre 2013