

Sindacato Inquilini Casa e Territorio



VI CONGRESSO NAZIONALE

Cattolica, 6-7-8 maggio 2009

**DENTRO LA CRISI CON
L'ORGANIZZAZIONE
IL PROGETTO
LA PARTECIPAZIONE
PER IL DIRITTO ALLA CASA
L'USO SOCIALE E SOSTENIBILE
DEL TERRITORIO**

www.sicet.eu

DOCUMENTO FINALE



Il 6° Congresso nazionale del SICET approva la relazione della segreteria, integrata dai contributi emersi dal dibattito, che aggiornano l'analisi sulla questione abitativa svolta nell'ultimo congresso e ripresa nella successiva assemblea organizzativa, sviluppandone la proposta politica e il progetto organizzativo ed impegna gli organismi dirigenti nazionali e le strutture regionali e territoriali a promuoverne coerentemente l'attuazione, secondo gli indirizzi riassunti nel presente documento finale.

Crisi abitativa, prospettive e iniziativa sindacale.

L'azione sindacale sui problemi abitativi nel nostro Paese fronteggia da lungo tempo una grave e persistente condizione di crisi.

Una crisi abitativa che si caratterizza sempre più come disfacimento di un diritto sociale, dissoluzione di ogni tutela giuridica e protezione pubblica sul problema dell'alloggio e dell'abitare, e che per effetto dell'inflazione sui prezzi delle case e, infine, a causa dell'attuale recessione economica, si muove lungo una prospettiva di drastico peggioramento.

Mentre l'azione pubblica latitava o, peggio, si mostrava intenta a smontare le politiche di spesa e il sistema delle tutele e delle prestazioni di welfare abitativo previste — pur con gravi mancanze, storture e inefficienze — dalla legislazione di settore della fase precedente, la bolla speculativa immobiliare, da un lato disseminava il rischio abitativo su una larga parte del tessuto sociale, per mancanza d'offerta accessibile, dall'altro densificava le condizioni di disagio e di povertà abitativa dei settori deboli della domanda.

Si è liberalizzato il mercato dell'affitto e si sono manomessi l'ordinamento e i profili di servizio dell'edilizia residenziale pubblica. Si è depauperata la provvista finanziaria e fondiaria pubblica e si sono azzerati i programmi per lo sviluppo di un'offerta abitativa sociale. Si è indebolito il sistema di regole per il governo del territorio e si sono svuotati i vincoli pubblici nei processi d'uso del suolo finalizzati alla provvista di infrastrutture, servizi collettivi e dotazioni ambientali.

Mai come oggi bisognerebbe porsi l'obiettivo di ricostruire un sistema inclusivo dei diritti e di politiche di welfare sulla casa, capace di fornire giusto o almeno sufficiente rimedio al disagio abitativo e urbano di una sempre più ampia fascia di soggetti esclusi o in condizioni di svantaggio.

Per avviare una tale diversa prospettiva sarebbero necessarie politiche pubbliche per la casa mirate sui bisogni più gravi e con adeguati volumi di spesa, aumentando prioritariamente l'offerta sociale d'alloggi. Invece non ci sono finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica e non ci sono interventi nelle attuali misure anticrisi del governo e negli atti di programmazione regionale che possano minimamente assicurare o promuovere un'azione riparatrice verso i settori di domanda più svantaggiati e vulnerabili. Anzi, l'assetto deficitario e perfino antisociale delle politiche di welfare che concretamente si perseguono in Italia sembra destinato ad accompagnare l'intervento pubblico sulla casa verso schemi e stili di welfare organici ad un modello di «*stato sociale minimo*».

La politica edilizia e il piano-casa del governo lungi dal garantire alcuna credibile prospettiva di ripresa dell'economia reale e meno ancora di miglioramento della qualità insediativa e tecnologica degli edifici residenziali, sia sotto il profilo ambientale che energetico, hanno solo lo scopo di risolvere o attenuare la crisi di rendita, con l'idea che una ripartenza purchessia del settore delle costruzioni e del mercato immobiliare possa farci uscire dalla grave recessione economica.



Inoltre, tali misure non sono prive d'inaccettabili elementi di discriminazione e d'iniquità sociale, sia perché contengono restrizioni esplicitamente di tipo xenofobo e razzista per l'accesso agli alloggi o ai sussidi pubblici, sia perché promuovono regimi d'intervento e offerte abitative, malamente definite di housing sociale, fornendo una minima risposta ai soli ceti medi e trascurando invece problemi d'offerta per i settori più disagiati e poveri della domanda di casa, addirittura, sollecitando la privatizzazione dell'edilizia pubblica, con la vendita di tutti gli alloggi popolari esistenti.

Ma il tentativo di riposizionare le politiche pubbliche per la casa sul comparto dell'housing sociale, modificando le forme dell'intervento fin qui perseguite in materia d'edilizia pubblica, con il coinvolgimento di nuovi attori, l'impiego di nuovi modelli di finanziamento e gestione e, infine, la scelta di un diverso target sociale, incontrerà due difficoltà: da un lato la crisi finanziaria e la restrizione dell'offerta di credito che ne consegue frenano l'apporto di risorse private, mentre dall'altro lato, nessuna di queste politiche, quali che siano i regimi di partenariato pubblico-privato messi in atto, senza l'intervento pubblico sovvenzionato, può garantire flussi d'offerta accessibile in quantità e proporzioni adeguate rispetto alla cifra e all'intensità delle condizioni di disagio.

Il programma sindacale per il diritto alla casa, l'uso sociale e sostenibile del territorio

La politica di welfare, soprattutto in tempi di crisi, deve preoccuparsi di ridurre le disuguaglianze sociali, incardinando la propria strategia d'intervento su un semplice principio: **"L'amministrazione pubblica non può assumere la tutela del minor bisogno se prima non ha provveduto al bisogno più grave"**.

Il compito del sindacato inquilini, in questa fase, è di produrre un movimento e un contrasto effettivo al processo in atto di disfacimento delle reti di servizio e tutela, promuovendo una politica sociale della casa, integrata ai diversi livelli, nazionale e locale, rispetto a due distinti profili, quello legislativo, per introdurre nell'ordinamento le tutele e le garanzie per un esigibile diritto all'alloggio, e quello della spesa da destinare a politiche di welfare, per fornire sufficiente rimedio al disagio abitativo di una sempre più ampia fascia di soggetti esclusi o in condizioni di svantaggio.

Per l'attuazione di questa politica abitativa, le risorse economiche necessarie sono anche da recuperare tramite una forte iniziativa di lotta all'evasione fiscale e una riforma della tassazione che riduca il prelievo sui redditi bassi e, per contro, lo incrementi su quelli alti e sui patrimoni. Si devono altresì eliminare gli sprechi della pubblica amministrazione e utilizzare correttamente i fondi strutturali europei.

Con questi presupposti si devono introdurre nella gestione delle politiche abitative coerenti criteri di selezione dei bisogni, adeguando l'allocazione prevalente della spesa, i rimedi e le missioni prioritarie di servizio dell'intervento di welfare, alla misura dell'intensità del disagio e alla cifra della domanda sociale.

Il 6° Congresso ritiene, pertanto, urgenti una proposta e un'iniziativa sindacale centrate sui seguenti **obiettivi di politica generale, e di politica regionale e di territorio**.

GLI OBIETTIVI DI POLITICA GENERALE

Sono prioritarie per il programma sindacale tre linee di riforma legislativa:



1. La riforma della legge n. 431/98, per introdurre nel mercato della locazione privata un sistema di regole e istituti per ripristinare un equilibrio nella posizione contrattuale delle parti e un'effettiva sostenibilità dei canoni, determinando:

- a) un regime unico di locazione, con **"contratto a canone concordato o convenzionato"**, valido su tutto il territorio nazionale, regolato dalla contrattazione collettiva, con una base normativa predefinita dalla legge anche in relazione ai limiti economici del canone;
- b) una fiscalità di vantaggio per promuovere locazioni stipulate con **"regimi speciali di canone concordato"** da prevedersi negli stessi accordi locali, o con accordi integrativi di quelli locali, allo scopo di compensare l'assunzione da parte di privati locatori di obblighi di servizio per finalità di **"housing sociale"** e, per contro, una penalizzazione di carattere fiscale per gli appartamenti sfitti;
- c) una durata contrattuale certa attraverso **l'abolizione dello sfratto per finita locazione**;
- d) un **dispositivo per la graduazione e programmazione locale della concessione della forza pubblica** su tutti i provvedimenti di rilascio, in rapporto alle concrete possibilità di rialloggio delle famiglie, nonché l'accertamento, preventivo all'azione di sfratto, della regolarità fiscale del locatore;
- e) un **sistema sanzionatorio** nei confronti del locatore per patti contrari alla legge.

In una riforma complessiva del sistema della locazione deve essere prevista, inoltre, a favore dell'inquilino, la possibilità della detrazione fiscale del canone di locazione.

2. La legge-quadro nazionale sul welfare abitativo, per promuovere e garantire un'offerta prioritaria di servizi abitativi nel territorio rispetto alle prevalenti tipologie di disagio che istituisca l'**"osservatorio nazionale sulla casa"** e il **"piano nazionale degli interventi e dei servizi abitativi d'edilizia pubblica e sociale"**. Quest'ultimo, sostenuto da un **"fondo nazionale per le politiche abitative"**, costituito con l'apporto di risorse strutturali provenienti dalla fiscalità generale e di settore, stabilite le soglie critiche o d'attenzione per le prevalenti tipologie di disagio e i livelli essenziali di protezione sociale e di soddisfacimento del diritto all'alloggio:

- a) indica il quadro di riferimento per la programmazione regionale, cui spetta modulare ed organizzare l'offerta prioritaria di servizi abitativi nel territorio;
- b) sovvenziona in via prevalente i programmi regionali di conservazione e sviluppo dell'edilizia popolare con canone sociale;
- c) finanzia i **"Contratti di Quartiere"**;
- d) provvede allo stanziamento di almeno 500 milioni di euro l'anno da destinare alle regioni per l'erogazione dei contributi del **"fondo sostegno affitti"**.

In materia di **"disciplina degli accessi"** alla legge-quadro competerebbe la definizione:

- a) dei criteri generali per la valutazione della capacità economica delle famiglie e la valutazione della condizione di disagio abitativo, con un set di **"indici nazionali di situazione"** tramite i quali definire la misura della domanda sociale da mettere in carico alla politica di welfare e garantire una gestione degli accessi secondo effettive graduatorie di bisogno;
- b) delle **scelte di fondo sui modelli organizzativi del servizio abitativo pubblico e sul regime dei beni**, salvaguardando la proprietà pubblica e la finalità sociale d'istituto del patrimonio come provvista di alloggi per le fasce sociali in condizioni economiche svantaggiate.



Il Congresso ritiene che questa proposta di legge-quadro sul welfare, e non il piano-casa del governo, di cui invece chiede in sede nazionale una pronta riforma, sia la leva pubblica indispensabile tramite la quale costruire idonee strategie d'offerta, **per uscire dalla crisi abitativa** o almeno per ridurre il disagio più grave e contrastare la povertà e l'esclusione abitativa diffuse nel Paese.

3. La legge urbanistica d'indirizzo nazionale per introdurre modelli di gestione basati su principi di "custodia del territorio" come bene pubblico, di salvaguardia della sostenibilità ambientale, di trasparenza e partecipazione nei processi decisionali di trasformazione urbana, riducendo la discrezionalità degli apparati amministrativi rispetto alle scelte e agli atti di governo del territorio, promuovendo "buone pratiche" di pianificazione in sede locale, con riferimento a quattro obiettivi generali:

- 1) **ridurre il consumo di suolo**, ponendo agli operatori obblighi di "compensazione ecologica" e limiti sull'utilizzo di suolo ineditato quando sia possibile il soddisfacimento dei nuovi fabbisogni insediativi con il riuso di aree dismesse o sottoutilizzate, già urbanizzate;
- 2) garantire una congrua "**dotazione territoriale per l'edilizia residenziale pubblica**";
- 3) prevedere nella gestione dell'urbanistica **modelli di "governance" aperti alla partecipazione attiva degli abitanti**;
- 4) implementare nel sistema della pianificazione locale il "**Piano strategico per le periferie**", di cui si dovrebbero dotare i comuni, singoli o associati, come basilare strumento di programmazione partecipata per l'attuazione di politiche integrate di rigenerazione e di sviluppo locale sostenibile nelle aree urbane in crisi.

Il Congresso considera altresì necessaria una sistematica e puntigliosa **azione di tutela in tutte le sedi giurisdizionali attivabili**, su questioni essenziali, fra queste le garanzie di un accesso alle prestazioni, con uguali diritti fra soggetti portatori dello stesso disagio, e la salvaguardia delle finalità d'istituto del patrimonio di ERP, contro ogni progetto statale o regionale di privatizzazione e di vendita generalizzata degli alloggi, per ottenere:

- a) l'abrogazione delle norme introdotte dalla legge 133/2008 (piano-casa del governo) e da normative regionali di eguale tenore, che attorno alla condizione di cittadino immigrato o al periodo di residenza nella stessa regione hanno eretto limitazioni discriminatorie, xenofobe e razziste sull'accesso agli alloggi e ai sussidi economici;
- b) l'abolizione delle norme nazionali (legge 133/2008) e il blocco di qualsivoglia progetto di dismissione generalizzata del patrimonio di ERP, ivi compresa l'invalidazione di illegittime ridestinzioni dei ricavi di piani di vendita di quote di alloggi (disposti da normative o provvedimenti regionali in itinere) per finalità d'istituto diverse dall'ERP;
- c) la riforma del vigente decreto sulla definizione di "alloggio sociale", da riferire, per rapporto alla missione e ai profili di servizio cui è destinato il patrimonio, solo all'edilizia popolare con canone sociale, tenendola separata dagli alloggi di edilizia agevolata o convenzionata in locazione con canone moderato o sostenibile, o in vendita.

GLI OBIETTIVI DI POLITICA REGIONALE E DI TERRITORIO PER UN «WELFARE ABITATIVO LOCALE»

Così stabilito il quadro di riferimento generale per le politiche sociali sulla casa, il Congresso ritiene basilare per l'azione di contrasto alla povertà e al disagio abitativo un'organizzazione dell'offerta sociale e di welfare a scala di quartiere o di area urbana, ossia lo sviluppo di un



«welfare abitativo locale» .

Sotto quest'aspetto, due sono le sfide che impegnano oggi e in prospettiva l'azione sindacale di tutela e contrattazione nel territorio.

1. La salvaguardia e lo sviluppo del servizio abitativo pubblico regionale, affinché il riassetto in corso degli ordinamenti regionali e dei profili di servizio dell'ERP non si risolva nel conclusivo e irrimediabile travisamento delle funzioni di protezione e coesione sociale del comparto o in condizioni diseguali da regione a regione di accesso ai livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, ma, invece:

- a) si recuperino **flussi di spesa** importanti per accrescere l'offerta di alloggi sociali e migliorare la qualità abitativa degli insediamenti esistenti, promuovendo la definizione di normative quadro regionali in materia di finanziamento e programmazione della spesa e degli interventi, con la costituzione di «Fondi regionali» che, integrando gli stanziamenti statali con quote strutturali del bilancio della Regione, sovvenzionino i programmi d'edilizia sociale, di riqualificazione dei quartieri residenziali pubblici e di risparmio energetico degli edifici;
- b) si recuperi **efficienza ed economicità** della gestione pubblica dell'ERP, contrastando le derive privatistiche sulla riforma degli enti gestori, puntando su un modello di «azienda pubblica di servizio», definendo un sistema di controllo di gestione con criteri normativi per la valutazione comparativa dei costi e dei ricavi e la trasparente valutazione della sostenibilità economica del servizio, garantendo altresì all'utenza facoltà e ambiti per il controllo e la valutazione dei risultati della gestione;
- c) si recuperi, infine, **efficacia sociale** dei criteri d'accesso e di affitto disposti dalle differenti e contraddittorie normative regionali per restituire ai primi coerenza tra finalità sociali degli alloggi e requisiti di selezione e d'assegnazione secondo effettive graduatorie di bisogno, e ai secondi equilibrio tra partecipazione dell'utenza ai costi del pubblico servizio e sopportabilità del canone sociale e delle spese, senza trasferire sull'utenza compiti e oneri impropri di autofinanziamento del sistema dell'ERP.

2. La partecipazione ai processi di pianificazione e programmazione per lo sviluppo delle politiche locali d'offerta abitativa sociale, intervenendo nell'ambito delle fasi di definizione dei piani strategici e di governo del territorio, per promuovere una gestione urbanistica della città coerente con gli obiettivi di sviluppo e di inclusione sociale, di recupero delle periferie urbane e dei quartieri degradati, di tutela ambientale, di sviluppo urbano sostenibile e d'efficienza energetica.

Attraverso i dispositivi pianificatori – vigenti o da riformare – diretti alla formazione delle “dotazioni territoriali” e nell'ambito dei piani attuativi devono essere individuate le condizioni per la concreta realizzazione di politiche locali mirate all'accrescimento dell'offerta abitativa sociale, prevedendo **quote obbligatorie di cessione gratuita di aree o alloggi per l'ERP e, proporzionalmente alla dimensione e tipologia sociale dei fabbisogni, quote di riserva d'edificabilità per alloggi con affitto sostenibile**. Le aree già di proprietà pubblica o acquisite dall'amministrazione pubblica tramite i meccanismi perequativi devono essere destinate ai programmi d'intervento che prevedono la costruzione di almeno una quota prevalente di alloggi d'edilizia popolare a canone sociale.

Nelle aree metropolitane e nei maggiori poli urbani delle regioni, la questione della rigenerazione urbana deve stare al centro della strategia di sviluppo locale, sostenibile e partecipato, attraverso la predisposizione di “**piani strategici per le periferie**” nel cui ambito coordinare e integrare i diversi strumenti d'intervento (Contratti di Quartiere, piani attuativi, piani di accompagnamento sociale).



Il progetto organizzativo nel territorio

Il Congresso, stante il peggioramento della crisi abitativa, con le crescenti esigenze di tutela e di rappresentanza sociale dei bisogni e degli interessi abitativi dei soggetti sociali esclusi o svantaggiati, considera prioritario il rafforzamento della presenza organizzativa del SICET, sia sotto il profilo dello sviluppo dell'attività dello sportello sindacale, sia sotto il profilo dell'azione vertenziale e di contrattazione nel territorio.

In questa prospettiva il Congresso ribadisce la centralità del patto tra CISL e SICET, confermandone le linee guida e sollecitandone un'evoluzione che valorizzi la titolarità del SICET sulle politiche abitative e la rappresentanza sindacale degli inquilini, e individua per la realizzazione del progetto di sviluppo organizzativo nel territorio i seguenti urgenti obiettivi:

1. Miglioramento e sviluppo dei rapporti di convenzione con le strutture CISL

Ci sono situazioni organizzative in alcune regioni e territori che richiedono una messa a punto, d'intesa con la CISL, delle condizioni minime d'intervento e di prospettiva del presidio organizzativo SICET, oppure, nel rispetto dei diversi ruoli e missioni di servizio e rappresentanza, una più efficace collaborazione delle strutture SICET con il sistema CISL senza che abbiano a risentirne le potenzialità di sviluppo organizzativo e di crescita del proselitismo SICET, per realizzare condizioni crescenti di autonomia economica della struttura.

A questo scopo è compito degli organismi dirigenti promuovere, di concerto con la Confederazione, una verifica dello stato attuativo della convenzione nazionale e una metodica attività di accompagnamento e rilancio in sede locale delle sottostanti convenzioni con le Unioni sindacali regionali, le Unioni sindacali territoriali e le Federazioni di categoria della CISL, ottimizzando da un lato l'accesso degli iscritti CISL all'offerta di servizi sindacali SICET, dall'altro favorendo l'accesso alle strutture SICET del sistema informativo confederale a tutti i livelli, per permettere una puntuale informazione degli iscritti nei territori e nei luoghi di lavoro.

2. Radicamento organizzativo nel territorio e sviluppo del tesseramento, concentrando l'impegno delle strutture sulle seguenti linee di lavoro:

- **migliorare** complessivamente la presenza organizzativa in ambito regionale e territoriale nei punti deboli dell'intervento e del tesseramento, anche attraverso l'apporto della struttura nazionale su singoli progetti mirati di sviluppo organizzativo, per consolidare le strutture regionali e territoriali come presidi di "prima linea" delle politiche sociali di welfare;
- **rafforzare** l'intervento nel settore pubblico (con delega sindacale) nelle aree di maggiore insediamento ERP e con migliore potenzialità di crescita associativa;
- **sviluppare** in tutti i territori, l'intervento e il ruolo SICET nelle attività di sportello e di contrattazione in materia d'assistenza e tutela della condizione abitativa, per lo sviluppo organizzativo, della rappresentanza e del finanziamento;
- **valorizzare** le competenze e professionalità presenti nelle strutture al fine della migliore articolazione dei servizi;
- **attuare** il riordino del sistema amministrativo contabile di tutte le strutture SICET, per ottenere:
 - a) maggiore certezza delle entrate e programmabilità delle uscite;
 - b) controllo e armonizzazione di tutte le posizioni retributive/contributive e del trattamento delle collaborazioni;



- c) percorsi organizzativi adeguati per accrescere la quota associativa di autofinanziamento.

3. Politica e gestione delle risorse umane, attraverso lo sviluppo dei seguenti indirizzi operativi:

- allargamento della militanza, con percorsi organizzativi e formativi di base per accrescere e stabilizzare l'intervento volontario nell'attività di tutela e organizzativa, anche attraverso il rapporto con le categorie CISL.
- La formazione dei gruppi dirigenti, da attuare con piani formativi finalizzati a:
 - a) la promozione e la crescita delle capacità operative degli apparati organizzativi e dell'azione di rappresentanza nel territorio;
 - b) lo sviluppo delle capacità del gruppo dirigente di gestire i processi d'elaborazione, innovazione normativa e contrattazione sia delle politiche di welfare sia di quelle urbanistiche.

4. Sviluppo della comunicazione e dei network informativi:

- curando l'aggiornamento sistematico e il perfezionamento del sito web nazionale, sia della parte pubblica, sia della sezione riservata per le strutture SICET e i legali che cooperano con il SICET;
- affinando la capacità delle strutture di sviluppare il rapporto con gli organi di informazione.

5. Il SICET e lo sviluppo di un riferimento al Sindacato Europeo

Il Congresso considera fondamentale, in questa fase, presidiare la definizione delle politiche comunitarie per la tutela del diritto all'alloggio, inteso dall'ordinamento comunitario come uno degli elementi essenziali del modello di coesione sociale europeo, sviluppando l'azione di rappresentanza attraverso il rapporto con lo IUT e i collegamenti con tutte le istituzioni UE.

Il 6° Congresso nazionale impegna gli organismi dirigenti a portare i contenuti della relazione e del dibattito nel congresso della CISL e al confronto con le altre organizzazioni sindacali degli inquilini per una forte, solidale e unitaria ripresa dell'iniziativa organizzativa, di rappresentanza e di mobilitazione, a sostegno del programma di politica sociale della casa.

Cattolica (RN), lì 8 maggio 2009

Approvato all'unanimità