



OSSERVAZIONI E PROPOSTE SULLA RIFORMA DELLE ALER

Premessa

CISL, SICET e Funzione Pubblica-CISL concordano sulla necessità di una riforma delle ALER e sono disponibili ad un confronto concreto e costruttivo con Regione Lombardia sul modello di governance e l'efficiamento del sistema organizzativo, ma dissentono dalla scelta di un'agenzia centralizzata del patrimonio come si delinea nel PDL approvato dalla Giunta, restando peraltro del tutto indefinito nel citato progetto il ruolo del territorio ai fini dell'appropriatezza e dell'efficacia sociale della gestione del servizio dell'edilizia residenziale pubblica.

Non ci sentiamo affatto vincolati ad una mera difesa dell'esistente, ma due sono i criteri che devono orientare l'approccio metodologico della riforma:

- l'edilizia pubblica in Lombardia, più che in qualsiasi altra regione d'Italia, è un patrimonio consistente e diffuso nel territorio, non tutto in capo al sistema ALER: un terzo circa degli alloggi sociali è di proprietà dei Comuni. La riforma delle ALER non può non guardare all'esigenza di un coinvolgimento e con un ruolo primario degli enti locali nel modello di governance del servizio, perché efficienza ed economicità delle gestioni sono inseparabili dalla *mission* sociale dell'edilizia pubblica e dalle esigenze di buona qualità e trasparenza del servizio sul complessivo (di ALER e Comuni) patrimonio abitativo pubblico nella regione;
- sulla riforma del modello organizzativo di gestione di un servizio di questa importanza, stante anche l'attuale fase economica e sociale, è vietato sbagliare e per questa ragione pensiamo sia necessario che il processo di riforma delle ALER debba essere ben ponderato e più aperto al confronto, per individuare le soluzioni di maggiore affidamento rispetto a obiettivi condivisi di sviluppo e migliore qualità del servizio.

1. La crisi abitativa esige l'urgente rilancio dell'edilizia residenziale pubblica

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 e diffondendo 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 svantaggio e una politica pubblica debole o assente sia centralmente, da lato della spesa, sia localmente, dal lato della programmazione e della pianificazione urbanistica.

I soli interventi di edilizia pubblica attualmente previsti in Lombardia sono quelli scaturiti dalla precedente programmazione regionale (PRERP 2002-2004 e PRERP 2007-2009), ancora in fase di completamento; 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 presuntivamente in grado di assicurare la compartecipazione dei beneficiari alla sostenibilità finanziaria degli interventi, con conseguenti offerte abitative prevalentemente di edilizia convenzionata e agevolata, rivelatesi alla prova dei fatti sempre meno accessibili in tempo di crisi.

In questo quadro ogni serio tentativo di riforma del modello gestionale dell'ERP deve anzitutto pronunciarsi su una questione di fondo: in cosa consiste e deve in prospettiva consistere il servizio dell'*edilizia sociale*.

C'è 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 dal lato della domanda in condizioni di maggiore disagio e svantaggio solo se si mettono in campo politiche di sistema, avviando la realizzazione d'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.

Ripristinare un canale di finanza di comparto per il rilancio di una politica dell'edilizia residenziale pubblica non è questione risolvibile in ambito solo regionale, ma nemmeno può risolversi facendo affidamento su un supposto interesse e coinvolgimento del mercato, rivelatisi sinora alquanto aleatori, per operazioni di valorizzazione del patrimonio pubblico esistente.

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'autofinanziamento del sistema ALER, come è stata immaginata nella legge 27/2007, 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 sopportabile il costo-casa per le fasce sociali con più gravi difficoltà, contribuendo così anche alla riduzione della morosità incolpevole gravante sui bilanci dei gestori.

2. Assicurare efficienza e appropriatezza del modello organizzativo del servizio di ERP nel territorio

Una riforma del modello organizzativo del servizio dell'edilizia residenziale pubblica lombarda deve perciò 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 accessibili, rafforzando nel breve e nel lungo termine il sistema d'offerta pubblica e sociale sul territorio.

Sotto il profilo ordinamentale, l'organizzazione del sistema abitativo nel territorio è oggi una prevalente competenza dell'ente locale. Ai Comuni soltanto è infatti demandata la funzione di assumere, pur nel quadro di indirizzi, strumenti e risorse veicolati dalla Regione, gli atti conseguenti ad una corretta misura della domanda abitativa (art. 9, l.r. 27/2009, "*T.U. dell'edilizia residenziale pubblica*"), assicurando il sistema d'offerta più adatto al soddisfacimento di un bisogno fondamentale delle persone, per rapporto a condizioni di svantaggio economico o sociale che invece ne causano sistematicamente l'esclusione.

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 hanno su base territoriale la titolarità e la capacità giuridica ed organizzativa della gestione dei patrimoni pubblici e il ruolo di *developer* dell'edilizia pubblica e sociale, come soggetti ausiliari degli enti locali, in coerenza con quel principio di sussidiarietà, così spesso chiamato in causa nei processi di riforma della P.A., 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, non solo i Comuni, stante che politiche di sviluppo dello stock abitativo pubblico e sociale, in regime di risparmio del consumo di suolo e di attenzione alla sostenibilità dei sistemi territoriali, esigono, anche nel caso dell'abolizione delle province, l'esercizio di funzioni di governo urbanistico a carattere sovracomunale.

C'è quindi ancor più bisogno nel campo dell'edilizia sociale di una "*agenzia pubblica di welfare*" su base territoriale, con personalità giuridica e autonomia patrimoniale e gestionale, che partecipi attivamente ai processi di sviluppo locale, in sinergia con i comuni e le realtà sovracomunali.

Siamo perciò disponibili ad un riassetto degli enti gestori del servizio di ERP che, tenuto conto 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, punto di riferimento delle comunità e partner strategico delle istituzioni locali. E, d'altra parte, considerando che con il d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio u.s. sull'abolizione delle Province si è avviato un processo che dovrebbe delineare un nuovo ambito per alcune politiche territoriali d'interesse sovracomunale, sarebbe opportuno che la riconfigurazione territoriale dell'attuale sistema ALER, per tempi e modi, oltre all'atteso ordinamento della Città metropolitana, guardasse agli esiti complessivi della riforma istituzionale in atto.

3. Riqualificare il gestore come “*Agenzia pubblica di welfare*” nel territorio per l'attuazione e la gestione delle politiche abitative d'offerta sociale

Maggiore efficienza ed economicità del sistema degli enti gestori sono anche per noi obiettivi irrinunciabili e improcrastinabili e non sono affatto in contrasto con un principio di organizzazione su base territoriale che, anzi, è il solo che può assicurare superiori livelli di efficacia sociale rispetto alla fornitura e alla gestione di un servizio come quello dell'edilizia residenziale pubblica.

Peraltro, le attuali difficoltà e inefficienze degli enti gestori non dipendono dal fatto che il modello di *governance* vigente difetti di un centro unitario a cui ricondurre le più essenziali funzioni di indirizzo e di controllo sull'attività delle ALER. Il T.U. dell'edilizia residenziale pubblica., artt. 5, 24 e 33 della l.r. 27/2009, mantiene in capo alla Regione dette funzioni, casomai si dovrebbe spiegare perché ci sia stato mancato controllo sull'attività delle aziende.

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, salvaguardando i livelli occupazionali;
- **razionalizzare il sistema dei gestori**, anche per accorpamento organizzativo delle aziende attualmente operanti in alcuni territori, considerando a questo fine gli esiti del riassetto del sistema delle autonomie locali, conseguente al superamento delle Province, confermandone la natura di agenzie pubbliche di welfare dotate di personalità giuridica, autonomia patrimoniale e contabile, di cui le Autonomie locali, ma anche la Regione, si avvalgono per la gestione unitaria del patrimonio (di ALER e dei Comuni) 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 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.

La struttura di governo delle nuove Agenzie dovrà essere semplice e monocratica, con l'abolizione del CdA e del presidente, con un revisore unico in luogo del collegio dei sindaci. Per contrappeso si dovranno però rafforzare gli istituti della partecipazione e del controllo di gestione.

A) *Organi amministrativi dell'Agenzia*

Gli organi amministrativi dell'Agenzia sono:

- il **Direttore generale**, nominato con delibera della Giunta regionale. Il direttore generale ha la rappresentanza legale e la responsabilità di conseguire gli obiettivi secondo gli indirizzi dettati dalla Regione ai sensi dell'art. 5 l.r. 27/2009, predisporre il bilancio, definisce la programmazione e provvede agli atti necessari alla gestione dell'attività. L'incarico può essere revocato dalla Giunta regionale, previo parere consultivo del Consiglio d'indirizzo e vigilanza dell'Agenzia, con atto motivato, in caso di gravi e reiterate inadempienze o di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati;
- il **Revisore unico** nominato con delibera della Giunta regionale;

B) *Decentramento organizzativo dell'Agenzia*

Unità Operative di Decentramento Organizzativo. - Sulla base di un atto d'indirizzo della Giunta regionale che tiene conto della dimensione e localizzazione del patrimonio, la singola Agenzia territoriale, con apposito regolamento organizzativo predisposto dal Direttore generale, costituisce proprie unità operative di decentramento organizzativo sul territorio di propria competenza per assicurare adeguati e uniformi standard di intervento gestionale e di servizio all'utenza (modifica del comma 2 dell'art. 11, l.r. 27/2009).

C) *Partecipazione e controllo di gestione*

Consiglio di indirizzo e di vigilanza (art. 19 bis, al T.U. vigente, l.r. 27/2009). - Il Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'Agenzia, i cui componenti partecipano a titolo onorifico, 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. confederali e degli inquilini. Il Consiglio si esprime con parere obbligatorio preventivo sul bilancio dell'Agenzia e le sue variazioni,

sull'adozione e la modifica del regolamento di organizzazione e del regolamento di amministrazione e contabilità, nonché sulla rendicontazione periodica del Direttore generale rispetto al conseguimento degli obiettivi prestabiliti. Nell'esercizio della propria attività di vigilanza il Consiglio può formulare rilievi sugli atti di gestione e farne opportuna segnalazione alla competente Direzione Casa di Regione Lombardia.

Conferenza dei sindaci (introdurre un art. 10 bis, al T.U. vigente, l.r. 27/2009). - I Comuni compresi nel territorio di competenza dell'Agenzia partecipano con pareri obbligatori e proposte al processo di pianificazione delle attività dell'ente gestore attraverso la Conferenza dei sindaci. La Giunta regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie locali e la competente Commissione consiliare, predispone il regolamento che disciplina il funzionamento della Conferenza, la pubblicità dei lavori e le forme di partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali o di altri soggetti operanti nel territorio che svolgono attività inerenti l'edilizia pubblica e sociale. Lo stesso regolamento individua le modalità per la scelta del Presidente. La Conferenza è convocata in via ordinaria una volta l'anno per il parere sulla programmazione dell'attività dell'Agenzia, o quando il Presidente lo ritiene opportuno o su richiesta motivata di un numero qualificato dei suoi componenti (da stabilire nel citato regolamento della conferenza) o del Comune capoluogo o del direttore generale dell'Agenzia. Alla Conferenza compete altresì esprimersi:

- sulla valutazione dei fabbisogni abitativi rilevati dai Comuni e l'individuazione degli ambiti urbani nei quali localizzare in via prioritaria le politiche di sviluppo del patrimonio abitativo pubblico e sociale, per promuovere scelte di pianificazione a livello comunale o sovracomunale (con accordi di programma e accordi di pianificazione fra Comuni) e una programmazione regionale di settore (PRERP) coerenti con la domanda di casa nel territorio;
- sulle misure e gli interventi da adottare ai fini del comma 2 dell'art. 33 e dell'art. 35 della l.r. 27/2009, con il raccordo tra Comuni e soggetti proprietari di edilizia pubblica nel territorio;
- sulle scelte e i programmi di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio e il reinvestimento dei ricavi ai sensi degli artt. 45-47 della l.r. 27/2009;
- sulle scelte riguardanti l'organizzazione dei presidi decentrati nel territorio di competenza dell'Agenzia.

Comitato di qualità. - Integrando la disciplina prevista dall'art. 26 della l.r. 27/2009 in merito ai diritti dell'utente, in ogni Agenzia si dovrà costituire un Comitato di qualità, i cui componenti partecipano a titolo onorifico, che sulla base di apposito regolamento predisposto dalla Regione, esprime pareri preventivi e obbligatori sugli atti riguardanti 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 l'attività di conservazione e manutenzione del patrimonio. 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 sono rappresentate le OO.SS. degli inquilini e i rappresentanti delle Autonomie locali. Nell'esercizio della propria attività di controllo il Comitato può formulare rilievi sugli atti e farne apposita segnalazione al Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Agenzia.

Milano, settembre 2013