



Milano, 7 aprile 2016

Audizione V Commissione

## **OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUI PDL DI RIFORMA DELL'EDILIZIA PUBBLICA E SOCIALE**

### Premessa

I tagli alla spesa sociale per il finanziamento del servizio dell'edilizia pubblica, accompagnati dalla pretesa dell'autosostenibilità della gestione e dei programmi d'intervento, sono alla base della crisi attuale delle ALER, ma anche della difficoltà del sistema pubblico nel suo complesso di organizzare nel territorio una valida politica di contrasto all'emergenza casa e al rischio di deprivazione abitativa.

In questo quadro, o si sceglie di intervenire sulle cause della crisi del sistema d'offerta sociale, oppure si finisce per fare **un rifacimento della normativa tutto interno ancora a un modello di autosostenibilità** che sappiamo impossibile da realizzare senza stravolgere la missione e alcuni dei più essenziali profili di servizio dell'edilizia pubblica.

Sul punto politico le soluzioni normative che propone il progetto di legge regionale n. 273 d'iniziativa della Giunta e i PDL abbinati, per aspetti di fondo e con accenti diversi, ricalcano più la seconda opzione ed avrebbero a nostro avviso ricadute di scarso effetto o di nessuna utilità pubblica, sia ai fini del riequilibrio economico-finanziario del sistema e tantomeno ai fini di un urgente rilancio del ruolo sociale dell'ERP.

Preliminarmente si dovrebbe meglio considerare **il senso di una scelta come quella di imboccare la strada della delegificazione**, dopo aver tanto voluto un T.U. delle leggi per assicurare l'organicità e la sistematicità della normativa di settore, sostituendolo con una legge di principi e demandando la disciplina applicativa e di dettaglio a successivi e distinti regolamenti di Giunta. Nel PdL n. 273 se ne contano quattro.

La sottrazione di quasi tutta la materia dell'edilizia pubblica alla potestà del Consiglio, con il cambiamento delle fonti normative e con una legge-cornice in molte parti scarna e poco idonea a fissare dei limiti di contenuto e di operatività alla potestà regolamentare della Giunta, non migliorerebbe affatto l'efficienza e l'efficacia dell'attività d'indirizzo e regolazione del sistema. Anzi, l'unico fatto certo è che a riforma approvata resterebbe ancora da scrivere l'intero corpo normativo sui diritti e le tutele delle persone, sia con riferimento ai requisiti e alle garanzie di trasparenza e imparzialità delle procedure amministrative riguardanti il trattamento della domanda sociale in fase d'accesso, sia rispetto alle condizioni d'uso degli alloggi e di servizio rivolte all'utenza. Parimenti, anche le norme che regolerebbero l'esercizio del mandato istituzionale assegnato ai diversi soggetti coinvolti nella programmazione dell'offerta e nella

gestione del servizio (Comuni, ALER e operatori accreditati) resterebbero in larga parte da definire ex post.

## Osservazioni generali

Ciò premesso la proposta di riforma è sì partita con l'idea condivisa di salvare l'edilizia pubblica lombarda dall'inevitabile fine del modello autarchico basato sull'autosostenibilità del sistema ALER, ma poi ha lasciato **il finanziamento del comparto tra i problemi più irrisolti del progetto di legge.**

Senza nulla togliere all'importanza della provvista finanziaria messa a disposizione della riforma resta il fatto che non c'è un impegno strutturale sul finanziamento dell'edilizia pubblica. La misura solidaristica per compensare i gestori dei mancati ricavi per morosità incolpevole – se non si correggono le norme sui canoni stante l'impatto duraturo della crisi sulla condizione economica delle famiglie – è insufficiente, mentre i finanziamenti previsti per i programmi di recupero degli immobili, comprensivi degli scarsi stanziamenti statali trasferiti con la legge 80/2014, sono le stesse risorse trovate nel precedente assestamento di bilancio e non hanno una valenza strutturale. Con questa riforma il finanziamento dell'edilizia pubblica avrebbe ancora nella politica di bilancio di Regione Lombardia il carattere di una scelta eventuale o, nel migliore dei casi, residuale.

**Parimenti irrisolto è il problema dell'inserimento del sistema dell'edilizia sociale nell'ambito della programmazione regionale**, sia perché viene meno, con il superamento del PRERP, la previsione di uno specifico programma regionale d'indirizzo strategico per le politiche abitative, sia perché, anche dal lato urbanistico, resta indefinito il raccordo fra il sistema dell'edilizia sociale e il quadro della pianificazione del sistema edilizio e insediativo territoriale.

**Nella gestione degli alloggi si prospetta una forte espansione della presenza del privato**, posto su un piano di parità con il pubblico senza fissare – nemmeno per i tratti principali – i criteri riguardanti l'accreditamento e la disciplina sanzionatoria, le regole di trasparenza, le condizioni e le procedure di affidamento, i requisiti di qualità del servizio.

È pur vero che il privato è già presente nella gestione degli alloggi e con regole stabilite dal singolo ente proprietario nel contratto di servizio, ma chiaramente non sono solo l'uniformità e la fonte delle regole i problemi che muovono la proposta di riforma. Si vuole altresì dare impulso ad una presenza del privato sistematica e concorrenziale rispetto al sistema ALER, fissando una cornice certa e attrattiva per gli operatori. Il che avrebbe dubbi vantaggi per il gestore pubblico, sia in termini di recupero d'efficienza gestionale e sia in tema di riequilibrio dei conti, ma abbastanza sicuri sarebbero invece gli effetti distorsivi dal lato dei costi del sistema oppure della destinazione del patrimonio. Infine, su questo stesso versante, la proposta di legge trascura completamente la previsione di apporto di patrimonio immobiliare da parte dell'operatore privato, che potrebbe diventare la chiave di volta di una forte innovazione nella gestione del patrimonio pubblico.

Nel primo caso l'amministrazione pubblica dovrebbe garantire all'operatore accreditato affidatario della gestione degli alloggi la compensazione degli obblighi di servizio e un ragionevole utile. Nel secondo caso, assecondando una prassi ampiamente utilizzata dalle ALER su parti di patrimonio inoccupato, sulla quota di alloggi affidati in gestione al privato si varierebbe in tutto o in parte la tipologia del servizio abitativo e il target sociale a cui prestarlo per coprire con i ricavi gli oneri del contratto di servizio. La terza questione, se fosse adeguatamente considerata, darebbe un valido contributo al problema esposto in premessa, in

particolare sul lato del disequilibrio domanda-offerta che è il punto di maggiore debolezza di tutto il sistema pubblico lombardo.

**Il restringimento della disponibilità di alloggi assegnabili a canone sociale** è un problema che si palesa per diversi aspetti all'interno del progetto di riforma.

Infatti, il progetto di legge in esame:

- insiste nella fallimentare politica della vendita degli alloggi pubblici, fino a circa 24.000 alloggi, il 15% del patrimonio);
- amplia la possibilità, con i piani di valorizzazione, di destinare grosse quote di patrimonio (non meno del 5% degli alloggi esistenti, pari a circa 8.000 u.a.) per gestioni più redditizie;
- abolisce la norma che consente ai Comuni di anticipare l'assegnazione in caso di sfratto in esecuzione o di altre urgenze di soggetti comunque in graduatoria e nei limiti del 30% (o del 50% se autorizzati dalla Regione) della disponibilità di alloggi annualmente assegnabili, per sostituirle con risposte abitative precarie (i c.d. servizi abitativi transitori) che in ogni caso graverebbero sulla disponibilità di alloggi pubblici, anche assorbendola per intero, potendo distogliere dall'assegnazione con canone sociale fino a un massimo del 10% del patrimonio posseduto (circa 16.000 alloggi).

E, infine, questa riforma propone **una disciplina degli accessi discriminatoria verso i poveri e i migranti**, con limitazioni per quote d'ingresso e con meccanismi opachi di assegnazione degli alloggi previsti a salvaguardia non tanto di una risposta equilibrata a differenziate categorie di bisogno quanto dei ricavi dei gestori pubblici o privati.

D'altra parte al mix sociale e all'assegnazione di alloggi per specifiche categorie di concorrenti provvedono già alcune norme del regolamento degli accessi, più volte modificato e integrato. Se permane una difficoltà essa non dipende dall'asserita rigidità o insufficienza delle norme vigenti, ma dal fatto che non c'è offerta accessibile e soprattutto manca l'offerta pubblica.

Dopodiché, pecca quantomeno di poca concretezza l'idea di trasferire ai Servizi sociali locali compiti e spesa per misure socio-assistenziali che essi non possono garantire a causa dei tagli al bilancio, pretendendo paradossalmente che i Comuni si responsabilizzino per affrontare un quadro emergenziale in campo abitativo maggiormente deteriorato per effetto anche di un'esplicita azione pubblica discriminatoria verso la domanda in condizioni di più grave disagio.

In definitiva, il cambiamento che si prospetta, nonostante la molta retorica spesa sulla riforma e tutti gli sforzi per valorizzare il patrimonio o spostare l'utilizzo degli alloggi su servizi di maggiore e più sicuro ricavo per i gestori, selezionando un'utenza meno svantaggiata, lascerebbe la gestione dell'edilizia pubblica ancora in condizioni di disequilibrio finanziario e con un netto peggioramento della gestione dell'emergenza abitativa nel territorio.

## Proposte di modifica

### 1. Il sistema regionale dell'edilizia pubblica e sociale

La prima garanzia dei diritti nell'ordinamento di settore è costituita dal vincolo di destinazione gravante sugli immobili realizzati o acquisiti per il servizio dell'edilizia residenziale pubblica che si qualifica tale in base ai requisiti di disagio per l'accesso e a un utilizzo tipico dell'alloggio per colmare detto disagio. Il fatto che il PdL n. 273 intervenga su questo principio, definendo servizi abitativi distinti – pubblici e sociali – con riferimento ad una indistinta

qualificazione dell'alloggio sociale, ha uno scopo soltanto, quello di eliminare il vincolo di destinazione sui beni e rendere mobile la destinazione degli alloggi da un servizio all'altro.

Questa separatezza dell'alloggio dal suo utilizzo o servizio tipico dovrebbe essere rimossa non solo rispetto alle norme generali che delineano **il sistema regionale, da ridefinire meglio con riferimento a un'Edilizia residenziale pubblica e a un'Edilizia (convenzionata o privata) sociale**, ma, soprattutto, **togliendo le norme che prevedono la possibilità di attuare sistematiche e ampie sottrazioni di alloggi pubblici** disponibili per improprie operazioni di valorizzazione e servizi diversi dalla finalità d'istituto dell'edilizia residenziale pubblica.

Il patrimonio di Edilizia residenziale pubblica va salvaguardato quale strumento fondamentale per contrastare l'emergenza abitativa, rendendo disponibili all'assegnazione a canone sociale tutti gli alloggi pubblici sfitti o sottratti per altre destinazioni, cessando la vendita delle case popolari e in ogni caso tutelando i diritti degli assegnatari, escludendo il ricorso alla mobilità forzata.

La formazione di uno stock di Edilizia (convenzionata o privata) sociale è una strategia di sistema importante purché serva ad implementare l'offerta di case con affitto sostenibile e sia aggiuntiva e integrativa, non sottrattiva, rispetto all'offerta di edilizia residenziale pubblica. Infine, è necessaria una nuova impostazione sui programmi di housing sociale, velocizzando i processi di studio, progettazione e intervento, valorizzando la riqualificazione e la rigenerazione urbana finalizzata a dare una risposta alla domanda abitativa e all'inclusione sociale. Allo stesso tempo è indispensabile dare risposte alla necessità di case in affitto con la diretta partecipazione di Stato, Regioni e Comuni, protagonisti con un ruolo diretto non solo nella gestione del processo di individuazione delle esigenze e delle aree, ma anche nella costruzione e gestione dello stesso patrimonio. Ciò, anche per dare risposte articolate ad un bisogno composito e all'introduzione di un fattore calmierante al mercato dell'housing.

## 2. Strutturalità del finanziamento del sistema e programmazione regionale

La strutturalità di una leva finanziaria per le politiche di sistema dovrebbe essere chiaramente definita prevedendo l'istituzione di un «**Fondo regionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale**» alla cui dotazione finanziaria la Regione provveda tramite apposita assegnazione di risorse da determinare annualmente con la legge di bilancio in misura non inferiore a una quota minima o essenziale delle complessive risorse a bilancio (almeno l'1% del bilancio della Regione), considerando le risultanze dell'analisi del fabbisogno di alloggi sociali in Lombardia svolte periodicamente dall'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa e gli obiettivi di sviluppo e di buon funzionamento del servizio abitativo pubblico, la manutenzione, il risparmio energetico, il recupero del patrimonio degradato e per nuovi programmi di costruzione, nonché gli oneri delle compensazioni spettanti agli enti gestori per gli obblighi di servizio (interventi di solidarietà su fascia di esenzione o morosità incolpevole). L'organizzazione delle politiche d'offerta e degli interventi deve essere condotta tramite **un Programma triennale per il sistema regionale dell'edilizia residenziale pubblica e sociale**.

Per dare prospettiva di continuità di servizio e sviluppo del sistema regionale dell'edilizia pubblica e sociale si dovrebbe anche considerare, ai fini della strutturalità del finanziamento, **l'individuazione di risorse dedicate, senza però aumentare il livello del prelievo fiscale sui redditi**.

### 3. La gestione degli accessi e il ruolo dei Comuni

È urgente rilanciare un modello di servizio e di gestione pubblica delle case popolari che tuteli **i diritti di persone e famiglie in condizioni di disagio, senza discriminazioni nei criteri d'accesso e nelle procedure di assegnazione**. L'idea che il nuovo modello di sostenibilità passi tramite una qualche modalità di gestione delle procedure d'assegnazione che discrimini i soggetti con più grave disagio economico, condizionandone o precludendone l'accesso, o che tramite il reiterato criterio del periodo di residenza potenziato, come previsto nel PdL abbinato n. 23, si releghi ai margini del sistema pubblico d'offerta famiglie di migranti provenienti da altri Stati o regioni d'Italia è cosa sul quale il sindacato esprime il suo più totale disaccordo.

La valutazione del disagio e della priorità di bisogno devono restare i principi cardine della disciplina degli accessi, perciò riteniamo si debbano **rimuovere dalla proposta di riforma criteri di contingentamento avulsi da una graduatoria di bisogno e quote di assegnazione predefinite**.

Proponiamo di introdurre un modello unificato e permanente di monitoraggio della domanda da attivarsi attraverso **un bando generale sempre aperto che organizzi in un unico sistema di valutazione le molteplici domande di accesso alle prestazioni**, eliminando la varietà di bandi oggi previsti per l'assegnazione di alloggi pubblici o sociali e per l'erogazione di contributi e la ripetizione di identiche attestazioni per la prova dei mezzi da parte dei cittadini. In questo modo si può fare domanda in qualsiasi momento o aggiornare quella già fatta al mutare delle condizioni, con una collocazione in graduatoria in tempo reale attraverso sistemi automatizzati, con la verifica delle dichiarazioni solo nel momento della effettiva erogazione del contributo o dell'assegnazione dell'alloggio. Un sistema di questo genere permetterebbe di avere una graduatoria sempre aggiornata ed utilizzabile, la rapida erogazione del sostegno a cui il cittadino ha diritto con il taglio di una miriade di passaggi burocratici, ed una banca dati sul disagio abitativo in grado di fornire elementi di conoscenza oggi tanto impensabili quanto indispensabili per disegnare le adeguate politiche abitative.

È necessario **restituire ruolo ai Comuni sulla programmazione e gestione dell'offerta abitativa pubblica e sociale**:

- aumentando l'offerta di alloggi sociali anche attraverso norme urbanistiche che fissino obblighi di dotazione minima territoriale non derogabili sulla destinazione delle aree o sulla cessione gratuita per l'edilizia pubblica, puntando prioritariamente al recupero del patrimonio edilizio e al riuso delle aree dismesse;
- mantenendo responsabilità e competenza piena dei Comuni sulle procedure relative alla formazione delle graduatorie, all'assegnazione degli alloggi pubblici e alla decadenza;
- consentendo il ricorso a procedure che affrontino l'emergenza per garantire risposte immediate e priorità di assegnazione della casa popolare a chi ha urgente e più grave bisogno, istituendo commissioni valutative con la presenza anche del sindacato, consentendo così ai Comuni di affrontare le morosità incolpevoli e il problema degli occupanti senza titolo.

### 4. La sopportabilità del canone sociale

Il criterio e la misura del canone sociale sono parte rilevante di quel contenuto essenziale dei diritti, senza il quale la legge di riforma manca di uno dei suoi tratti più significativi. Perciò riteniamo che la normativa sugli affitti debba essere rivista, per rendere sopportabili il canone e

le spese, ma con criteri fissati per legge, perché almeno sulla struttura del sistema dei canoni non si può lasciare carta bianca al regolamento come prevede il PdL n. 273. Da qui la necessità di:

- modulare e ribassare gli attuali affitti rispetto ad **un criterio di calcolo del costo e del valore locativo convenzionali** che tenga meglio conto delle caratteristiche fisiche e di qualità dell'alloggio, nonché delle reali capacità economiche delle famiglie assegnatarie, con riferimento anche alla revisione dell'indicatore di situazione economica equivalente. Con la definizione dei **criteri di calcolo del valore oggettivo convenzionale del canone** si devono prevedere per legge anche i **valori di soglia del canone sociale sopportabile**, come misura dei livelli di compartecipazione dell'utente ai costi del servizio, per rapporto alla condizione economica della famiglia;
- **esentare le famiglie in condizioni di povertà estrema** dal pagamento del canone e delle spese attraverso l'istituzione di un fondo di solidarietà specifico con adeguate risorse per garantire ai gestori la copertura dell'obbligo di servizio rispetto agli oneri accessori e all'importo minimo del canone sociale;
- prevedere il **passaggio da alloggi a canone moderato o convenzionato ad alloggi a canone sociale** e comunque l'applicazione del canone sociale in caso di certificato peggioramento della condizione economica della famiglia.

## 5. Il sistema degli operatori

Il progetto di riforma vorrebbe definire il sistema regionale dell'edilizia sociale attorno a un modello di integrazione pubblico/privato, rispetto al quale si dovrebbe **garantire la funzione sociale delle ALER e di tutti i gestori che operano o potranno operare nel nuovo sistema**, assicurando il sostegno finanziario al risanamento delle ALER e tutelando i livelli occupazionali e la professionalità degli operatori dell'azienda, valorizzando la partecipazione e i servizi agli inquilini con particolare attenzione alla popolazione fragile e anziana.

A questo riguardo si pone anzitutto un problema da specificare nella legge sui profili della normativa che definisce i requisiti di accreditamento, i quali devono rilevare il possesso in capo all'operatore privato di un'organizzazione adeguata, nonché di appropriatezza di mezzi tecnici, esperienza e capacità professionale, prevedendo esplicitamente che **l'accREDITAMENTO sia riconosciuto purché l'operatore dimostri di possedere requisiti omologhi o comunque non inferiori a quelli del gestore pubblico** e perciò confacenti all'espletamento dei servizi di edilizia sociale in luogo dell'ente pubblico stesso.

Si dovrebbe altresì stabilire nella legge che il conferimento ad un operatore accreditato di un determinato servizio di edilizia sociale, ovviamente tramite procedimento d'evidenza pubblica, **non comporti maggiori costi di gestione o aggravio di oneri per l'utenza** rispetto all'erogazione da parte di Comuni e ALER degli stessi servizi e che vi siano evidenti vantaggi pubblici, quali l'apporto di alloggi di proprietà o nella disponibilità dell'operatore stesso da destinare, anche per un periodo determinato, alle finalità del sistema d'offerta sociale.