



*La Casa come diritto –  
La questione abitativa e nuove domande sociali  
“Il Ruolo degli Operatori”*

**Rapporto della FP CGIL Nazionale**

**Sulle politiche abitative e sulle Aziende per l'edilizia residenziale pubblica.**

**A cura di:  
Antonio Crispi Segretario Nazionale FP CGIL;  
Mauro Ponziani Comparto AA.LL.**

La prima Conferenza Nazionale della FP CGIL sulle politiche della casa si pone l'obiettivo di fare il punto sul Piano casa del Governo ed avanzare proposte, tese a recuperare la visione sociale della casa e la centralità degli operatori del settore.

Brevemente sul Piano casa del Governo-

Il cambio di segno nell'andamento del mercato edilizio per lo sgonfiamento della bolla sugli immobili e la prospettiva di una "crisi di rendita" incombente – più che la perdurante crisi abitativa che colpisce la domanda, hanno indotto il Governo a varare nell'ambito del decreto sulla manovra finanziaria 2009 un piano casa con le fattezze del tutto preoccupanti.

Il " piano Berlusconi- Tremonti" soppianta il piano casa del precedente Governo, sia perché ne assorbe le risorse, sia perché avanza la pretesa di realizzare un cambiamento conclusivo delle strategie d'intervento sin qui perseguite dallo Stato in materia di politiche pubbliche per la casa, con il coinvolgimento di nuovi attori e l'impegno di nuovi modelli di finanziamento e di governance dell'intervento di welfare nel settore dell'edilizia abitativa.

L'ipotesi interpretativa è che il cambiamento ordinamentale in corso miri ad una ristrutturazione del comparto e dell'intervento pubblico verso schemi e stili di welfare abitativo organici ad un modello di " Stato sociale minimo".

Una prospettiva delle politiche pubbliche per la casa contraddistinta da un percorso di tipo recessivo non solo dal lato della spesa sociale e dell'intervento diretto, ma anche dal lato delle tutele e delle garanzie di accesso ai servizi.

E' in questo contesto che si profila il tentativo di riposizionare le politiche pubbliche per la casa sul comparto del Social housing, abbandonando del tutto l'intervento diretto sovvenzionato e puntando a realizzare, con regimi di project financing e di partenariato pubblico privato offerte abitative la cui connotazione sociale risiede solamente nel fatto di proporre una purchessia edilizia residenziale sottomercato.

In ragione dell'entità dell'agevolazione pubblica prestata all'operatore, si tratti di un concorso finanziario, oppure del trasferimento o dell'incremento premiale di diritti edificatori, o di una fiscalità di vantaggio, o della cessione di diritti edificatori come corrispettivo della realizzazione di beni di proprietà pubblica, si produrrà un edilizia abitativa a canone moderato, speciale, sostenibile, convenzionato e, in fine anche quote minime di edilizia a canone sociale. In questo quadro, la riqualificazione dell'ambiente urbano per città più accoglienti e vivibili, resta una pia illusione, prende corpo altresì uno scenario di nuovi " sacchi" vedi il piano di Social housing varato dal Comune di Roma, che in nome dell'emergenza abitativa, persegue la devastazione dell'agro romano e un nuovo sacco di Roma.

Tutto ciò, implica la dissipazione delle residuali risorse pubbliche, fondiari e finanziarie, comprese quelle immobilizzate nel patrimonio abitativo sociale esistente, tramite la sua dismissione, allo scopo di attuare un regime di intervento in grado di formare un sistema di convenienze private, sufficienti per allettare gli operatori ( profit e non profit).

Il punto in discussione è se, nonostante l'enfasi e l'uniformità di pensiero con la quale da più parti si sostiene l'irresistibile cambio di rotta verso politiche di social husing, sostitutive del tradizionale modello ERP, tale nuovo corso possa davvero noll'odierna congiuntura ( sociale ed economica) garantire flussi di

offerta accessibile in qualità e proporzioni adeguate, se tale politica, insomma abbia delle effettive chances di sviluppo e possa anche dimostrarsi la più adatta ad attuare sul territorio una offerta abitativa coerente non solo alla cifra dei fabbisogni, ma anche rispetto alla struttura e all'evoluzione della domanda.

E. in fine, se il mutamento ordinamentale in corso per l'ERP, tanto sotto il profilo del regime dei beni, quanto dell'accesso, sia una politica sostenibile rispetto alle reali condizioni socio-economiche della popolazione assegnataria e dei soggetti in graduatoria per l'assegnazione di alloggi pubblici.

**La risposta a questi quesiti per noi è lampante: *negativa, su tutta la linea.***

Però è necessario dimostrare, e noi nella nostra Conferenza lo faremo, la distanza di questa politica dalle reali necessità sociali, per attrezzare una credibile azione sindacale di tutela, di rivendicazione e di proposta.

Nella prima parte del CCNL dei dipendenti delle aziende, società ed enti pubblici economici aderenti a Federcasa abbiamo voluto sancire il bene casa come diritto inalienabile della persona e della famiglia.

"Il primo servizio a favore delle persone ed in particolare della famiglia è l'abitazione.

La casa non è soltanto un bene economico che il mercato può ottenere in funzione del rapporto domanda/offerta ma è la condizione sociale indispensabile per l'esercizio civile a sostegno di diritti fondamentali. Senza una dimora, senza una abitazione sicura e con adeguati a standards di abitabilità, diventa molto difficile esercitare il diritto alla salute, al lavoro, alla sicurezza, all'istruzione, allo sviluppo sociale e culturale.

In sintesi la casa è un fattore primario di garanzia, di libertà e di dignità civile.

In una società evoluta non è accettabile che permanga una parte più o meno ampia di cittadini esclusi dal godimento di una abitazione e di adeguati standards di vivibilità".Vedi nuove coppie, anziani, immigrati e studenti fuori sede.

A proposito di studenti, si fa ogni anno più dura la vita degli studenti 'fuori sede, oggi più di ieri alle prese con gli affitti delle stanze ormai alle stelle e con i proprietari delle abitazioni che, nella maggioranza dei casi, non registrano i contratti venendo meno ai propri doveri. Il problema si aggrava quando si considera che molte case affittate agli studenti sono in pessime condizioni, spesso senza riscaldamento e prive di ogni comfort. Per molti giovani l'insostenibile onere per l'alloggio in affitto preclude il diritto allo studio.

Una recente indagine di fonte sindacale, evidenzia il pesante onere a carico delle famiglie degli studenti, spesso proibitivo per le camere in affitto. L'indagine basata sui dati raccolti in alcune città metropolitane e in centri minori, sedi di Università, rivela prezzi da capogiro.

Secondo il SECIT, un contratto di locazione su due non è registrato. Si stima che il gettito sottratto all'Erario sia di 5 miliardi euro l'anno.

Al grave problema del sommerso si va ad aggiungere una scarsissima offerta d'alloggi, in deficit perenne, che non lascia altra scelta se non quella di sottostare alle "non regole", al nero e alle illegalità che vigono in questo settore

A Milano per un posto letto in zona Brianza occorrono circa 450 euro al mese. Per una stanza singola si va da un minimo di 650 (zona Bande Nere) a un valore medio di 800 (zona Lambiate, Udine e Fiera), per arrivare a dover pagare più di 900 euro in zona Vittoria.

A Firenze, invece, un posto letto costa in media dai 350 ai 400 euro, una stanza circa 700. A Bologna, dove gran parte degli studenti si concentra nelle zone adiacenti l'Università, si spende tra 250 e 280 euro per un posto letto in una doppia, e da 370 a 500 euro per un po' di privacy in una stanza singola.

A Roma, nelle zone cosiddette universitarie (San Lorenzo e Piazza Bologna) agli studenti si spillano candidamente 600 euro per una stanza singola e 450 euro per un posto letto in doppia. Valori solo leggermente più bassi, 550 euro per una camera singola, in zona Ostiense e Cinecittà. Più economiche, 300 euro per un posto letto e 450 per una stanza singola, le zone Prenestina e Centocelle.

A Napoli per un posto letto si pagano tra i 300 e i 450 euro, mentre per una stanza si spende da 400 a 600 euro. I prezzi più alti sono richiesti nelle zone Policlinico, Vomero e Colli Amieni. A Bari un posto letto costa in media tra 250 e 350 euro. Per una stanza nel capoluogo pugliese si può pagare invece fino a 350 euro al mese.

Il problema non riguarda solo i costi elevati, ma nella maggioranza dei casi ci sono anche tutta una serie di violazioni, clausole capestro e vessatorie con contratti non registrati senza limite di canone, alloggi privi di dotazioni minime sia impiantistiche che di qualità, modalità irregolari di accollo sugli inquilini delle spese condominiali.

Nelle città come Perugia, in cui è più frequente il fenomeno degli affitti a studenti extracomunitari, si registra un singolare fenomeno: il canone chiesto agli studenti stranieri supera del 25-30 per cento quello chiesto agli studenti italiani.

“Nelle città molto piccole succede che la forte domanda da parte di studenti droghi il mercato immobiliare, economicamente e socialmente, perché i proprietari riescono a praticare alti canoni affittando un alloggio a più studenti, fenomeno che innesca un processo di aumento generalizzato anche per i residenti che vengono espulsi da intere zone urbane”.

La stessa ragione (oltre ai gravi problemi occupazionali), è alla base della scarsa mobilità geografica interna dei giovani lavoratori.

Il dato è rilevante, solo lo 0,6% della popolazione in età lavorativa risulta aver cambiato residenza nel 2004, rispetto ad una media europea del 2% e del 3% degli Stati Uniti.

L'impossibilità di accedere ad una abitazione a canone sociale o comunque sostenibile produce conseguenze negative sul piano sociale e sulla struttura

familiare e demografica e, rappresenta un handicap per la stessa competitività del paese.

In Italia la % dei giovani tra i 20 e 30 anni che vivono soli o in coppia sono il 3% contro il 62% della Svezia, il 48% della Germania e il 39% della Francia.

## **L'Offerta abitativa (distorta)**

In Italia vive in casa

- di proprietà l'80 % delle famiglie (17,5 Milioni di famiglie);
- in affitto il 20 % delle famiglie ( 4,3 Milioni di famiglie)
- + dal 1988 ad oggi sono state realizzate mediamente 320000 unità alloggiative all'anno tutte di proprietà, stesso numero di case realizzato in Francia, l'unica differenza che 100.000 sono destinate all'affitto sociale;
- + Nello stesso periodo i proprietari di casa sono cresciuti di oltre 2 milioni, favoriti da tassi di interesse sui mutui mediamente bassi e con relativa facilità all'accesso ai mutui;
- + Nel frattempo i prezzi immobiliari in città come Roma e Milano sono cresciuti in modo abnorme + 78% con punte superiori al 100%;
- + Offerta in affitto asfittica, prezzi inaccessibili equivalenti o addirittura superiore ad una rata mensile di mutuo, alcuni esempi; a per un appartamento di 90 mq a Roma si arriva a 1500€ mese ( + 84% rispetto al 2000), a Milano per lo stesso appartamento ci si attesta sui 1250 ( + 51,5% rispetto al 2000). Nelle 11 aree metropolitane il costo mensile del canone di affitto per lo stesso appartamento è di 800 € ( +46% rispetto il 2000) [Dati Nomisma] ;
- + Solo il 4,5 % delle famiglie accede a case di edilizia Pubblica ( il patrimonio degli ex IACP al netto delle vendite effettuate è di 800.000 alloggi più 200.000 alloggi di proprietà Comunale, Regionale o di altri Enti Pubblici).
- + Progressiva riduzione del patrimonio ERP per dismissioni e svendite e per il venir meno dal 1996 del contributo ex Gescal destinato all'edilizia sociale.

## **La casa in Europa**

### **Percentuale di case in locazione :**

- ❖ Italia 20,3% ( su 3,3 Milioni di abitazioni private in locazione il 70% è in mano a persone fisiche, piccoli proprietari che hanno investito nel mattone per massificare il profitto anche con processi speculativi);
- ❖ Regno Unito 31 %;
- ❖ Germania 57,4%;
- ❖ Francia 43,8 %;
- ❖ Olanda 47 %.

### **Percentuale di alloggi a canone sociale sul totale degli alloggi;**

- Italia 4,5 %;
- Regno Unito 21 %;
- Germania 6,5 %;
- Francia 17,5 %;
- Belgio 6 %
-

### **Percentuale di alloggi di proprietà:**

- Italia 80 %;
- Regno Unito 70 %;
- Germania 43 %;
- Francia 56 %;
- Belgio 68 %.

### **Il Finanziamento dell'Alloggio Sociale**

Il processo in atto per la riforma del paese in senso federalista, all'ordine del giorno del Parlamento, deve sciogliere il nodo del finanziamento per le politiche abitative di interesse sociale. È nostra convinzione, che il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica deve poter contare in prima istanza sulla centralità del contributo Pubblico (fiscaltà generale), con l'apporto di soggetti istituzionali quali:

- Fondazioni Bancarie;
- Fondi Pensione;
- Enti Previdenziali.

Solo in questo senso, si può attivare un processo virtuoso, capace di rinverdire il sistema ex GESCAL, che ha prodotto negli anni il patrimonio abitativo popolare e sociale in Italia.<sup>(1)</sup>

Nella prima parte del CCNL Federcasa abbiamo scritto che la casa è un fattore primario di garanzia, di libertà e di dignità civile.

Con la prima Conferenza sulle politiche abitative vogliamo dare concretezza e valore a queste affermazioni.

Con il primo Contratto Collettivo Nazionale di lavoro per i dipendenti delle aziende per l'edilizia residenziale pubblica si è avviata la fase di trasformazione degli ex IACP in enti pubblici economici.

La completa trasformazione degli ex IACP, ha garantito e garantirà agli enti riformati e riformandi strumenti operativi, finanziari e gestionali in grado di esaltarne i caratteri di efficienza ed economicità, oltre che a ridefinire il ruolo economico-sociale.

A tal proposito, voglio citare un dato tratto da elaborati ufficiali di Federcasa:

Il rapporto Dexia, Censis, Federcasa, illustrato recentemente dal Direttore del Censis dott Giuseppe Roma, dimostra che le aziende casa viste attraverso i bilanci, presentano dati significativi:

Le 33 aziende esaminate (cioè gli IACP riformati) presentano nel 2006 tre dati significativi :

- Un utile di circa 2 milioni di euro;
- un deposito presso le Tesorerie provinciali dello Stato di 350 milioni di euro che su autorizzazione regionale sono utilizzabili per investimenti;
- le Aziende hanno versato allo Stato e alle Regioni (tra IRES, IRAP, tasse di Registro, Bollo, ecc.) 33,4 milioni di euro a cui va aggiunto l'ICI versato ai Comuni per circa 90 milioni di euro)

Una domanda viene spontanea:

Perché questa positività non è emersa in fase di rinnovo del CCNL ?

I nuovi enti, superando le riduttive concezioni del passato, dovranno sempre più caratterizzarsi come strumento per le politiche di sostegno alle condizioni di vita delle fasce sociali più deboli, ma anche come momento di sviluppo economico ed occupazionale e di riqualificazione dell'ambiente urbano.

### **Manutenzione e messa in sicurezza del patrimonio abitativo pubblico**

Anche il Ministro Brunetta con un articolo sul Sole 24 ore di qualche giorno fa, si è accorto del valore anticiclico di una politica di manutenzione dei beni pubblici: scuole, ospedali, immobili della pubblica amministrazione, strade, ferrovie, carceri, tribunali ecc.

Peccato però, che le misure del Governo non si muovano in questa direzione.

Infatti, la politica di manutenzione e messa in sicurezza degli immobili di edilizia pubblica è alternativa alla politica di cementificazione selvaggia oggi dominante, e il cosiddetto Piano Casa del Governo con il coinvolgimento di nuovi attori e l'impegno di nuovi modelli di finanziamento e di governance dell'intervento di welfare nel settore dell'edilizia abitativa, è per lo più orientato a cementificare quel che resta di terreni agricoli e verde pubblico.

Emblematica è la scelta del Comune di Roma, evidentemente ispirata al cambiamento ordinamentale introdotto dal piano casa governativo.

In nome dell'emergenza casa, si profila un nuovo sacco di Roma.

Questo è il pegno elettorale che il sindaco Alemanno si appresta a pagare ai palazzinari nostrani.

Le superfici per l'emergenza casa saranno individuate nell'agro Romano e nelle aree destinate dal piano regolatore a verde pubblico e a servizi pubblici. Se dovesse passare questo progetto, buona parte dell'agro Romano verrebbe sommerso dal cemento e dalla speculazione.

Infatti, se tutti i 30.000 alloggi venissero realizzati nell'Agro Romano si consumerebbe una superficie di 750 ettari.

La riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico deve diventare parte integrante dei negoziati con Regioni e Comuni sul Piano Casa e per la definizione di programmi per la riqualificazione delle periferie e dei centri storici. Questo progetto - è stato recepito dalla Cgil e da Legambiente, come parte integrante delle misure anticicliche da proporre al Governo e agli Enti Locali, in un'ottica attenta alle compatibilità ambientali, al risparmio energetico oltre che alle esigenze sociali.

## **Sicurezza sui luoghi di lavoro**

Altro capitolo sottovalutato è la sicurezza sui luoghi di lavoro. In moltissime Aziende la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori durante il lavoro viene affidata a società private, a scapito di risorse professionali aziendali.

L'esternalizzazione di queste importanti funzioni, oltre che ad espropriare i professionisti dipendenti delle Aziende di un compito di primaria importanza, comporta una limitazione dei livelli di sicurezza e un onere elevato per le Aziende rispetto alla gestione diretta.

## **La negoziazione di comparto.**

A corollario dello scenario sopradescritto, si colloca in modo determinante il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro. La completa ed esaustiva trasformazione giuridica degli enti, cammina parallelamente alla discussione avviata dalle OO.SS. Confederali e le associazioni datoriali per la riforma del sistema contrattuale, con l'obiettivo di realizzare un sistema più avanzato di relazioni sindacali.

Il 22 gennaio u.s. a Palazzo Chigi sugli assetti contrattuali si è volutamente cercata la divisione del sindacato. La Cgil ha detto no a quell'accordo perché non tutela i salari, perché indebolisce la contrattazione a partire dalle deroghe e dalla limitazione dell'autonomia contrattuale delle categorie, perché limita il diritto di sciopero, attraverso una misurazione della rappresentatività non condivisibile. Che va configurandosi come prima tappa di un intervento generale sulle regole dello sciopero che abbiamo già considerato inaccettabile. Pur in presenza di una preoccupante divisione, va registrato positivamente l'accordo del 3 Febbraio tra i Segretari Generali di Fp Cgil, Fp Cisl, Uil Fpl per i comparti SANITA' PRIVATA – SANITA' PUBBLICA ,– AUTONOMIE LOCALI un accordo che può positivamente caratterizzare anche per il comparto federcasa .

In questo contesto per gli operatori del settore chiamati a fronteggiare i nuovi e gravosi compiti legati anche all'acutezza dell'emergenza abitativa ,dovrà compiersi il processo avviato con il CCNL 1998-2001 di Federcasa per l'omogeneizzazione contrattuale con le altre Federazioni di ambito CISPEL.

Solo a compimento di questo processo sarà possibile estendere il CCNL di Federcasa anche alle molteplici realtà oggi afferenti al CCNL degli Enti Locali. La FP CGIL unitamente alla Confederazione e alle altre OO. SS. firmatarie di contratto, a fronte del mutato quadro, adotterà tutte le necessarie iniziative tese alla estensione del CCNL a tutte le Aziende associate a Federcasa.

La situazione ad oggi è la seguente. Applicano il CCNL Federcasa le seguenti regioni:

- Liguria
- Lombardia
- Trentino
- Emilia
- Toscana

- Umbria
- Lazio

Applicano il CCNL AA.LL. le seguenti regioni:

- Piemonte
- Marche
- Campania
- Abruzzo
- Molise
- Basilicata
- Puglia
- Calabria
- Sicilia
- Sardegna
- Valle d'Aosta
- Trentino -Alto Adige
- Friuli

Regioni che applicano il CCNL Federambiente  
Veneto

Con la prima conferenza nazionale sulle politiche della casa la FP CGIL in prima istanza vuole definire:

- ❖ i processi per la completa riforma del comparto;
- ❖ l'uniformità contrattuale del settore con quelli del comparto Confservizi e la completa applicazione in tutte le aziende ed enti aderenti a Federcasa.

### **Riforma del settore e federalismo:**

Leggi del primo decentramento

Dall'entrata in vigore del DPR 616 del 1977, che all'art. 93 ha trasferito alle Regioni le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica e il governo sugli Istituti, la materia è stata affidata ai legislatori regionali.

Della possibilità hanno fruito in un primo momento ma solo dopo l'emanazione della delibera CIPE del 1981 sui canoni di locazione Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, che hanno stabilito in una legge l'assetto da dare agli enti di edilizia residenziale pubblica e identificato i loro compiti.

Le due leggi non introducono una vera e propria riforma, ma un riordino regionale della materia con particolare attenzione agli aspetti gestionali, in particolare la misura dei canoni di locazione.

L'attività normativa è ripresa negli anni 90, ma è stato solo a partire dalla seconda metà del decennio che le Regioni hanno utilizzato la propria potestà normativa per introdurre sensibili riforme del settore. Veneto e Lombardia hanno trasformato per prime rispettivamente nel 1995 e 1996 gli enti di

edilizia residenziale pubblica regionali in enti pubblici economici. Appartiene a questa fase anche la legge di riforma della Liguria del 1998, ancora di trasformazione in enti pubblici economici, che precede di qualche giorno l'emanazione del decreto legislativo 112/1998.

## **Riforma Bassanini e modifica costituzionale**

La normativa ha avuto un ulteriore impulso con la riforma Bassanini, che richiedeva l'intervento attuativo regionale sulla materia dell'edilizia sociale.

La modifica della Carta costituzionale attuata con la legge costituzionale 3 del 2001, attribuendo la potestà legislativa alle Regioni su tutte le materie non riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ha superato anche per la normativa del settore il vincolo del rispetto dell'interesse nazionale.

I provvedimenti successivi alla modifica costituzionale che ha definitivamente affidato alle Regioni la completa titolarità del potere normativo riguardano Umbria, Lazio e Liguria. Per la prima si tratta, come detto, di una seconda riforma, per l'ultima di consistenti modifiche alla riforma del 1998. Il Lazio ha emanato una legge sulla falsariga di altre riforme precedenti.

Tutte le tre innovazioni normative non comportano modifiche sostanziali rispetto all'andamento precedente delle riforme istituzionali, esito prevedibile considerato che il mutamento costituzionale, per quanto consistente, non ha riflessi immediati sull'assetto organizzativo e istituzionale degli enti gestori.

Gli enti riformati hanno sempre variato la loro denominazione, abbandonando la definizione di IACP. I nuovi acronimi cominciano per lo più con la A di azienda, rinunciando al richiamo burocratico-assistenziale di istituto e comprendono quasi tutti il termine edilizia, con residenziale o residenziale pubblica.

Trento richiama nell'acronimo IPES l'edilizia sociale, espressione europea per definire il settore. La casa, nei casi in cui è rimasta, non è più popolare, ma associata al contrario a termini più consoni al nuovo ruolo imprenditoriale degli enti, come azienda (Piemonte ed Emilia Romagna) o addirittura società per azioni, come per Firenze, che per la propria ragione sociale ha abbandonato l'acronimo, come altre società toscane.

<b>ACER</b>	<b>Azienda casa Emilia Romagna</b>	<b>Emilia Romagna</b>
<b>ALER</b>	<b>Azienda lombarda per l'edilizia residenziale pubblica</b>	<b>Lombardia</b>
<b>ARER</b>	<b>Azienda regionale per l'edilizia residenziale</b>	<b>Valle d'Aosta</b>
<b>ARTE</b>	<b>Azienda regionale territoriale per l'edilizia</b>	<b>Liguria</b>
<b>ATC</b>	<b>Azienda territoriale per la Casa</b>	<b>Piemonte</b>
<b>ATER</b>	<b>Azienda territoriale per l'edilizia residenziale</b>	<b>Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Umbria, Veneto</b>
<b>ATERP</b>	<b>Azienda territoriale per l'edilizia</b>	<b>Calabria</b>

	<b>residenziale pubblica</b>	
<b>IPES</b>	<b>Istituto per l'edilizia sociale</b>	<b>Bolzano</b>
<b>ITEA</b>	<b>Istituto trentino per l'edilizia abitativa</b>	<b>Trento</b>
	<b>Casa s.p.a</b>	<b>Toscana (Firenze)</b>

## Organi

Per quanto riguarda gli organi istituzionali, alcune regioni hanno optato per l'amministratore unico, ma la maggior parte ha un Consiglio di amministrazione con un numero di membri che varia dai tre (Emilia Romagna) ai tredici (Umbria). La provincia di Roma, con le tre ATER di riferimento (Roma comune, Roma provincia e Civitavecchia), totalizza in assoluto il maggior numero di consiglieri, 21. Alcune leggi ricomprendono tra gli organi statutari anche il Direttore generale, che in un caso (Calabria) assume anche le funzioni politiche.

La tabella che segue ( fonte federcasa) riassume le scelte operate dalle leggi regionali per quanto riguarda gli organi statutari:

- amministratore unico Basilicata, Liguria ,
- consiglio di amministrazione Abruzzo, Bolzano, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Trento
- direttore tra gli organi statutari Abruzzo, Calabria, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto.

## La composizione dei Consigli di amministrazione:

<b>Regioni</b>	<b>amministratori per ente</b>
ABRUZZO	7
LAZIO	7
LOMBARDIA	7
PIEMONTE	7
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
BOLZANO / TAA	11
TRENTO / TAA	11
UMBRIA	5
VALLE D'AOSTA	5
VENETO	5
EMILIA ROMAGNA	3

Di seguito compariamo il numero dei componenti al numero di alloggi gestiti, segnalando che la media nazionale è di circa 1100 alloggi per amministratore;

	<b>Amministratori per ente</b>	<b>Amministratori per regione/provincia autonoma</b>	<b>Alloggi gestiti per regione/provincia autonoma</b>	<b>Alloggi per amministratore</b>
ABRUZZO	7	35	18.256	522
LAZIO	7	49	92.936	1.897
LOMBARDIA	7	84	138.135	1.644

PIEMONTE	7	49	52.010	1.061
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	25	29.206	1.168
BOLZANO/TAA	11	11	10.500	955
TRENTO/TAA	11	11	8.728	793
UMBRIA	5	10	7.702	771
VALLE D'AOSTA	5	5	778	156
VENETO	5	40	44.595	1.115
EMILIA ROMAGNA	3	27	55.182	2.044

La tabella vuol essere indicativa. Nessuna Regione parametrizza infatti il numero dei consiglieri alla consistenza del patrimonio gestito dal singolo ente e dunque la comparazione deve essere letta come una media regionale necessariamente sottodimensionata, se riferita agli enti più grandi, e sovrastimata per i più piccoli.

### Un esempio:

per l'ATER del comune di Roma, che gestisce 54.776 alloggi, il rapporto alloggi per amministratore è di 7.825 per ognuno, rapporto lontanissimo per eccesso dalla media nazionale; per ciascun consigliere dell'ATER della provincia di Roma 10.910 alloggi gli alloggi sono invece 1558.

La sola Umbria non prevede né Collegio dei revisori né Collegio sindacale. In Calabria, il Direttore accorpa le funzioni di Consiglio di Amministrazione, Presidente, Vice presidente e Direttore generale.

In Liguria è al contrario l'organo politico, l' Amministratore unico, a svolgere anche le funzioni gestionali.

La delega da parte sua delle funzioni inerenti alla gestione amministrativa, finanziaria e tecnica ad un Direttore Generale è prevista come una mera eventualità e soggetta alle due condizioni del patrimonio superiore ai 5.000 alloggi e del pareggio di bilancio superiore a 100 miliardi.

Per quanto riguarda gli organi, le modifiche intervenute dalla prima alla successiva fase di riforma riguardano Lombardia e Umbria:

	<i>previsione originaria</i>	<i>modifica</i>
LOMBARDIA	LR 13/1996, art.8 Il consiglio di amministrazione è composto da: a) due componenti nominati dal consiglio regionale [...]; b) un componente nominato dalla provincia in cui ha sede l'ALER; c) un componente nominato dal comune capoluogo della provincia in cui ha sede l'ALER; d) un componente nominato dall'ANCI, sezione regionale, in rappresentanza dei sindaci dei comuni in cui opera l'ALER	LR 13/1996, art. 8, modificato dalla LR 14/2002 il consiglio di amministrazione è composto da: a)cinque componenti, tra cui il presidente, nominato da Consiglio regionale [...], di cui uno in rappresentanza della minoranza; b) un componente nominato dalla provincia tra i sindaci dei comuni in cui opera l'ALER, o loro delegati, escluso il comune in cui l'ALER ha la sede legale
	LR 13/1996, art. 8, comma 10	LR 13/1996, art. 8, comma 10, modificato dalla LR

	Non possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i consiglieri regionali, provinciali e i sindaci	17/2002 (art. 7, comma 11) Non possono essere nominati membri del consiglio di amministrazione i consiglieri regionali e provinciali
UMBRIA	LR 12/1983, art. 4 Il Consiglio di amministrazione è composto dai seguenti membri: a) sei rappresentanti eletti dal Consiglio regionale con voto limitato a quattro; b) quattro rappresentanti designati dal competente organismo regionale dell'ANCI, in cui uno in rappresentanza dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; c) un rappresentante designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative; d) un rappresentante degli assegnatari degli alloggi eletto dal Consiglio regionale in una terna proposta da ciascuna delle associazioni degli assegnatari operanti a livello regionale; e) un rappresentante designato dal Comitato per l'edilizia residenziale	LR 11/2002, art. 6 Il Consiglio di amministrazione di ciascuna ATER è composto da cinque membri di comprovata capacità manageriale, organizzativa e gestionale, dei quali: a) tre componenti, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dalla Giunta regionale [...]; b) un componente nominato dal Sindaco del Comune capoluogo di provincia; c) un componente nominato dalla Sezione regionale dell'ANCI

	<b>legge</b>	<b>Nome</b>	<b>natura</b>
TRENTO/TAA	21/1992	ITEA	enti pubblici non economici
PIEMONTE	11/1993	ATC	enti pubblici non economici
VENETO	10/1995	ATER	enti pubblici economici
LOMBARDIA	13/1996	ALER	enti pubblici economici
BASILICATA	29/1996	ATER	enti pubblici non economici
CALABRIA	27/1996	ATERP	enti pubblici non economici
LIGURIA	9/1998	ARTE	enti pubblici economici
BOLZANO/TAA	13/1998	IPES	enti pubblici non economici
ABRUZZO	44/1999	ARET e ATER	enti pubblici economici
FRIULI VENEZIA-GIULIA	24/1999	ATER	enti pubblici economici
VALLE D'AOSTA	30/1999	ARER	enti pubblici economici
EMILIA ROMAGNA	24/2001	ACER	enti pubblici economici
UMBRIA	11/2002	ATER	enti pubblici economici
LAZIO	30/2002	ATER	enti pubblici economici
TOSCANA	77/1998 (DCR 109/2002)		Società di capitali

	<i>prima riforma</i>	<i>seconda riforma</i>
TOSCANA	enti pubblici non economici	Società di capitali
UMBRIA	enti pubblici non economici	enti pubblici economici

## Il ruolo degli enti nelle politiche regionali:

Le scelte sull'assetto degli enti oggetto di riforma sono dunque al momento sostanzialmente tre:

Ente pubblico non economico;

Ente pubblico economico;

Società di capitali.

Ma occorre guardare dentro ciascuna operazione di riassetto per percepire con più esattezza il peso attribuito agli enti dalle leggi regionali. Le scelte vanno dal minimo della mera eventualità della scelta degli enti come soggetti privilegiati della gestione immobiliare pubblica laddove la proprietà del patrimonio non sia più loro, fino all'autonomia e alla trasformazione in soggetto imprenditoriale. Le varie connotazioni a volte convivono e si combinano. Abbiamo tentato una classificazione

L'istituzione dell'ente dipende da una scelta dell'Ente locale [1]	Emilia Romagna, Toscana
L'ente non ha autonomia statutaria	Trento (statuto deliberato dalla Provincia)
L'ente è anche un "braccio" della Regione e degli altri enti locali che possono avvalersene in chiave operativa, mediante convenzioni	Emilia Romagna, Liguria [2]
L'ente è definito ausiliario o strumentale della Regione	Lazio, Piemonte, Bolzano
L'ente non è proprietario del patrimonio che gestisce	Emilia Romagna, Toscana
L'ente è autonomo sotto l'aspetto organizzativo, amministrativo e contabile	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Bolzano
L'ente ha anche autonomia imprenditoriale	Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta

[1] in Emilia Romagna, trasformazione e scioglimento delle ACER possono essere decise dalla Conferenza degli Enti, in Toscana, i Comuni costituiscono il soggetto cui affidare l'esercizio delle funzioni in materia di ERP, di cui sono esclusivi titolari

[2] in caso di urgenza, anche in assenza di convenzione, la Regione può avvalersi delle strutture delle Aziende tramite ordinanze che prevedano il relativo compenso

## Il trasferimento del patrimonio:

### - un'anomalia.

Nei casi dell'Emilia Romagna e della Toscana gli enti non sono più proprietari del patrimonio che gestiscono.

Si tratta di un elemento nuovo che modifica notevolmente il quadro giuridico dei rapporti con l'Ente locale di riferimento e con gli altri soggetti pubblici e privati e mette in discussione il ruolo stesso degli enti di edilizia sociale come concepito sino ad oggi.

I Comuni, in entrambi i casi titolari di tutte le funzioni amministrative e gestionali in materia di edilizia sociale e contemporaneamente proprietari degli immobili ad essa finalizzati, acquistano infatti la piena disponibilità delle scelte sulle modalità e sugli strumenti per l'esercizio della gestione di un patrimonio divenuto loro. Il ruolo degli enti, privati del patrimonio, è contestualmente ridotto a quello di semplici strumenti della gestione stessa, frutto di una scelta operata tra le possibili opzioni a disposizione dell'Ente proprietario, che può

utilizzarli anche come mero braccio tecnico per lo svolgimento dei compiti loro affidati.

Detto in altri termini, ruolo, missioni, finalità ed esistenza stessa degli enti non sono più scontati ed essi devono se vogliono sopravvivere assolvere ad una duplice funzione: gestire l'edilizia sociale del territorio loro affidato e contemporaneamente procurarsi risorse e nuovi strumenti per lo svolgimento di attività imprenditoriali che li affranchino dall'incertezza dell'incarico pubblico, regolato da contratti di servizio a tempo determinato.

Il focus intorno a cui ruota la loro vita, finora più o meno saldamente fissato alle finalità pubblicistiche, è ora mobile e legato alle esigenze del servizio pubblico o impresa di volta in volta prevalenti. I rischi, in un caso, sono connessi alla perdita di competitività sul libero mercato, nell'altro, allo scadimento delle prestazioni offerte al pubblico.

I caratteri della precarietà del rapporto sono peraltro diversi per le due Regioni: le società toscane non hanno alcuna garanzia normativa della propria esistenza, interamente affidata alle scelte dei Comuni, ma sono saldamente legate ai Comuni stessi, loro soci; le ACER invece sono diretta derivazione della Regione che le ha istituite per legge, ma il rapporto con i Comuni, scavalcato dalla normativa, è meno definito e possibile fonte di criticità.

L'innovazione crea inoltre delicate questioni di ordine strettamente giuridico - cui possiamo qui solo accennare-, inerenti al rispetto della normativa in materia di concorrenza. Nello specifico, infatti, l'acquisizione di servizi e forniture e l'esecuzione di lavori da parte del gestore a beneficio di un patrimonio di cui non è proprietario non potrà fare automaticamente riferimento alla disciplina degli appalti in house e dunque sottrarsi alla normativa europea in materia di appalti pubblici. La deroga è infatti, come noto, ammessa solo quando l'attività è affidata ad un soggetto interamente controllato dal committente e l'affidamento in sé costituisca di fatto una particolare forma organizzativa dell'organismo pubblico. Caratteri questi non pacifici nel caso di servizi di gestione e di interventi sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica degli enti locali delle due Regioni.

Ma, più in generale, è la stessa automatica identificazione dei soggetti incaricati di gestire i patrimoni comunali con gli enti esistenti o riconosciuti dalla normativa regionale a poter essere messa in discussione, per l'ingiustificato privilegio di cui essi godrebbero nella diversa prospettiva creata dalla dissociazione tra titolarità del patrimonio e sua gestione.

In un contesto giuridico in cui si ritenesse opportuno o più corretto che la norma si limitasse a definire caratteri e requisiti del soggetto ottimale senza indicarlo, gli attuali gestori si troverebbero infatti a concorrere in posizione di parità con altri per l'attribuzione dell'incarico gestionale nell'ambito di una gara ad evidenza pubblica.

Occorre peraltro segnalare che i due casi di dissociazione tra proprietà del patrimonio e funzioni operative di edilizia pubblica, non solo sono isolati al presente e in prospettiva nel contesto italiano, ma costituiscono un'anomalia, come tale discussa, nel panorama europeo.

L'attività dei legislatori regionali sull'assetto istituzionale degli enti è ciclica, in alcuni casi ispirata dal mutato quadro politico, le scelte che vengono operate,

spesso senza la necessaria concertazione con le forze sociali, tentano a diversificare ulteriormente ruoli, funzioni e articolazioni degli Enti.

Ora più che mai, a fronte dell'incombere del Federalismo fiscale non è in discussione il potere legislativo e di indirizzo delle regioni in materia di edilizia pubblica, però, a fronte di un diritto universale come quello per la casa, è auspicabile una sintesi nazionale, che le stesse regioni negli organismi istituzionali preposti ( Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Conferenza Stato- Regioni e città) possono e debbono esercitare.

### **Due punti ordinamentali dovrebbero essere introdotti per tutti gli Enti su scala nazionale:**

- Ambito territoriale degli Enti;
- Titolarità degli Enti in tutte le funzioni amministrative e gestionali in materia di edilizia sociale e contemporanea proprietari degli immobili, Primato degli Enti nella definizione delle graduatorie e nelle assegnazioni degli immobili.

#### **• Ambito territoriale degli Enti;**

A fronte della elevata proliferazione degli Enti in costanza dell'attuale regolamentazione, abbiamo verificato la ridotta capacità degli stessi nel governo delle politiche abitative e le scarse capacità finanziarie ed organizzative per far fronte alla marcata emergenza che in tutto il paese si manifesta, anche se in forme diverse.

Molti enti di fatto, sono autoreferenziali e approdo per politici nei copiosi consigli di amministrazione.

Si propone di individuare la Regione quale ambito territoriale dell'Ente con eventuali articolazioni territoriali per il disbrigo di procedure e rapporti con l'utenza. Il Consiglio di Amministrazione dovrebbe essere composto da 5/7 consiglieri a seconda della dimensione dell'ente.

#### **• Titolarità degli Enti**

Quando gli Enti ( come nel caso dell'Emilia e della Toscana) non sono più proprietari del patrimonio che gestiscono, vedono di fatto compromesso il ruolo stesso di Ente per l' edilizia sociale come concepito sino ad oggi.

I Comuni, in entrambi i casi titolari di tutte le funzioni amministrative e gestionali in materia di edilizia sociale e contemporaneamente proprietari degli immobili ad essa finalizzati, acquistano infatti la piena disponibilità delle scelte sulle modalità e sugli strumenti per l'esercizio della gestione di un patrimonio divenuto loro. Il ruolo degli enti, privati del patrimonio, è contestualmente ridotto a quello di semplici strumenti della gestione stessa, di una scelta operata tra le possibili opzioni a disposizione dell'Ente proprietario, che può utilizzarli anche come mero braccio tecnico per lo svolgimento dei compiti loro affidati.

Detto in altri termini, ruolo, missioni, finalità ed esistenza stessa degli enti non sono più scontati, devono se vogliono sopravvivere assolvere ad una duplice funzione: gestire.

l'edilizia sociale del territorio loro affidato e contemporaneamente procurarsi risorse e nuovi strumenti per lo svolgimento di attività imprenditoriali che li affranchino dall'incertezza dell'incarico pubblico.

La proposta che avanziamo è la seguente, essa riassume in capo agli Enti adeguatamente riformati la Titolarità in tutte le funzioni amministrative e gestionali in materia di edilizia sociale e piena responsabilità di Ente proprietario degli immobili, con il conseguente primato nella definizione delle graduatorie e nelle assegnazioni degli immobili.

In questa ultima e prioritaria competenza, si potrebbe individuare una Commissione Presieduta dal Presidente dell'Ente che veda la partecipazione degli enti locali e associazioni degli utenti.

Dalla prima conferenza sulla casa la FP CGIL avanzerà alle istituzioni ed in prima istanza al Governo le sopra accennante proposte.

### **Status delle Aziende**

Le scelte sull'assetto degli Enti oggetto di riforma sono dunque al momento tre:

Ente Pubblico Economico; (2)

Ente Pubblico non Economico; (3)

Società di Capitali.

Per la FP CGIL pregiudiziale è che gli enti mantengano l'ancoraggio allo status di Ente Pubblico Economico o non economico.

Perché la casa nell'accezione di bene pubblico e sociale, come l'acqua, l'ambiente, la salute e la scuola deve rientrare nella categoria dei beni comuni e per tanto pubblici.

Obiettivo della prima Conferenza sulle politiche abitative della FPCGIL è quello di proporre al Ministro l'adozione di una norma quadro nazionale per armonizzare il comportamento delle Regioni e delle Aziende.

### **II CCNL:**

Il processo di riforma della contrattazione che si sta sviluppando con le controparti datoriali tra le quali la Confservizi, decisivo per l'ammodernamento del sistema contrattuale e per la definizione di più avanzate relazioni industriali con l'adozione nuovi indicatori più sensibili al costo della vita, indispensabili per la difesa del potere di acquisto dei salari, dovrà ridisegnare anche i nuovi accorpamenti contrattuali, per garantire un equo apprezzamento del lavoro e delle professionalità che si esplicano in ambiti lavorativi oggi di diverso assetto contrattuale, ma simili di contenuto valenza sociale.

In questo contesto assume valore prioritario, la unificazione contrattuale dell'intero comparto degli e delle aziende che afferiscono a Federcasa.

"Gli Enti e le Aziende pubbliche stanno migliorando fortemente la loro efficienza e l'efficacia del servizio che prestano alle famiglie, ai Comuni e alle Regioni, grazie al concorso importante di tutti lavoratori tecnici e amministrativi del settore. Per poter raggiungere livelli ancora più alti, è indispensabile che rapidamente sia portato a conclusione il processo di riforma di aziendalizzazione che faccia assumere ad Enti ed Aziende un ruolo operativo pieno nel campo delle politiche abitative".

In questo contesto, la professionalità, l'impegno e la motivazione espressi delle lavoratrici e dei lavoratori del settore, hanno rappresentato e rappresentano il valore aggiunto, un punto di snodo imprescindibile per l'affermazione del diritto alla casa, come fattore primario di garanzia di libertà e dignità civile di una larga parte della società.

Per le FP CGIL questo processo deve trovare un'importante risposta, nella concretizzazione del formale impegno sottoscritto nel primo CCNL del settore, cioè, quello di perseguire " un più alto livello di omogeneizzazione dei trattamenti economici dei lavoratori e delle lavoratrici del settore, con le realtà contrattuali delle altre Federazioni di ambito CISPEL". Il rinnovo del prossimo contratto nazionale (2010/2013 ?) dovrà essere preceduto da una tappa intermedia tesa a completare il processo di allineamento del CCNL Federcasa ai contratti di Confservizi. Proponiamo alle OO.SS. firmatarie del Contratto Federcasa un confronto per addivenire alla formulazione di una piattaforma di scopo.

Il CCNL(2010/2013 ?) stipulato con il sistema riformato, dovrà implementare ed estendere il secondo livello in tutte le singole aziende ed enti.

Il salario aziendale andrà correlato a una serie di indicatori, che comprendano le strategie aziendali, gli investimenti, i bilanci, i processi di riorganizzazione e le quote derivanti dall'applicazione delle leggi nazionali in materia, come ad esempio la legge 109/1994.

La prima conferenza della FP CGIL che si terrà a Milano i primi giorni del 2009, affronterà per intero anche le problematiche legate alla politica del Governo sulla Casa, partendo da un giudizio assolutamente severo e negativo sul fumoso piano casa ed avanzare proposte alternative, tese a recuperare la visione sociale della casa e la centralità degli operatori del settore.

In questo approfondimento critico e progettuale, chiederemo alla Confederazione e alle organizzazioni che a vario titolo si occupano delle politiche della casa, in prima istanza il Sunia di condividere il percorso ed operare la sintesi della prima conferenza.

#### (1) Istituto **Gestione per Case Lavoratori**. Istituito nel 1963 in sostituzione dell'INA-Casa.

L'istituto aveva la responsabilità della costruzione di case da dare in affitto o a riscatto, ad un costo accessibile alle famiglie.

Il finanziamento derivava dai prelievi effettuati direttamente sulle retribuzioni di dipendenti pubblici e privati, comprensive di contingenza, pari allo 0,35%, mentre le imprese dovevano versare lo 0,70%. Nel 1973, la Gescal viene soppressa come ente, ma il contributo continuerà ad essere versato praticamente fino al 1992.

#### Ente Pubblico economico

Nel diritto Italiano, un ente pubblico economico è un ente pubblico che è dotato di propria personalità giuridica, proprio patrimonio e proprio personale dipendente, il quale è sottoposto al rapporto d'impiego di diritto privato; essendo separato dall'apparato burocratico della pubblica Amministrazione può adattarsi più facilmente ai cambiamenti del mercato, anche perché hanno ad oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'impresa commerciale, inoltre, devono iscriversi nel registro delle imprese. Rimane tuttavia il legame con la pubblica Amministrazione in quanto gli organi di vertice sono nominati in tutto o in parte dai ministeri competenti per il settore in cui opera l'ente; ai detti ministeri spetta un potere di indirizzo generale e di vigilanza. Spesso sono passaggio intermedio nella trasformazione di un'azienda autonoma in società per azioni.

## Enti pubblici non economici

1. Il sistema degli enti pubblici non economici comprende gli Enti (ivi incluso quello di cui all'art. 15 della legge 9 Marzo 1989, n. 88, come modificato per effetto dell'art. 69, comma 3, del decreto legislativo 30 Marzo 2001, n. 165):
  - Enti in cui la legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni e integrazioni – ivi compreso l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero (ICA) – ad eccezione di quelli espressamente indicati nell'art. 6, nonché dagli ulteriori enti pubblici non economici comunque sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato;
  - Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e dall'Istituto di previdenza del settore marittimo (IPSEMA);
  - Ordini e collegi professionali e relative federazioni, consigli e collegi nazionali;
  - Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Agenzia per le ONLUS), istituita con DPCM 26 settembre o di contrattazione collettiva di cui all'art. 2, comma 1, lettera B).