



**N. LR 14/2019 - I**

**RELAZIONI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE**

(Relatori **Dal Zovo** e **Bernardis**)

sulla

**RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N. 14/2019  
(ORDINAMENTO DELLE AZIENDE TERRITORIALI PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE, NONCHÉ  
MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 1/2016 IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA)**

TRIENNIO 2018-2020

(ai sensi della clausola valutativa di cui all'articolo 19 della legge regionale 14/2019)

Presentata dalla Giunta regionale il 13 giugno 2022

Egregio Presidente, Egregi Colleghi,

con la legge regionale 14/2019 si è operato un riordino istituzionale ed organizzativo delle ATER del FVG con il proclamato intento di raggiungere livelli più elevati di efficienza, efficacia ed economicità per l'ottimizzazione delle risorse impiegate nel perseguimento delle finalità istituzionali di implementazione delle politiche abitative rivolte in particolare alle fasce più deboli della popolazione.

Dall'esame dei limitati indicatori presentati nella relazione, non si può certo dire che tali obiettivi siano stati raggiunti.

La relazione giustamente ricorda come la legge n. 14/2019 abbia riconosciuto il valore primario del diritto all'abitazione quale diritto umano fondamentale e fattore fondamentale di inclusione sociale e della qualità della vita con la conseguente necessità di focalizzare le politiche abitative della regione sui bisogni delle fasce di popolazioni più vulnerabili ed esposte alla c.d. "povertà abitativa".

Agli obiettivi così solennemente proclamati, fa tuttavia riscontro una politica ed un sistema normativo regionale che, nell'ambito delle politiche abitative, nel corso della presente legislatura, ha inteso a privilegiare fasce della popolazione appartenenti ai c.d. "ceti medi" o anche "medio-alti", concentrando risorse sullo strumento del contributo all'acquisto della prima casa (edilizia agevolata), piuttosto che su quello dell'edilizia sovvenzionata e del contributo all'accesso alle locazioni ("sostegno alle locazioni").

Come evidenziano tutti i rapporti dell'ISTAT, ad essere maggiormente interessate dalle situazioni di povertà assoluta e relativa in Italia, sono soprattutto le persone e i nuclei familiari che vivono in affitto, e per i quali una quota rilevante del loro reddito familiare è destinato alle spese di locazione. In altri termini, i rapporti ISTAT evidenziano come l'incidenza di povertà assoluta in Italia varia anche a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, e la situazione è particolarmente critica per chi vive in affitto. Le oltre 866mila famiglie povere in affitto in Italia rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti (REPORT ISTAT sulla povertà nell'anno 2021, pubblicato il 15 giugno 2022). Per queste fasce di popolazione gli interventi di edilizia sovvenzionata e i contributi di sostegno alle locazioni sono dunque uno strumento essenziale per ridurre il circolo vizioso della povertà, ma le risorse assegnate dalla Regione FVG in questi anni sono rimaste sostanzialmente al palo, come anche evidenziato da questa relazione.

L'ulteriore tassello delle politiche regionali del FVG in materia è stato l'inserimento di requisiti normativi e amministrativi di accesso agli interventi e benefici non centrati sul criterio del "bisogno abitativo", quanto su quello del radicamento territoriale (il criterio dell'anzianità di residenza), fino alla discriminazione dello straniero in quanto tale, come nel caso della richiesta dei documenti aggiuntivi per la prova dell'impossidenza di immobili all'estero. Questo in spregio agli obblighi costituzionali e derivanti dal diritto dell'Unione europea, così come riconosciuto da diverse pronunce dei tribunali locali. Al riguardo, si fa presente che il requisito di anzianità di residenza quinquennale sul territorio regionale ai fini dell'accesso ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica sovvenzionata, è stato giudicato incostituzionale dalla Corte Costituzionale per violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza con sentenza n. 44/2020, con riferimento ad analoga normativa della Regione Lombardia. La Corte Costituzionale ha inoltre affermato che un criterio di "radicamento" territoriale potrebbe essere considerato quale elemento premiale ai fini della costruzione delle graduatorie degli aventi diritto agli interventi di E.R.P., ma solo se associato all'elemento del bisogno, in ragione della rilevanza prioritaria che quest'ultimo deve avere (ad es. prevedendo in misura proporzionata punteggi aggiuntivi modulati sulla permanenza temporale nelle graduatorie degli aventi diritto, cfr. Corte Cost., n° 9/2021). In un'ottica di leale collaborazione tra organi ed enti costituzionali, la Regione FVG dovrebbe rivedere la propria legislazione per accordarla a quanto sancito dalla Corte Costituzionale.

Appare discutibile che si voglia rappresentare come un successo la riforma organizzativa delle ATER avviata con la legge del 2019 solo perché attraverso la fusione per incorporazione di Ater Alto Friuli

in Ater Udine, e la conseguente riduzione da 5 a 4 delle Aziende regionali e con introduzione dei nuovi organi di amministrazione delle Ater, ed in particolare 4 consigli di amministrazione e 2 Direttori (1 per Ater Trieste e Ater Gorizia e 1 per Ater Udine e Ater Pordenone), si sono realizzati dei risparmi, per altro assai contenuti, nei costi relativi alla governance aziendale e, forse, una gestione maggiormente unitaria dell'utenza.

Gli altri dati presentati dimostrano, invece, che per quanto riguarda le risorse messe a disposizione, l'efficacia e l'effettività dell'azione delle ATER nel FVG in rapporto ai suoi obiettivi istituzionali, poco o nulla sia cambiato ovvero i cambiamenti ci sono stati, ma in negativo.

Così le risorse messe a disposizione dalla Regione nel 2019 e nel 2020 per i processi di nuova costruzione, recupero e manutenzione di stabili e alloggi sono diminuite e anche sensibilmente rispetto al 2018 (rispettivamente 16 milioni e mezzo di euro nel 2019 e quasi 19 milioni nel 2020 rispetto ai quasi 21 milioni del 2018). La diminuzione di risorse nel corso del 2020 viene imputata agli effetti della pandemia, e quindi sarebbe stato utile disporre anche dei dati del 2021, per disporre di un utile elemento di comparazione. Nello stesso periodo 2018-2021, la Regione ha stanziato per il contributo prima casa somme ben più rilevanti.

Ugualmente diminuisce il numero dei nuovi alloggi ultimati e ripristinati (anche in questo caso sarebbe stato opportuno disporre del dato del 2021, sostenendosi che il dato del 2020 sarebbe stato influenzato dalle conseguenze del lockdown imposto dalla pandemia).

Ma quello che più impressiona nei dati messi a disposizione dalla relazione è l'evidenza del calo notevole nel livello del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica ovvero in termini di domande in attesa presenti nelle graduatorie valide per l'assegnazione di alloggi (domanda espressa), nonché di effettive assegnazioni di alloggi (domanda soddisfatta).

Con riferimento al secondo dato, va rimarcato come, anche a fronte di un calo delle domande ricevute e ritenute valide, viene registrata una flessione nella proporzione delle domande soddisfatte (dal 8,83% del 2018 al 8,79% del 2019 al 7,52% del 2020). Anche in questo caso, la flessione viene imputata alle conseguenze dell'emergenza pandemica nell'operatività delle amministrazioni nel corso del 2020 (ma manca il dato del 2021 per verificare tale asserzione).

Con riferimento al primo dato, la stessa relazione sottolinea, in maniera alquanto sibillina, come il dato in flessione di richiedenti in attesa nelle graduatorie valide (domande espresse di alloggi in edilizia pubblica passate dalle 10.019 del 2018 alle 8.321 del 2018 con un calo del 17%) non debba tanto attribuirsi ad una migliorata situazione abitativa complessiva nel FVG e quindi a migliori risultati raggiunti in termini di riduzione della "povertà abitativa", quanto alla "scelta di sostenere i nuclei familiari maggiormente radicati sul territorio" (pag. 6).

In sostanza, si fa intendere che la netta flessione nelle domande espresse di alloggi di edilizia residenziale pubblica (sovvenzionata e convenzionata) e ritenute valide e quindi presenti in graduatoria, sia da attribuirsi principalmente alla selezione avvenuta a monte per effetto dell'introduzione dei requisiti di accesso più restrittivi - e, ricordiamolo, manifestamente incostituzionali - in termini di maggiore anzianità di residenza sul territorio regionale (da due a cinque anni per effetto delle modifiche avvenute con la L. R. 24/2018) e della documentazione aggiuntiva sull'impossidenza di patrimonio immobiliare all'estero richiesta ai soli cittadini stranieri. Del resto la stessa simulazione offerta dalle ATER in sede di audizione nel corso dei lavori preparatori della L.r. 24/2018 indicava un tasso di esclusione derivante dalla sola applicazione del nuovo requisito dei cinque anni di residenza pregressi in regione pari all'11,49% con un impatto proporzionalmente maggiore per i cittadini extra CEE (17,10%) e per i cittadini UE (19,44%) rispetto ai cittadini italiani (7,43%), evidenziando la natura indirettamente discriminatoria fondata sulla nazionalità del provvedimento.

Quindi, con quanto affermato in questa relazione, trova conferma l'originale modello di soluzione della "povertà abitativa" adottato dalla Regione FVG nel corso della presente legislatura: invece che

incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sovvenzionata , si riduce artificialmente la domanda mediante l'introduzione di requisiti di accesso volti ad escludere dagli interventi proprio quelle fasce di popolazione notoriamente più deboli e vulnerabili, con grave vulnus non solo ai principi costituzionali di uguaglianza, non discriminazione e ragionevolezza, ma anche in termini di un minore livello di inclusione e coesione sociale, beni della comunità regionale nel suo complesso.

DAL ZOVO

Egregio Presidente, Egregi Consiglieri,

il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, nella seduta del 25 gennaio 2023, ha esaminato la relazione prevista dall'art. 19 (clausola valutativa) della LR 14/2019 (Ordinamento delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, nonché modifiche alla LR 1/2016 in materia di edilizia residenziale pubblica) delineando i risultati del processo di riordino delle Ater in termini di contenimento dei costi di gestione rispetto alla situazione in essere alla data di entrata in vigore della legge medesima (8 agosto 2019).

La relazione giunta riguarda il triennio dal 2018 al 2020 un periodo segnato nella sua parte conclusiva dall'emergenza pandemica che ha inevitabilmente avuto ripercussioni su tutta l'azione dell'Amministrazione regionale.

Per quanto riguarda i dati statistici rilevati la situazione si è mantenuta stabile nonostante il periodo emergenziale con un costo complessivo per il sistema Ater FVG pressoché costante nel triennio considerato; anche il costo complessivo del personale del sistema Ater FVG è rimasto costante nel triennio considerato, con un miglioramento per il 2020 senza che ciò abbia prodotto una regressione sull'efficacia ed efficienza del settore. Dal lato della domanda di alloggi di edilizia sovvenzionata, e della relativa risposta in termini del suo soddisfacimento, è opportuno segnalare il calo del numero di domande complessivamente ricevute, quale risultato, da una parte della risposta data dalle ATER nel recente passato e dalla scelta di sostenere i nuclei familiari maggiormente radicati sul territorio.

Grazie alla continua attenzione sugli alloggi ERP da parte della Regione ed anche del Ministero competente si intravede una ripresa degli investimenti in tale ambito che potrà dare risposta ai prevedibili effetti della pandemia nel breve e medio termine, anche in relazione ai livelli sempre elevati di domanda espressa, tenuto conto della vetustà e dello stato manutentivo del patrimonio, circostanze che, in alcuni territori in particolare, condizionano in modo rilevante la gestione ordinaria e straordinaria degli stabili e degli alloggi delle Ater.

Una delle difficoltà che le Ater quotidianamente devono affrontare in ambito delle manutenzioni delle parti comuni (tetti, facciate, serramenti esterni, etc.) è legata alla presenza di una sensibile quota di proprietari terzi. Tale presenza di fatto impedisce alle Ater l'utilizzo dei finanziamenti pubblici, che possono essere destinati a coprire le sole quote di pertinenza millesimale di Ater, rendendo di fatto inattuabili interventi che comportano esborsi, talora rilevanti, da parte dei proprietari degli alloggi di ex edilizia sovvenzionata, che solitamente non hanno grandi disponibilità economiche.

Per quanto riguarda la tipologia di utenza i titolari di contratto di locazione con età superiore ad anni 65 da media FVG risultano essere il 46%, i nuclei monocomponenti, ovvero famiglie assegnatarie di alloggio formate da un solo componente sono da media FVG il 45%.

Numerose sono le innovazioni introdotte dalla LR 14/2019 con riferimento alla governance delle Ater regionali e all'attività svolta dalle due Aziende interessate dalla fusione per incorporazione, Ater Alto Friuli in Ater Udine. L'impianto della LR 14/2019 prosegue nell'azione di efficientamento avviata con la L.R. 1/2016, consentendo di rendere più efficace, economica e incisiva l'azione della Regione in materia di politiche abitative per le fasce più deboli della popolazione.

Dall'analisi del quadro normativo di riferimento, delineato con la L.R. 1/2016 e successivamente aggiornato ed implementato con la L.R. 14/2019 stessa. In particolare, la L.R. 14/2019 ha confermato il riconoscimento del valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione sociale e di qualità della vita; la definizione degli obiettivi attraverso la programmazione regionale delle politiche abitative; la necessità di uniformare gli strumenti di attuazione e le modalità di gestione del patrimonio immobiliare gestito dalle Ater del sistema regionale FVG; l'indicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità per l'ottimizzazione delle risorse impiegate nel perseguimento delle finalità istituzionali; il coinvolgimento dei Comuni nei processi di programmazione del settore, mediante gli

strumenti dei Tavoli territoriali e della Commissione regionale per le politiche socio-abitative; l'univocità di azione ed organizzazione delle Ater del Sistema regionale, perseguita anche mediante la conferma del Collegio Unico dei Revisori dei Conti.

Si è provveduto ad innovare la governance delle Ater, mediante: il riordino istituzionale ed organizzativo delle Aziende, attraverso la fusione per incorporazione di Ater Alto Friuli in Ater Udine e la conseguente riduzione da 5 a 4 delle Aziende regionali; l'introduzione dei nuovi organi di amministrazione delle Ater, ed in particolare 4 consigli di amministrazione in grado di rappresentare le istanze dei territori di riferimento e 2 Direttori (1 per Ater Trieste e Ater Gorizia e 1 per Ater Udine e Ater Pordenone) in grado di garantire un'efficiente e unitaria gestione dell'operatività delle Ater del sistema regionale.

Si è avuto inoltre il riordino istituzionale ed organizzativo delle Aziende, attraverso la fusione per incorporazione di Ater Alto Friuli in Ater Udine, con decorrenza 1 gennaio 2020. L'anno 2020 ha visto infatti le due strutture impegnate a omogeneizzare e razionalizzare progressivamente le diverse procedure adottate e i criteri di gestione delle attività, sia di natura tecnica che amministrativa, nonché ad adeguare ed estendere i sistemi informatici gestionali utilizzati da Ater Udine all'Unità locale dell'Alto Friuli. Nel 2021 si è conclusa la riorganizzazione aziendale, ottenendo rispetto all'organizzazione ante fusione sia il rafforzamento delle attività di sportello a favore dell'utenza e del territorio sia il potenziamento della struttura manutentiva, con la possibilità di sfruttare per entrambi i settori le sinergie dimensionali con l'organizzazione di Udine. Attenzione in questo senso è stata data a tutte le aree geografiche della nostra Comunità regionale Autonoma mantenendo la sede di Tolmezzo con risorse umane di natura tecnica ed amministrative necessarie all'utenza del territorio.

Ritengo che sia una buona legge. L'amministrazione regionale nel corso di questi anni ha saputo dare risposta ai cittadini nelle loro esigenze abitative, garantendo per quanto possibile il diritto ad un'abitazione ai cittadini della nostra Comunità regionale autonoma e fornendo un servizio di qualità per tutta la collettività.

BERNARDIS