

LOMBARDIA

2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA

FOCUS

**L'ACCREDITAMENTO
COME STRUMENTO DI GOVERNO.
LA PROSPETTIVA
DELLE POLITICHE ABITATIVE**

Guido Bardelli

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010



ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA

FOCUS
**L'ACCREDITAMENTO
COME STRUMENTO DI GOVERNO.
LA PROSPETTIVA DELLE POLITICHE
ABITATIVE**

Guido Bardelli

LOMBARDIA 2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

1.	Linee di tendenza della legislazione regionale in materia di governo del territorio	1
2.	La questione abitativa	1
3.	Il sistema dell'accreditamento	4
4.	Applicabilità del sistema dell'accreditamento nel settore dell'edilizia residenziale pubblica	6
	Considerazioni conclusive	9

1. Linee di tendenza della legislazione regionale in materia di governo del territorio

La legislazione regionale negli ultimi anni si è indirizzata, nel settore urbanistico, verso l'affermazione di un modello di pianificazione di tipo collaborativo, all'interno del quale sono stati chiamati a concorrere tutti i soggetti coinvolti dall'ordinamento nella gestione e nell'uso del territorio.

In effetti, più di altre materie, l'urbanistica - o meglio la disciplina del governo del territorio - ha rappresentato uno dei terreni elettivi per la sperimentazione di innovativi modelli procedurali, informati al coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionalmente preposti all'amministrazione del territorio.

I nuovi strumenti urbanistici, infatti, sono caratterizzati dalla presenza di fasi di proposta, accordo o intesa tra amministrazioni e privati, contribuendo così a costruire un nuovo modello di amministrazione e gestione del territorio avente natura consensuale, in coerenza con il principio di sussidiarietà costituzionalmente previsto.

2. La questione abitativa

I principi sopra richiamati hanno informato anche le recenti innovazioni legislative, a livello nazionale e regionale, relativamente al cd. Social Housing.

In Regione Lombardia - e più in generale nel nostro Paese - vi è una cronica carenza di alloggi in locazione. Detta carenza riguarda, in particolare, alloggi in affitto a canone sostenibile, ma coinvolge anche il mercato della locazione a canone di mercato. Tale situazione incide negativamente, secondo tutti gli esperti del settore immobiliare, sugli equilibri sociali ed economici delle nostre città.

Questa emergenza è stata riconosciuta dal legislatore lombardo che con la l.r. 14/2007, che regola i servizi abitativi a canone convenzionato, si è fatto precursore delle politiche nazionali che contengono agevolazioni per le abitazioni in locazione (ci si riferisce in particolare alla l. 244/2007 - legge finanziaria 2008 - e al Piano Casa, recentemente approvato con DPCM 16 luglio 2009).

La l.r. 14/2007 ha inserito nella nozione di edilizia residenziale pubblica anche i «servizi abitativi a canone convenzionato», al fine di incrementare l'offerta di «alloggi in affitto» con vincolo trentennale, stabilendo altresì che detti interventi possono essere realizzati anche da soggetti privati, le cui esigenze imprenditoriali vengono «valorizzate» dalla disposizione di cui all'art. 2, co. 2, lett. d).

L'articolo citato prevede, infatti, che la determinazione del canone di locazione - il cui ammontare deve essere inferiore a quello di mercato - deve coprire gli oneri di realizzazione, recupero e acquisizione dell'immobile, nonché i costi di gestione dello stesso, tenuto conto della redditività dell'investimento.

Con l'emanazione di questo provvedimento la Regione Lombardia ha dimostrato di aver preso atto, innanzitutto, dell'evoluzione del concetto di edilizia residenziale pubblica, che non riguarda più solo le famiglie in stato di grave di-

saggio, ma coinvolge tutti quei cittadini non più in grado di sostenere i canoni di libero mercato, ovvero che hanno esigenze di tipo temporaneo determinate da condizioni di lavoro o di studio.

Il secondo aspetto rilevante e innovativo della normativa in esame è l'equiparazione tra privato e pubblico nell'ambito delle attività di realizzazione degli edifici in questione.

Anche sotto questo profilo, il legislatore regionale ha saputo cogliere un'esigenza manifestatasi nel corso degli anni nel sistema dell'edilizia residenziale pubblica, vale a dire quella di affiancare agli operatori pubblici (quali Comuni e ALER) soggetti privati qualificati, che possono svolgere, anche in questo settore, un ruolo fondamentale secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

Rinviando per qualche istante l'analisi più approfondita di quest'ultimo profilo, occorre sottolineare che, nel corso della precedente legislatura, anche il Governo nazionale ha introdotto novità normative di contenuto analogo alle disposizioni regionali appena menzionate.

Si ricordino brevemente:

- l'art. 2, co. 285 della citata legge finanziaria 2008 che ha riconosciuto la natura di servizio economico di interesse generale alle «case di abitazione non di lusso sulle quali grava un vincolo di locazione a uso abitativo per un periodo non inferiore a 25 anni»;
- il DM 22 aprile 2008 che, nel sottrarre al regime della notifica degli aiuti di Stato i programmi di edilizia sociale promossi da Regioni e Comuni, ha definito alloggio sociale «l'unità immobiliare adibita a uso residenziale in locazione permanente, che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato».

Nella stessa direzione si è mosso il Piano Casa, che ha avuto origine dall'intesa del 31 marzo 2009 raggiunta nella Conferenza Stato – Regioni ed Enti locali promossa dal Governo (il quale avrebbe dovuto tradurne il contenuto in un decreto legge mai adottato a causa dei dubbi di costituzionalità sull'iniziativa sollevata da più parti).

Tale intervento si propone «il rilancio dell'economia» allo scopo di «rispondere anche ai bisogni abitativi delle famiglie» introducendo «incisive misure di semplificazioni procedurali dell'attività edilizia». In vista di queste finalità, l'intesa Stato - Regioni - Enti Locali si è attestata sui seguenti contenuti:

- interventi di ampliamento della volumetria esistente, entro limiti definiti, al fine di migliorare la qualità architettonica e/o energetica degli edifici;
- interventi straordinari di «demolizione e ricostruzione di edifici residenziali con ampliamento fino al 35%, anche qui con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica e dell'uso di fonti energetiche rinnovabili»;
- forme semplificate di procedure.

Gli interventi sono esclusi nel caso di edifici abusivi, nei centri storici o in aree di in edificabilità assoluta.

Spetta inoltre alle Regioni escludere o limitare gli interventi nel caso di beni culturali o nelle aree di pregio ambientale e paesaggistico. Questa disciplina straordinaria avrà durata non superiore a 18 mesi dall'entrata in vigore delle leggi regionali.

La Regione Lombardia ha provveduto ad attuare i precedenti principi con la l.r. 16 luglio 2009, n. 13 «Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio e urbanistico della Lombardia». La rubrica esplicita che scopo della legge è la ripresa economica del settore edilizio coniugata con il miglioramento qualitativo del patrimonio esistente, intervenendo sulla base dell'intesa firmata con il Governo e integrandola con alcune disposizioni opportunamente collegate allo specifico contesto lombardo.

Come detto, la normativa ha carattere straordinario e limitato nel tempo (la sua efficacia dura infatti 18 mesi, estesa a 24 mesi per i soli interventi di edilizia residenziale pubblica) e si ispira, appunto, ai principi di:

- semplificazione (procedure più agili per avviare gli interventi);
- sussidiarietà (coinvolgimento diretto dei Comuni per l'applicazione della legge);
- risparmio di suolo (riutilizzo dei volumi già esistenti senza ulteriori espansioni urbanistiche);
- efficienza energetica (sia per i nuovi interventi che per gli edifici esistenti coinvolti);
- qualità paesaggistica (coerenza con l'identità e la storia del tessuto urbano);
- sicurezza degli edifici (pieno rispetto della normativa antisismica).

In particolare, con riferimento alla questione dell'housing sociale, la normativa in questione si è occupata della «riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica (art. 4), prevedendo un premio volumetrico non superiore al 40% per le ristrutturazioni dei quartieri di edilizia residenziale pubblica «compresa l'edilizia convenzionata».

Gli uffici regionali hanno chiarito più volte che tale premio volumetrico può essere condiviso anche con soggetti privati per la realizzazione di nuovi interventi di edilizia sociale, caratterizzati da un mix funzionale e realizzati in partnership tra soggetti pubblici e privati.

Vi è dunque un ampio consenso attorno ad alcuni principi fondamentali per una riforma organica del sistema dell'edilizia residenziale pubblica. Fra questi, in primo luogo, il definitivo riconoscimento dell'aumento del bisogno di case a prezzi calmierati (principalmente in locazione), il quale non riguarda solo i ceti più disagiati, ma anche fasce di popolazione con redditi medi, che non sono in grado di accedere agli alloggi a prezzo di mercato. Sotto tale profilo, è auspicabile l'abbandono dell'identificazione rigida dei beneficiari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica fondata su requisiti di reddito attualmente talmente bassi da risultare privi di riscontro concreto e quindi credibilità. In secondo luogo, la qualificazione di servizio di interesse generale che, sul percorso

tracciato dagli ultimi interventi normativi in materia urbanistica, è stata attribuita all'edilizia residenziale pubblica, compresa quella convenzionata, dalla l.r. 12/2005 e SMI (cfr. art. 9.1). Sino a ora, infatti, la nozione di servizio da realizzare nell'ambito di un intervento di sviluppo urbanistico sul territorio si risolveva nella definizione dei cd. «standard urbanistici», tradizionalmente identificati con i parcheggi, le aree a verde, le scuole, gli impianti sportivi e così via.

I precedenti due aspetti portano a ritenere che il percorso normativo descritto si muova nell'ulteriore direzione di consentire a soggetti privati qualificati di svolgere un servizio di grande rilevanza sociale, quale è quello dell'edilizia residenziale pubblica.

Ovviamente l'ingresso dei soggetti privati comporta la necessità di una regolamentazione che potrebbe essere garantita da riconoscimenti, a livello regionale, attraverso l'istituto dell'accreditamento, che ha già dato ottimi risultati nel settore della formazione, della sanità e dell'assistenza.

3. Il sistema dell'accreditamento

L'accreditamento consiste sostanzialmente nel certificare che il soggetto erogatore è adeguato a prestare un determinato servizio pubblico in quanto dispone dei requisiti di qualità necessari individuati *ex ante* dalla Regione.

Fino a oggi, l'istituto ha conosciuto una disciplina compiuta anche a livello statale in materia di prestazioni sanitarie (cfr. l. 502/1992 e SMI), e, in Regione Lombardia, si è sviluppato nel settore della formazione della sanità e dell'assistenza.

Come espressamente previsto dall'art. 8-*quater*, commi 1 e 3 della l. 502/1992 «l'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche e private, e ai professionisti che ne facciano richiesta, subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale, alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. La Regione, con atto di indirizzo e coordinamento, detta criteri generali uniformi per:

- la definizione dei requisiti ulteriori per l'esercizio delle attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale da parte delle strutture sanitarie e dei professionisti, nonché la verifica periodica di tali attività;
- la valutazione della rispondenza delle strutture al fabbisogno e alla funzionalità della programmazione regionale, inclusa la determinazione dei limiti entro i quali sia possibile accreditare quantità di prestazioni in eccesso rispetto al fabbisogno programmato, in modo da assicurare un'efficace competizione tra strutture accreditate;
- le procedure e i termini per l'accreditamento delle strutture che ne facciano richiesta.

Secondo gli orientamenti giurisprudenziali più recenti, l'accREDITamento ha natura concessoria, con la particolarità che nel nuovo sistema si è in presenza di concessioni *ex lege* di attività di servizio pubblico, talché la disciplina di queste convenzioni è dettata in via generale dalla legge, pur con rinvii integrati a norme di secondo grado o regionali (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 maggio 2008, n. 1988), e altresì natura organizzativa, posto che si tratta di istituto diretto ad ampliare la platea dei soggetti che possono fornire direttamente agli utenti assistiti le prestazioni garantite dal servizio sanitario nazionale (cfr. TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 11 giugno 2007, n. 2562).

L'accREDITamento è, quindi, al contempo:

- atto di accertamento tecnico-discrezionale, in riferimento ai requisiti di qualificazione;
- valutazione discrezionale, per la parte in cui viene ponderata la funzionalità della struttura rispetto alle scelte della programmazione sanitaria regionale, nell'ambito delle linee della programmazione nazionale (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 13 marzo 2008, n. 148).

Dalla natura giuridica descritta derivano importanti conseguenze. Infatti, come affermato dalla giurisprudenza, l'accREDITamento attribuisce la qualifica «istituzionale» di gestore del servizio pubblico, ma non consente all'accREDITato di erogare prestazioni «a carico» del servizio sanitario nazionale se non previa pattuizione di appositi accordi contrattuali, che definiscano programmi di attività con l'indicazione dei volumi e delle tipologie di prestazioni erogabili (cfr. TAR Salerno, Sez. II, 7 aprile 2003, n. 311), che vengono poi stipulati con l'Azienda Sanitaria Locale (cfr. TAR Calabria n. 148/2008).

Pertanto, la qualità di soggetto accREDITato non comporta vincolo per le aziende sanitarie a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate al di fuori degli accordi contrattuali, di cui all'art. 8-*quinquies* della l. 502/1992 e SMI, intercorrenti tra Regione, Unità sanitarie locali e strutture pubbliche e/o private, realizzando una scissione tra l'accREDITamento rilasciato e la remunerabilità delle prestazioni rese dal soggetto accREDITato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 2008, n. 162); inoltre i contratti sottoscritti all'atto dell'accREDITamento indicano gli obiettivi da raggiungere, i programmi di integrazione dei servizi, il volume massimo delle prestazioni che le strutture presenti nell'ambito territoriale della medesima ASL si impegnano ad assicurare per tipologia e per modalità di assistenza (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 11 dicembre 2006, n. 1801).

Il rapporto tra Regione, altri enti titolari del servizio pubblico e soggetti privati erogatori delle prestazioni non può essere qualificato quale appalto di servizi ma rientra nell'ambito proprio delle relazioni di carattere pubblicistico.

Sintetizzandone gli obiettivi, l'accREDITamento costituisce uno strumento fondamentale diretto ad assicurare i livelli essenziali e uniformi dei servizi pubblici (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 giugno 2008, n. 2628). Tale sistema, introdotto in sostituzione di quello fondato sul convenzionamento con le strutture private operanti nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, ha affermato il principio

di equiparazione tra strutture pubbliche e private, purché dotate di requisiti minimi e uniformi su tutto il territorio nazionale, in modo da realizzare un regime di concorrenzialità fra le stesse, funzionale al conseguimento dell'efficacia e dell'efficienza nelle prestazioni offerte dalle strutture pubbliche (cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. II, 9 novembre 2006, n. 3950), nonché consentire libertà di scelta all'utente che si rivolge alla struttura di fiducia per fruire della relativa assistenza.

Tuttavia, la facoltà del cittadino di libera scelta della struttura sanitaria non è riconosciuta dalla legge statale che ha introdotto il regime dell'accreditamento, in termini assoluti, in quanto tale libertà deve essere temperata con altri interessi costituzionalmente previsti, quali il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, la razionalizzazione del sistema sanitario, il rispetto degli assetti organizzativi complessivi e settoriali del Servizio sanitario nazionale, il mantenimento dell'alta qualità dei servizi sanitari effettivamente prestati (cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 19 dicembre 2006, n. 4426).

4. Applicabilità del sistema dell'accreditamento nel settore dell'edilizia residenziale pubblica

Una delle più evidenti concretizzazioni di questi ultimi principi è avvenuta, in Regione Lombardia, nel settore dell'istruzione.

Il primo tentativo si è avuto con l'introduzione dello strumento del «buono scuola», istituito con l.r. 1/2001. Questo intervento è stato oggetto di diverse critiche, tra cui, quella principale, di non aver inciso sulla scelta delle famiglie, essendo conferito *ex post*.

Per favorire l'azione educativa della persona in maniera più efficace è stato elaborato un nuovo assetto di strumenti di aiuto alle famiglie denominato «dote», nell'ottica, appunto, di razionalizzazione delle risorse pubbliche e di una maggiore libertà di scelta, che investe il campo dell'istruzione e altresì quelli della formazione e del lavoro.

La dote non consiste in una mera erogazione di risorse, ma nasce come sistema che si propone di accompagnare il singolo nei momenti più importanti del proprio percorso educativo, di formazione e di esperienza lavorativa, diventando un «pacchetto» che integra tutti gli strumenti che la Regione ha messo in atto per il sostegno del capitale umano che, innovazione fondamentale, è assegnato *ex ante*.

Il sistema dote è una delle dimostrazioni di come, negli ultimi decenni, l'organizzazione lombarda dei servizi pubblici si è trasformata nel senso di creare «mercati» nei quali si trovano da un lato gli utenti che possono scegliere, in un sistema di concorrenza, tra più erogatori dello stesso servizio, grazie alla corresponsione di voucher assegnati dall'amministrazione pubblica e, dall'altro, gli operatori che per entrare nel mercato devono essere accreditati, ovvero possedere necessariamente quei requisiti stabiliti dalla stessa Pubblica amministrazione.

I principi cardine su cui si fonda questo sistema sono pertanto:

- pluralismo dell'offerta, tramite l'equiparazione tra soggetti pubblici e privati erogatori del servizio;
- libertà di scelta, con lo strumento dell'accREDITAMENTO e della valutazione di qualità.

La Regione si è mossa in questa direzione anche in un altro settore attinente alle esigenze primarie del singolo e delle famiglie, che è quello appunto dell'esigenza abitativa, e ciò in ossequio ai medesimi parametri costituzionali a cui afferisce il sistema dell'accREDITAMENTO sopra delineato.

La l. cost. 3/2001 ha determinato un evidente cambiamento dei poteri spettanti allo Stato e alle Regioni rispetto al previgente assetto costituzionale, laddove espressamente riconosce alle regioni, oltre a una competenza legislativa concorrente nelle materia di cui all'art. 117.3 Cost., anche una competenza propria generale nei casi del co. 4 dello stesso articolo, lasciando allo Stato la competenza esclusiva soltanto nelle materie elencate dal co. 2 dello stesso articolo. Tra queste ultime, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), è compresa la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

La giurisprudenza ha affermato che tale competenza statale esclusiva riguarda i cd. LEA sanitari (livelli essenziali e uniformi di assistenza) ancorché ciò possa toccare e conformare eventuali competenze concorrenti regionali, e non è suscettibile di regolazione differenziata a seconda delle esigenze d'autonomia sottese all'attribuzione della competenza legislativa a ciascuna Regione. Inoltre si ritiene competente la Giunta regionale a dettare le tariffe delle prestazioni rese dalle strutture sanitarie in regime d'accREDITAMENTO con il Servizio sanitario nazionale (cfr. TAR Lazio Roma, Sez. III, 26 maggio 2003, n. 4690).

In ragione dell'importanza dei beni pubblici coinvolti, presidiati espressamente dall'art. 32 Cost., le autorizzazioni regionali sono rilasciate solo previa contestuale presenza di requisiti soggettivi (legati alla professionalità) e oggettivi (ancorati alle idoneità delle strutture).

Come si desume dalla normativa statale (art. 8-*quater*, co. 2, d.lgs. 30 gennaio 1992, n. 502 e SMI), inoltre, per la sussistenza di un rapporto concessorio di servizio pubblico nel settore sanitario non è sufficiente la posizione di accREDITAMENTO istituzionale della struttura privata, occorrendo anche apposito accordo che stabilisca il tipo delle prestazioni, i relativi volumi massimi e il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 6 febbraio 2008, n. 365).

Mutuando le precedenti considerazioni nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, si può affermare che il bene casa, nel tempo e in ragione di processi evolutivi a livello civile e sociale, ha avuto un riconoscimento afferente ai diritti fondamentali della persona, che richiedono, pertanto, una garanzia di uniformità su tutto il territorio nazionale. Gli interventi statali in materia sembrano percorrere questa strada, tramite il coinvolgimento degli enti pubblici territoriali e locali competenti.

Sopra si è detto che le tendenze in atto sul territorio lombardo a livello normativo e operativo sono:

- la considerazione che il disagio abitativo non riguarda più esclusivamente le classi sociali meno abbienti, ma è un fenomeno diffuso che rende incapaci diverse fasce della popolazione di far fronte ai prezzi di libero mercato;
- un incremento dell'offerta degli alloggi, soprattutto in affitto, come risposta efficace a una domanda abitativa che è cambiata e si è specializzata in virtù della trasformazione delle strutture familiari, dei fenomeni migratori, dei lavoratori atipici, degli studenti fuori sede;
- un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti privati in un settore, quale quello dell'edilizia residenziale pubblica, storicamente e culturalmente di competenza dell'amministrazione statale e degli enti istituzionalmente creati per la gestione e l'assegnazione degli alloggi.

La consapevolezza di tali nuove tendenze è stata dimostrata dal legislatore regionale con la già citata l.r. 14/2007 e gli interventi di riforma sulla legge per il governo del territorio, l.r. 12/2005.

In sede istituzionale ci si è domandati quali scenari e/o problemi potesse comportare l'applicazione di un sistema come quello della dote al settore dell'edilizia residenziale pubblica, che, in linea teorica, non sembrerebbe richiedere nient'altro se non una precisa scelta politica in tal senso e la sostituzione degli strumenti attualmente operanti.

La prima questione che si pone riguarda l'ambito di applicazione. Tale scelta deve tener conto che attualmente è inequivocabile il *favor* del legislatore regionale per l'incremento di «alloggi in affitto» e ciò per la duplice considerazione che, da un lato, sul territorio lombardo l'offerta di tali alloggi è carente e, dall'altro, che tuttavia la domanda è in continuo aumento viste le innumerevoli ipotesi di esigenze abitative temporanee (quali, per esempio, quelle dei lavoratori e studenti fuori sede). In altri termini, l'investimento sul singolo e sulle famiglie dovrebbe essere speso proprio per potenziare il sistema previsto dalla l.r. 14/2007.

Il secondo profilo attiene ai requisiti dei soggetti beneficiari. L'azione regionale, infatti, è sicuramente rivolta ai soggetti in possesso dei requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, secondo la concezione ampia a cui la legislazione regionale lombarda accede, ma occorre interrogarsi sull'opportunità di limitare tale intervento a favore di soggetti meritevoli del sostegno pubblico o se la tendenza evolutiva è nel senso di sostenere tutte le famiglie che per ragioni di reddito si situano fuori dall'offerta di edilizia sociale sovvenzionata ma che sono comunque prive di mezzi adeguati per accedere alla casa di proprietà, o che soffrono del rilevante aumento dei canoni di locazione.

La scelta più innovativa è sicuramente quella che si interroga sull'applicabilità dell'istituto dell'accREDITAMENTO al settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Si è detto sopra che accreditare significa certificare che il soggetto erogatore è adeguato a prestare il servizio pubblico in quanto dispone dei requisiti di qualità necessari e che la forma di accreditamento più diffusa e consolidata nel sistema lombardo risulta essere quella dell'accREDITAMENTO *ex ante*, ovvero attuato prima dell'avvio dell'attività attraverso la verifica che il soggetto proponente disponga dei parametri e dei requisiti ritenuti necessari dalla Regione per l'erogazione del servizio considerato.

La discussione attivata con tutti i soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore registra l'accordo sull'individuazione di una serie di requisiti soggettivi che imprese e cooperative operanti nel settore devono rivestire.

La garanzia di successo di tale forma di certificazione potrebbe altresì essere assicurata da un sistema di controlli concepito sulla falsariga di quanto previsto nel settore della sanità e dell'assistenza.

Sotto quest'ultimo profilo, si ritiene che, avendo la Regione operato, attraverso gli interventi normativi in materia:

- riconoscimento dell'aumento del bisogno di case a prezzi calmierati (principalmente in locazione), il quale non riguarda solo i ceti più disagiati, ma anche fasce di popolazione con redditi medi, che non sono in grado di accedere agli alloggi a prezzo di mercato;
- qualificazione di servizio di interesse generale attribuita all'edilizia residenziale pubblica, compresa quella convenzionata (art. 9.1 della l.r. 12/2005);
- equiparazione del ruolo dei privati a quello del pubblico nell'ambito delle attività di realizzazione degli edifici di edilizia residenziale pubblica (l.r. 14/2007);
- si sono concretizzati i presupposti per l'attuazione del sistema dell'accREDITAMENTO degli operatori privati che possano offrire, garantendone la medesima competenza e qualità di un ente pubblico competente, il «servizio pubblico casa».

Considerazioni conclusive

Da tutte le precedenti considerazioni risulta che la legislazione regionale in materia di edilizia residenziale pubblica appare consapevolmente orientata e matura nella sperimentazione degli strumenti che possono dare concreta risposta all'esigenza abitativa.

L'accesso alla casa afferisce ai diritti della persona e della famiglia ed è annoverabile tra i servizi pubblici o di interesse generale.

Tali definitivi riconoscimenti rivestono un'importanza fondamentale e pongono i presupposti per fare un ulteriore passo di innovazione e sviluppo in seno alle politiche sociali in materia.

Il diritto alla casa è concepito, non solo nella coscienza sociale ed economica, ma altresì in quella giuridica, come un diritto costituzionalmente garantito. È

facilmente intuibile che, in quanto tale, deve essere contemperato con altri interessi costituzionalmente previsti, quali il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, la razionalizzazione del sistema di edilizia residenziale pubblica, il mantenimento dell'alta qualità dei servizi effettivamente prestati. In questa direzione si muovono, assumendo posizioni comuni nel rispetto delle «materie» di competenza, sia lo Stato che le altre regioni.

Si è visto che nell'ordinamento è rinvenibile uno strumento che consente l'equo contemperamento tra tutti i citati interessi: l'accreditamento; e che, in ipotesi *de iure condendo* e dopo approfondita analisi dei possibili profili di criticità, tale sistema appare applicabile anche al settore dell'edilizia residenziale pubblica.

È auspicabile che il sistema evolva in questa direzione, atteso che, come si è detto sopra, ciò consentirebbe di salvaguardare e garantire principi che appaiono irrinunciabili e fondanti del sistema dei servizi pubblici nel territorio lombardo, ovvero il pluralismo dell'offerta, grazie all'equiparazione tra soggetti pubblici e privati erogatori del servizio, che è traguardo già raggiunto dalla legislazione regionale, e la libertà di scelta, assicurata dallo strumento dell'accreditamento e della valutazione di qualità.

Autori

Guido Bardelli, avvocato amministrativista

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2009 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.