

**COMMISSIONE D'INCHIESTA  
SUI FATTI ECONOMICI E GESTIONALI  
DELL'ALER MILANO**

**Relazione conclusiva della Commissione d'Inchiesta sui fatti  
economici e gestionali di ALER Milano**

**RELAZIONE N. 36**

approvata nella seduta del **2 marzo 2015**

Relatore: cons. **Roberto BRUNI**  
Trasmesso alle Commissioni consiliari il:  
Restituito alla Presidenza del Consiglio il: **4 marzo 2015**  
**Pagine n. 43 di cui 11 di allegati**

---

# Relazione conclusiva della Commissione d’Inchiesta sui fatti economici e gestionali di ALER Milano

## Indice

<b>PARTE PRIMA</b> .....	2
1. Evoluzione della normativa in tema di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) .....	2
1.1 Elenco delle leggi regionali lombarde in ambito ERP .....	3
2. Istituzione e attività della Commissione d’Inchiesta .....	4
<b>PARTE SECONDA</b> .....	9
3. Elementi emergenti dalle audizioni .....	9
3.1 Premessa .....	9
3.2 Cosa dicono gli auditi .....	9
4. Il rapporto tra il patrimonio e il personale .....	12
5. Ricostruzione di alcune operazioni immobiliari .....	13
5.1 Milano - via Adriano 60.....	13
5.2 ASSET S.r.l.....	14
6. L’analisi dei bilanci .....	16
6.1. Analisi dei bilanci di ALER Milano .....	16
6.2. Analisi dei bilanci delle società controllate .....	17
6.3. Analisi del bilancio consolidato di ALER Milano .....	17
6.4. Confronti con le altre ALER lombarde.....	17
<b>PARTE TERZA</b> .....	19
7. Le cause esogene (e cioè dovute a fattori esterni) del dissesto di ALER Milano. ....	19
7.1. La morosità. ....	19
7.2. Il carico fiscale.....	21
7.3. Insufficienza delle risorse per investimenti .....	21
8. Le cause endogene (e cioè dovute a fattori interni) del dissesto di ALER Milano. ....	22
8.1. Le carenze organizzative e gestionali. ....	22
8.2. Gli investimenti immobiliari di ASSET.....	25
9. Il sistema regionale di vigilanza e controllo .....	26
<b>PARTE QUARTA</b> .....	30
10. Prospettive per il futuro. ....	30
<b>ALLEGATI</b> .....	33
Allegato I – Dati economico-finanziari, patrimoniali e di personale di ALER Milano .....	34
Allegato II – Successione nelle cariche di Assessore regionale e nelle cariche amministrativo-gestionali della DG Casa, di ALER Milano e di ASSET.....	36
Allegato III – Elenco della documentazione acquisita dalla Commissione d’Inchiesta sui fatti economico-gestionali di ALER Milano .....	40

**PARTE PRIMA**  
Premesse  
L'inquadramento normativo  
La Commissione d'inchiesta regionale

*1. Evoluzione della normativa in tema di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)*

La legislazione in merito all'Edilizia Residenziale Pubblica e la conseguente attività di costruzione di alloggi destinati alle famiglie in condizioni economiche modeste hanno avuto in Italia una lunga tradizione, che si è sviluppata in tre fasi ben distinte tra loro (il testo che segue è basato su Urbani, 2010 in Istituzioni del federalismo 3/4.2010).

Alla prima fase appartengono i provvedimenti legislativi succedutisi dal primo dopoguerra al 1971, che si sono basati sul quadro giuridico introdotto dal Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165), dal quale sono nati gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP).

In tale fase si sono realizzati principalmente il piano INA-CASA nato con la legge n. 43 del 28 febbraio 1949 (legge Fanfani) e il piano Gestione Case per i Lavoratori (GESCAL 1963-1973), istituito con la legge 14 febbraio 1963, n. 60, che ha operato avvalendosi della legge 18 aprile 1962, n. 167, "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare".

La seconda fase (1971-1995) è caratterizzata dalla legge quadro sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865, istitutiva degli IACP come unici referenti dello Stato in materia di Edilizia Residenziale Pubblica e dalle leggi n.10 del 28 gennaio 1977 sul regime dei suoli, n. 513 dell'8 agosto 1977 sulla vendita degli alloggi e n. 457 del 5 agosto 1978 (piano decennale per l'edilizia).

La legge n. 865/71 ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione che ha regolato l'intervento pubblico in edilizia residenziale, introducendo il principio di una programmazione unitaria di tutti gli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica e la riorganizzazione degli organi e degli enti preposti a tale scopo. Per quest'ultimo aspetto la legge ha provveduto all'eliminazione di tutti gli enti pubblici operanti nel settore con la sola eccezione degli IACP che sono divenuti gli unici soggetti incaricati dell'esecuzione degli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica. La legge ha istituito un nuovo organo centrale, il CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) per la distribuzione dei fondi previsti in esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale alle singole regioni, alle quali è stata affidata la localizzazione degli interventi e la loro attuazione mediante la scelta dei soggetti esecutori pubblici (IACP) e privati (cooperative edilizie).

Nella seconda fase notevoli sono stati l'importanza e l'apporto della legge n. 457/78 che ha previsto un piano decennale di edilizia residenziale riguardante:

- gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici;
- gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;

- l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La legge n. 457/78 ha anche rivisitato l'assetto istituzionale centrale, rideterminando le funzioni del CIPE, del CER e delle regioni, alle quali è stato demandato il compito di formulare, sulla base del piano nazionale, i propri programmi quadriennali e i progetti biennali di intervento, dopo aver individuato il fabbisogno abitativo regionale.

Negli anni Novanta, maturata l'idea dell'importanza anche per l'ente pubblico di essere in grado di operare con i criteri di economicità e di efficienza tipici dell'impresa privata, è emersa l'esigenza di dotare gli enti preposti allo sviluppo delle politiche di Edilizia Residenziale Pubblica (IACP) dei mezzi necessari al raggiungimento dei propri obiettivi. Le scelte dei legislatori regionali sull'assetto istituzionale degli enti in un primo tempo sono rimaste vicine alla forma tradizionale degli enti di Edilizia Residenziale Pubblica (IACP): personalità giuridica di diritto pubblico, natura di ente pubblico non economico, autonomo per organizzazione, amministrazione e contabilità, ruolo strumentale alla regione, che ne esercita il controllo. Successivamente, la possibilità di normare indipendentemente il governo dell'ERP ha portato le regioni a compiere scelte diverse, con una diffusa convergenza verso gli enti pubblici economici.

La Regione Lombardia ha trasformato gli enti di Edilizia Residenziale Pubblica regionali in enti pubblici economici con la l.r. n. 13/1996.

La normativa ha avuto un ulteriore impulso con la "riforma Bassanini", che richiedeva l'intervento attuativo regionale nella materia dell'edilizia sociale. La modifica della Carta costituzionale attuata con la legge costituzionale n. 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 dell'Edilizia Residenziale Pubblica, il vincolo del rispetto dell'interesse nazionale, aprendo ulteriori spazi di protagonismo delle regioni nella disciplina delle politiche abitative riferite agli interventi di ERP.

Con la l.r. n. 30/2006 Regione Lombardia ha inserito le ALER nel Sistema regionale. Fino a quel momento, il ruolo di Regione Lombardia si era limitato sostanzialmente all'applicazione della l.r. n. 13/1996, nel sostanziale rispetto dell'autonomia imprenditoriale e organizzativa, patrimoniale e contabile delle aziende, sancita dallo Statuto. La Regione nominava i CdA e chiedeva conto della attività svolta con l'acquisizione dei bilanci, consentendo uno svolgimento economico della attività, in linea con la natura economica degli enti. Successivamente, con il progressivo esaurimento dei fondi GESCAL, la Regione ha assunto un ruolo sempre più marcato in termini di governo delle residue disponibilità, attraverso la pianificazione e l'orientamento delle stesse. Oggi le politiche relative all'Edilizia Residenziale Pubblica sono indirizzate attraverso il Piano Regionale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP) che rappresenta il più importante strumento di programmazione delle risorse in questo ambito.

### *1.1 Elenco delle leggi regionali lombarde in ambito ERP*

- Legge regionale 10 giugno 1996, n. 13 "Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica ed istituzione delle ALER"
- Legge regionale 29 giugno 1997, n. 8 "Modifiche alla LR 10 giugno 1996, n. 13"

- Legge regionale 22 luglio 2002, n. 14 “Modifiche alla legge regionale 10 giugno 1996, n. 13 “Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica ed istituzione delle aziende lombarde per l’edilizia residenziale (ALER)””
- Legge regionale 5 agosto 2002, n. 17 “Assestamento al bilancio per l’esercizio finanziario 2002 ed al bilancio pluriennale 2002/2004 a legislazione vigente e programmatico - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali”
- Legge regionale 30 dicembre 2008, n. 36 “Modifiche a leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”
- Legge regionale 16 luglio 2009, n. 13 “Azioni straordinarie per lo sviluppo e la qualificazione del patrimonio edilizio ed urbanistico della Lombardia”
- Legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27 “Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica”
- Legge regionale 28 dicembre 2009, n. 30 “Disposizioni per l’attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’art. 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione)”
- Legge regionale 5 febbraio 2010, n. 7 “Interventi normativi per l’attuazione della programmazione regionale e di modifica ed integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2010”
- Legge regionale 23 dicembre 2010, n. 19 “Disposizioni per l’attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell’art. 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2011”
- Legge regionale 21 febbraio 2011, n. 3 “Interventi normativi per l’attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - Collegato ordinamentale 2011”
- Legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 “Misure per la crescita, lo sviluppo e l’occupazione”
- Legge regionale 13 giugno 2013, n. 2 “Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Aziende regionali per l’edilizia residenziale pubblica (ALER)”
- Legge regionale 2 dicembre 2013, n. 17 “Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)”
- Legge regionale 8 luglio 2014, n. 19 “Disposizioni per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale”.

## *2. Istituzione e attività della Commissione d’Inchiesta*

Nel mese di giugno 2013, Regione Lombardia nomina ai vertici delle ALER lombarde i Commissari straordinari ottemperando alle disposizioni della legge regionale 13 giugno 2013, n. 2 “Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Aziende regionali per l’edilizia residenziale pubblica (ALER)”. Per ALER Milano la scelta ricade su una triade composta da Gian Valerio Lombardi (Presidente), Mario Viviani e Maria

Pia Redaelli.

Il Presidente Lombardi, nel luglio 2013, consegna nelle mani del Presidente di Regione Lombardia il bilancio di ALER Milano, palesando lo squilibrio finanziario.

Successivamente, nello stesso mese di luglio, il Presidente Maroni riferisce in Consiglio regionale sulla situazione di squilibrio di ALER Milano.

Con decreto n. X/8523 del 24 settembre 2013, Regione Lombardia conferisce a BDO S.p.A. l'incarico di svolgere una *due diligence*. In tale documento, consegnato nel dicembre del 2013, vengono confermate e dettagliate le informazioni circa lo squilibrio finanziario di ALER Milano.

Successivamente, con l'approvazione della legge regionale 2 dicembre 2013, n. 17 "Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)", Regione Lombardia intraprende un percorso teso al miglioramento dell'efficienza gestionale delle Aziende, per il contenimento della spesa e per la manutenzione del patrimonio immobiliare, intervenendo sulla governance delle Aziende, sugli aspetti dimensionali e sulle strutture organizzative. Da tredici ALER si passa alle attuali cinque.

La presa d'atto, da parte del Consiglio regionale della Lombardia, della crisi di bilancio in corso presso ALER Milano porta all'istituzione, il 27 gennaio 2014, della Commissione d'Inchiesta sui fatti economici e gestionali di ALER Milano, con la delibera n. 16 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia.

La Commissione ha ad oggetto:

- la situazione economica e finanziaria di ALER Milano;
- le cause del dissesto ed eventuali responsabilità;
- la costituzione di società controllate e i loro rapporti;
- la partecipazione a società e rispettivi rapporti;
- i controlli e la vigilanza effettuati dalla Giunta regionale;
- l'efficacia delle eventuali autorizzazioni preventive concesse dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 11 (*rectius* 12) della legge regionale 27/2009.

La Commissione ha la finalità di verificare:

- la correttezza e trasparenza dell'attività dell'Amministrazione regionale e di ALER Milano;
- l'efficacia dei sistemi di controllo e di verifica dell'esecuzione degli indirizzi e dei programmi;
- che le competenze esercitate e le risorse regionali impiegate sull'Edilizia Residenziale Pubblica attraverso ALER Milano quale strumento del quale la Regione e gli enti locali si avvalgono per la gestione unitaria del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica e per l'esercizio delle proprie funzioni nel campo delle politiche abitative, con particolare attenzione alla loro funzione sociale, siano state esercitate ed impiegate nell'ambito della finalità della legge;
- l'opportunità di proporre al Consiglio regionale eventuali raccomandazioni sull'appropriatezza delle procedure di indirizzo, controllo e vigilanza proprie della Regione. Compito ancora più importante, in questo momento, in cui si procede alla riforma della legge 27/2009, tema su cui il Consiglio

lavorerà nei prossimi mesi dell'anno in corso.

I Consiglieri che compongono la Commissione sono 14. L'elenco è riportato di seguito.

CARICA	CONSIGLIERE	GRUPPO CONSILIARE
Presidente	Roberto BRUNI	Gruppo Ambrosoli Presidente-Patto Civico
Vicepresidente	Luca DEL GOBBO	Nuovo Centrodestra
Consigliere segretario	Iolanda NANNI	Movimento 5 Stelle
Componente	Fabio ALTITONANTE	Forza Italia
Componente	Giulio GALLERA*	Forza Italia
Componente	Mario BARBONI	Partito Democratico della Lombardia
Componente	Onorio ROSATI	Partito Democratico della Lombardia
Componente	Jari COLLA	Lega Lombarda – Lega Nord - Padania
Componente	Donatella MARTINAZZOLI	Lega Lombarda – Lega Nord - Padania
Componente	Luca Daniel FERRAZZI	Maroni Presidente
Componente	Eugenio CASALINO	Movimento 5 Stelle
Componente	Riccardo DE CORATO	Fratelli d'Italia – Centrodestra Nazionale
Componente	Elisabetta FATUZZO	Partito Pensionati – Pensionati Lombardia
Componente	Maria Teresa BALDINI	Gruppo Misto

\* Ai sensi della DUP nr. 35 del 4 febbraio 2015 il Consigliere Giulio Gallera, a seguito della sua nomina a Sottosegretario, non è più componente della Commissione.

Il periodo inizialmente previsto per lo svolgimento dei lavori della Commissione, come da DUP istitutiva n. 16/2014, era di 180 giorni dall'insediamento; successivamente la Commissione ha ritenuto necessario prolungare tale periodo, con due distinte proroghe. Il termine per la conclusione dei lavori è il 28 febbraio 2015.

Durante il periodo di attività sono state effettuate 33 sedute nel corso delle quali sono stati auditi i diversi soggetti che, per via dei loro ruoli, hanno potuto fruire di un punto di osservazione privilegiato in merito alle vicende di cui si è occupata la Commissione.

Di seguito l'elenco delle sedute.

Data	Oggetto
26 febbraio 2014, n. 1	Insedimento
31 marzo 2014, n. 2	Programmazione dei lavori
7 aprile 2014, n. 3	Audizione del Presidente ALER Milano – dott. Lombardi (posizione finanziaria negativa di ALER)
16 aprile 2014, n. 4	Audizione di un componente del Collegio commissariale dell'ALER Milano - dott.ssa Redaelli (situazione finanziaria negativa dell'azienda, morosità, personale, organizzazione, controlli, sistema delle società partecipate, crediti di ALER, differenza con le altre ALER lombarde)
28 aprile 2014, n. 5	Audizione di un componente del Collegio commissariale dell'ALER Milano - avv. Viviani (situazione debitoria di ALER Milano, funzioni privatistiche dell'azienda, dotazione di personale, sistema organizzativo e dei controlli, livello gestionale, situazione creditoria di ALER, confronto con le altre ALER lombarde)
7 maggio 2014, n. 6	Audizione del Presidente uscente di ALER Milano - dott. Zaffra (cause del deficit dell'Azienda, operazioni immobiliari effettuate, società partecipate, modello organizzativo, consulenze esterne, differenze di disavanzo gestionale esistenti tra ALER Milano e le altre ALER lombarde) e del Presidente uscente del Collegio sindacale dott. Lo Presti (memoria scritta)
13 maggio 2014, n. 7	Audizione dei componenti del disciolto Consiglio di amministrazione di ALER Milano – dott. Bianchi, Esposito, Musti, Cerullo (cause del disavanzo di ALER, come risulta

	dalle esperienze maturate come ex componenti del Consiglio di amministrazione, morosità, abusivismo, ruolo delle società partecipate)
20 maggio 2014, n. 8	Audizione di due componenti del disciolto Consiglio di amministrazione di ALER Milano – arch. Beltrami Gadola, dott. Mastrandrea (cause della deficitaria situazione finanziaria di ALER Milano, sistema delle società partecipate, organizzazione interna dell'azienda, manutenzioni, convenzione tra ALER e Comune di Milano)
3 giugno 2014, n. 9	Audizione di due componenti del disciolto Consiglio di amministrazione di ALER Milano - dott. Gerosa e dott. Triscari Binoni (incarico nel Consiglio di amministrazione di ALER e nelle società partecipate, posizione debitoria di ALER, rapporti tra ALER e Regione, organizzazione interna dell'azienda, consulenze esterne) e di due componenti del disciolto Collegio sindacale – dott. Lo Presti e dott. Sacchi
11 giugno 2014, n. 10	Audizione dell'ex Direttore generale di ALER Milano – dott. Ippolito (incarico di Direttore generale dell'ALER Milano, ruoli ricoperti nelle società partecipate, spiegazioni sull'origine e sulle cause dell'esposizione debitoria dell'azienda, sul modello gestionale e sullo schema organizzativo, sulle consulenze, sull'operazione immobiliare di via Adriano, sui rapporti dell'ALER con la Regione)
18 giugno 2014, n. 11	Audizione di dirigenti già facenti parte della Direzione generale alla Casa - Ing. Nova (informazioni sui rapporti della Regione con l'ALER, sul disavanzo dell'azienda, sulle direttive impartite, sulle cause del progressivo indebitamento, sugli interventi messi in campo per risolvere la situazione di deficit, sulle operazioni di Pieve Emanuele, Garbagnate e via Adriano) e dott.ssa Benfante (particolari sull'accordo di programma di via Adriano, sulle origini e le cause del disavanzo di ALER Milano, sui rapporti Regione – ALER)
2 luglio 2014, n. 12	Audizione di un ex Presidente del Consiglio di amministrazione di ALER Milano – arch. Niero (informazioni sull'evoluzione della situazione economico-finanziaria dell'ALER nel periodo della sua presidenza, sulle opere di manutenzione, sul personale, sulle operazioni immobiliari e sulla loro origine)
7 luglio 2014, n. 13	Audizione di un ex Direttore generale dell'Assessorato alla Casa e di ALER Milano – dott. Tiscar (incarichi ricoperti, cause principali dell'indebitamento di ALER Milano, notizie sulle operazioni di ASSET, sui controlli dei bilanci e sulle verifiche ispettive)
22 luglio 2014, n. 14	Incontro con Éupolis Lombardia (stato dell'arte dell'attività svolta e programmazione dei lavori della Commissione)
8 settembre 2014, n. 15	Audizione di cinque dirigenti dell'ALER Milano: Canaia, Galbiati, Gianuzzi, Osnato, Stella (incarico attuale e quello ricoperto in precedenza, informazioni sul personale, sulla morosità, sulla manutenzione, sulle realizzazioni edilizie, sui contratti di quartiere)
17 settembre 2014, n. 16	Audizione di quattro dirigenti dell'ALER Milano: Beretta, Procopio, Mascherpa, Riefolo (incarico attuale e ricoperto in precedenza in ALER ed in altre amministrazioni ed enti, informazioni sul personale, sulla manutenzione sia ordinaria che straordinaria, sulle operazioni immobiliari, sulle realizzazioni edilizie, sulle morosità, sugli alloggi sfitti)
24 settembre 2014, n. 17	Audizione di quattro dirigenti dell'ALER Milano: Maggioni, Renzi, Sacchet, Serati (incarico attuale e ricoperto in precedenza in ALER ed in altre amministrazioni ed attività di repressione dell'abusivismo, informazioni sulle operazioni immobiliari, sugli alloggi sfitti)
7 ottobre 2014, n. 18	Incontro con Éupolis Lombardia per la presentazione della relazione intermedia dell'apporto tecnico-scientifico a supporto delle attività della Commissione
15 ottobre 2014, n. 19	Audizione di tre ex Assessori regionali alla Casa: Lio, Scotti e Giovannelli (problemi riscontrati per ALER Milano, eventuali soluzioni prospettate e adottate nel periodo dell'incarico)
20 ottobre 2014, n. 20	Audizione di un ex Assessore e dell'attuale Assessore regionale alla Casa: Borghini e Bulbarelli (iniziative adottate e criticità riscontrate, piano di risanamento ALER Milano)
27 ottobre 2014, n. 21	Audizione di un ex Assessore alla Casa: Zambetti (periodo dell'incarico, situazione di ALER, differenze con le altre ALER, indirizzi e controlli della Regione, ASSET)
17 novembre 2014, n. 22	Audizione dell'ex Presidente di ASSET S.r.l.: dott. Tartaglia (cariche ricoperte in ASSET, notizie sulle competenze del Presidente e del consigliere delegato, operazioni immobiliari condotte dalla società, decisioni in merito alla costituzione della società stessa)
1° dicembre 2014, n. 23	Presentazione della relazione finale dell'apporto tecnico specialistico di Éupolis Lombardia

9 dicembre 2014, n. 24	Determinazioni in ordine alla nomina del relatore per la presentazione del documento conclusivo per l'Aula e in merito alla programmazione dei lavori della Commissione
16 dicembre 2014, n. 25	Audizione della BDO S.p.A.: dott. Vanoli e dott. Marchi (specificazioni sui bilanci di ALER Milano, soprattutto in relazione alle voci di natura non ricorrente ed ai rapporti con le società controllate, situazione debitoria ed esposizione finanziaria di ALER Milano, possibilità o meno che ASSET possa rimborsare ad ALER i pesanti oneri finanziari esposti e precisazioni sui mutui accesi e sulle relative ipoteche e loro effetti)
12 gennaio 2015, n. 1	Audizione dell'ex Direttore generale dell'ALER della Provincia di Milano: dott. Ippolito (organizzazione aziendale, scelte gestionali, situazione di ASSET ed incidenza delle scelte della controllata sul disavanzo di ALER)
28 gennaio 2015 n. 2	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
4 febbraio 2015 n. 3	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
10 febbraio 2015 n. 4	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
18 febbraio 2015 n. 5	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
23 febbraio 2015 n. 6	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
25 febbraio 2015 n. 7	Considerazioni in merito alle attività svolte dalla Commissione
2 marzo 2015 n.8	Relazione conclusiva della Commissione d'Inchiesta

## **PARTE SECONDA**

### Descrizione degli esiti dell'indagine

#### Premessa introduttiva

La Commissione d'inchiesta, in base al mandato ricevuto con la deliberazione costitutiva, ha verificato le attività di ALER Milano e quelle collegate della Giunta regionale, nel periodo dal 2004 al 2013, nella sostanza fino al commissariamento delle ALER.

Pertanto l'ampia documentazione acquisita (bilanci di ALER Milano e delle società partecipate; verbali delle sedute dei Consigli di amministrazione e delle riunioni dei Collegi sindacali; documenti depositati dagli auditi o richiesti dalla Commissione) è riferibile all'arco temporale indicato.

Le audizioni svolte hanno raccolto le testimonianze di soggetti che, nel corso di tale periodo, hanno ricoperto la carica di Assessore, di Presidente di ALER Milano, di componente dei CdA, dei Collegi sindacali, di dirigente regionale e di ALER Milano.

Vengono allegati alla presente relazione un riepilogo delle principali informazioni economico-finanziarie, patrimoniali e di personale riferibili ad ALER Milano, il prospetto riepilogativo delle principali cariche ricoperte e l'elenco della documentazione acquisita.

### *3. Elementi emergenti dalle audizioni*

#### *3.1 Premessa*

Il paragrafo che segue ha l'obiettivo di dar conto, per categorie omogenee, delle informazioni riguardo la crisi economica di ALER Milano emerse durante le audizioni della Commissione d'Inchiesta.

Si tratta quindi di una sistematizzazione delle informazioni riferite dai soggetti auditi, i cui interventi integrali sono riportati nei verbali della Commissione.

Per ragioni di ordine interpretativo, si è proceduto alla suddivisione delle informazioni in due macro-categorie

#### **Cause determinanti degli squilibri economici e finanziari:**

in questa categoria sono state inserite solo quelle variabili considerate cause dirette dei problemi economici di ALER Milano, cioè elementi che, intervenendo, hanno direttamente generato una perdita economica per ALER Milano

#### **Criticità strutturali:**

in questa categoria sono state inserite quelle variabili rappresentate come elementi stabili, formali o non formali, che costituiscono una stortura, un punto critico, che limita le possibili azioni a supporto di una migliore performance di ALER Milano o che la rende più vulnerabile in generale.

Segue il sommario delle informazioni rilevate ed il grafico che rappresenta il peso di ciascun elemento espresso in numero di auditi che l'hanno citato.

#### *3.2 Cosa dicono gli auditi*

##### *Cause determinanti*

La maggior parte dei soggetti auditi ha individuato nella **morosità** il fattore trainante dello squilibrio finanziario di ALER Milano. I mancati flussi di cassa in entrata sono identificati come la reale emergenza, a fronte di flussi di cassa in uscita incompressibili perché legati a obblighi cui l'ente non può sottrarsi. Viene spesso riconosciuta una correlazione fra lo status economico e sociale dell'assegnatario e la morosità, addebitando la morosità alla mancata capacità finanziaria degli inquilini (morosità incolpevole).

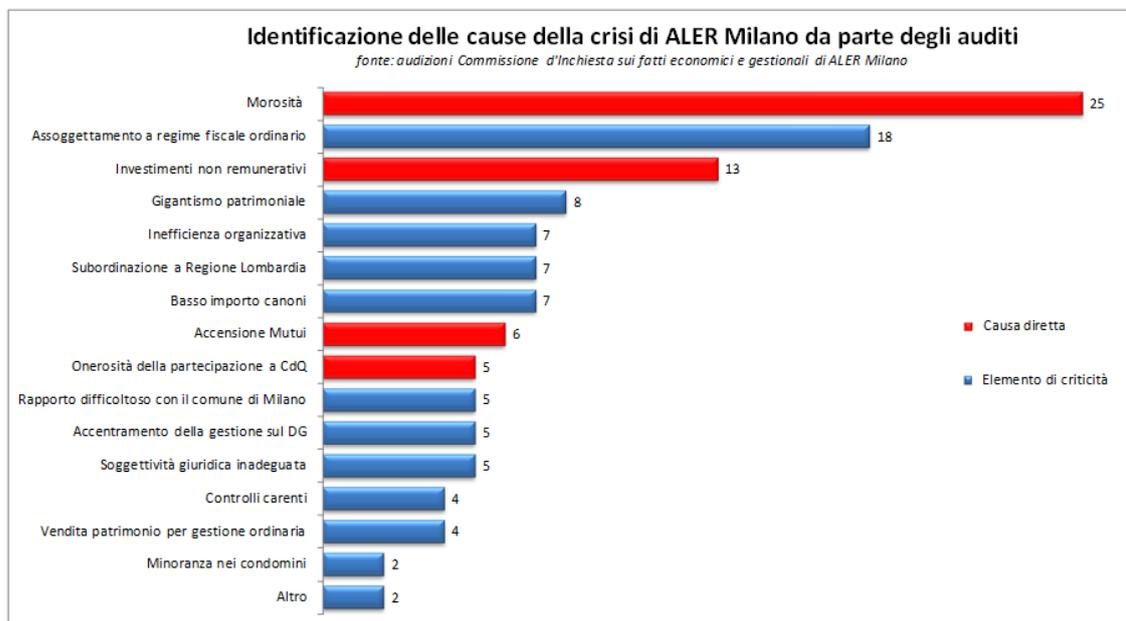
L'altro ambito individuato come causa dello squilibrio economico di ALER Milano è quello degli **investimenti immobiliari** condotti attraverso la società ASSET S.r.l., controllata al 100% da ALER Milano. Gli investimenti non solo non hanno generato guadagni per ALER Milano, ma hanno anche provocato diverse perdite.

Un'ulteriore causa di squilibrio è stata individuata da alcuni auditi nella operazione immobiliare di Milano, Via Adriano 60 e nell'affidamento, da parte di Regione Lombardia, a Infrastrutture Lombarde, della gestione di alcune villette site in Via Del Sarto (si veda sul punto la convenzione tra Regione Lombardia/Infrastrutture Lombarde S.p.A./ALER del 22 marzo 2010).

Direttamente collegata all'elemento precedente viene identificata la contrazione di **mutui** ipotecari volti a sostenere gli investimenti, ma anche a finanziare attività come la manutenzione o messa a norma degli immobili, in alcuni casi a seguito della partecipazione ai Contratti di Quartiere. Anche nel Piano di risanamento ALER (d.g.r X/2835 del 5 dicembre 2014) al paragrafo "Redditività degli interventi cofinanziati" si rileva che tutti gli interventi complessi di iniziativa regionale, tra cui i Contratti di Quartiere, hanno sempre previsto una quota a carico di ALER. Tuttavia tali risorse, non avendo ALER liquidità sufficiente accantonata, hanno comportato l'accensione di appositi mutui. Considerata inoltre la scarsa redditività degli alloggi ERP (media di 150 euro), i canoni non hanno da soli garantito la capacità di remunerare tali investimenti.

### Criticità strutturali

Diversamente dalle cause determinanti è molto lunga la lista delle criticità strutturali che, nell'opinione di alcuni degli auditi, rendono ALER Milano un soggetto debole dal punto di vista economico e quindi esposto a rischi.



Un primo elemento di criticità è individuato nel **profilo fiscale** particolarmente sfavorevole, che comporta l'assoggettamento delle ALER alle imposte tipiche degli operatori privati (in particolare con l'introduzione dell'IMU l'Azienda ha visto quintuplicare la tassazione sugli immobili). I redattori del Piano di risanamento ALER si spingono a considerare la tassazione sul patrimonio un autentico controsenso. La proprietà del patrimonio serve a svolgere una funzione sociale e non può essere considerata indice di capacità contributiva.

Il secondo elemento di criticità emerso nel corso delle audizioni riguarda il **gigantismo** di ALER Milano, sul piano del personale e sul piano del patrimonio. In realtà questo elemento emerge solo in alcune audizioni come un fattore critico. L'interpretazione che viene data è che la gestione di un patrimonio particolarmente grande e spesso vetusto può, oltre una certa soglia, risultare inefficiente.

Dal sovradimensionamento del personale deriva il terzo elemento critico: **l'inefficienza organizzativa**. Questa categoria tiene insieme diversi elementi che vanno da una generale esigenza di aggiornamento delle competenze del personale (ad esempio, i custodi) al disegno organizzativo.

Sul tema dell'inefficienza organizzativa il Piano di risanamento ALER espone le azioni intraprese per rendere più snella la struttura (creazione di tre macro aree rispetto alle precedenti sette direzioni centrali) con conseguente riduzione dei costi del personale e delle spese generali. Inoltre, ampia descrizione è riservata alla istituzione del tutor di quartiere la cui attività andrà ad integrarsi con il lavoro che specifiche task force saranno chiamate a svolgere (in particolare: sostegno agli inquilini; sicurezza; ristrutturazione alloggi sfitti).

La quarta stortura, citata dallo stesso numero di auditi della precedente, è la **dipendenza** sostanziale, anche se non formale, di ALER Milano dai vertici della DG Casa di Regione Lombardia. Tale dipendenza avrebbe impedito, a detta di alcuni degli auditi, la presa di decisioni autonome fondate esclusivamente sull'interesse dell'ente. Questo elemento non è condiviso da tutti gli auditi ed è infatti l'argomento su cui si registra la maggiore polarizzazione. I soggetti che ritengono che tale dipendenza sia reale sono tipicamente soggetti che hanno avuto un ruolo formale nelle decisioni assunte da ALER Milano; i soggetti che ritengono che tale dipendenza non sia reale sono tipicamente i soggetti che hanno avuto un ruolo all'interno della DG Casa. Questo argomento è stato sollevato specificatamente dalla Commissione, con una domanda volta a rinvenire elementi in tale senso.

Con lo stesso peso della categoria precedente si trova la percezione di un **importo dei canoni** ritenuto molto basso o da aggiornare.

Nel Piano di risanamento ALER, si relaziona analiticamente in merito alla scarsa redditività del Patrimonio: basti pensare che il canone della prima fascia - area di protezione - non è neppure sufficiente a coprire il costo medio delle tasse per appartamento e che, oltretutto, tali canoni non sono sempre effettivamente percepiti.

In coda alla serie di problematiche citate dagli auditi troviamo la difficoltà nella gestione del patrimonio del **Comune di Milano** per via di difficoltà nelle relazioni interistituzionali.

Anche se con un peso ridotto in termini di auditi che lo citano, è di particolare importanza l'elemento della **soggettività giuridica** di ALER Milano. Da alcuni auditi la configurazione quale ente pubblico economico

viene ritenuta una forzatura, che porta a considerare una perdita ciò che in realtà è un sussidio fisiologico, ritenendo quindi il regime cui è soggetta ALER Milano incoerente con la reale missione (l'erogazione di un servizio di welfare).

Per quanto attiene alla natura giuridica di ALER nel Piano di risanamento si afferma con forza che le ALER, nonostante il nomen juris, sono enti pubblici che non operano e non possono operare come imprese, perché non possono realizzare in autonomia il principio fondamentale dell'impresa, ossia quello della cosiddetta "ottima combinazione dei fattori produttivi".

Un ulteriore elemento di criticità strutturale riguarda **l'accentramento della gestione** amministrativa presso il Direttore generale. Questo elemento emerge in seguito a una puntuale domanda posta dalla Commissione, ma la sua interpretazione non va al di là di una generale anomalia cui viene riconosciuto un effetto marginale rispetto alla situazione economica e gestionale di ALER Milano.

In ultimo, solo marginalmente, viene ritenuto dagli auditi che la vicenda di ALER Milano abbia sofferto di una carenza di controlli.

### **Sintesi**

- In generale emerge dalle audizioni una visione di ALER Milano (e delle ALER in generale) come un ente che, sebbene formalmente assegnato alla categoria dell'ente pubblico economico, ha le caratteristiche di un ente fortemente caratterizzato dal perseguimento di un fine pubblico. Da qui la considerazione secondo cui, per risolvere il problema della morosità e delle perdite, potrebbe essere utile una diversa soggettività giuridica. In realtà, un intervento in tal senso non sembra avere un collegamento diretto con il problema dello squilibrio finanziario.
- Infine, è bene rilevare che in tutti gli interventi è tuttavia completamente assente una visione sul futuro di ALER Milano che vada al di là di un mero ripianamento finanziario. Una eventuale direzione di lavoro potrebbe riguardare l'elaborazione di un modello di ente sostenibile, anche prendendo spunto da esperienze di altri sistemi paese.

#### *4. Il rapporto tra il patrimonio e il personale*

Durante il periodo di operatività della Commissione sono state svolte alcune elaborazioni a partire dai dati sul patrimonio, resi disponibili nel gennaio 2014 dalla DG Casa di Regione Lombardia. La scelta deriva dalla rilevanza del tema, emersa nel corso delle audizioni e riveste la valenza di riflessione sugli assetti organizzativi.

Le elaborazioni mostrano che il patrimonio gestito dalle ALER lombarde consta di 148.816 alloggi con una dotazione di personale pari a 1.614 unità (dati da bilancio di previsione 2014) di cui 41 dirigenti.

Guardando alle singole ALER, è possibile rapportare il personale in dotazione alle dimensioni del patrimonio immobiliare. È bene però mettere in chiaro che una proporzione composta da tali elementi non costituisce un'ipotesi di omogeneità di fabbisogno di personale per unità immobiliare. In altri termini, sebbene esista in linea teorica la possibilità di realizzare economie di scala nella gestione degli immobili, sul piano organizzativo non esiste nessuna evidenza che induca a pensare che esista un rapporto ottimale (e crescente)

fra numero alloggi e numero dipendenti o che una variazione del numero di alloggi abbia come riflesso automatico una variazione dell'esigenza di personale.

Tale proporzione è infatti molto diversa fra le varie ALER. A Cremona, per ogni dipendente ALER, vengono gestiti 182 alloggi, mentre a Sondrio il numero di alloggi scende fino a 68 per dipendente. Il numero di alloggi per dipendente per ALER Milano non è molto lontano da Sondrio: 81.

Se si effettua la stessa verifica sui dati relativi alla dotazione di dirigenti, la posizione delle diverse ALER cambia. In particolare, ALER Milano passa da essere una delle più "dense" in termini di dipendenti alla più "rarefatta" in termini di dirigenti.

Il costo aggregato del personale (compresi i dirigenti) è pari a circa 73,5 milioni di euro per tutte le ALER lombarde. Se si rapporta il costo del personale disaggregato per singola ALER con il numero di unità di personale in dotazione, il risultato è un costo medio del personale che va dai quasi 65 mila euro di Como ai circa 40 mila euro di Milano. Il rapporto fra dirigenti e dipendenti di ALER Milano è il più basso fra le ALER.

### *5. Ricostruzione di alcune operazioni immobiliari*

Nel paragrafo che segue sono ricostruite, sulla base della documentazione acquisita, le vicende relative alle operazioni immobiliari di via Adriano – Milano e agli investimenti compiuti da ASSET S.r.l., in quanto emergono, dai lavori della Commissione d'Inchiesta, come punti cruciali nella comprensione dei fatti economici e gestionali.

#### *5.1 Milano - via Adriano 60*

L'accordo di Programma di via Adriano 60 è nato dalla volontà di fruire di un complesso immobiliare dismesso di proprietà della Regione, che si estende su un'area di mq. 20.853.

L'operazione è da inquadrare nell'ambito di un'azione di razionalizzazione del patrimonio immobiliare di Regione Lombardia, attivata con l'intento di mantenere solo le proprietà immobiliari interessate dallo svolgimento delle proprie competenze istituzionali, così rispondendo alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, evitando altresì situazioni di degrado o uso improprio degli immobili.

Dopo aver verificato, nell'ottobre 2007, presso il Comune di Milano, la possibilità di cambiare la destinazione urbanistica per l'area di via Adriano 60, Regione Lombardia ha inserito formalmente gli immobili di tale area nel piano di dismissione regionale (si veda d.g.r. del 12 marzo 2008 n. 6769).

Con d.g.r. 27 giugno 2008, n. 7530 è stato approvato il protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e Comune di Milano per la valorizzazione del complesso immobiliare, in cui il Comune si è impegnato a verificare la possibilità di modificare la destinazione urbanistica per l'area in oggetto prevedendo, nell'ambito della predisposizione del PGT, la collocazione di funzioni tipiche del mix urbano, quali residenza, terziario e commercio, nonché indici di utilizzazione territoriale coerenti con le regole e i criteri definiti per aree di analoghe caratteristiche.

Il Comune di Milano, dopo aver svolto analisi e verifiche preliminari relativamente alle dinamiche di

riorganizzazione urbanistica in atto nel settore urbano in cui ricade il complesso immobiliare di proprietà regionale, ha evidenziato come i progetti di riqualificazione territoriale consentano nuove opportunità nell'offerta di servizi e di verde pubblico, da sancire attraverso apposita variante urbanistica.

Regione Lombardia, con d.g.r. 5 novembre 2008, n. 8349 ha approvato il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ai sensi dell'art. 58 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", contemplando fra gli immobili da alienare anche il compendio di via Adriano 60.

Con d.g.r. 13 ottobre 2009, n. 10302 Regione Lombardia ha promosso l'accordo di programma con la Provincia di Milano e il Comune di Milano, finalizzato alla valorizzazione del complesso di via Adriano 60 e deliberato contestualmente l'avvio della procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale – VAS della variante al vigente PRG del Comune di Milano.

Regione Lombardia in data 22 marzo 2010 ha alienato ad ALER l'intero complesso di via Adriano 60, Milano.

A seguito dell'approvazione definitiva del PGT da parte del consiglio comunale in data 4 febbraio 2011, il compendio immobiliare è stato classificato in "ambito di rinnovamento urbano".

Con decreto del Presidente della Giunta n. 12347/2011 è stato approvato l'accordo di programma sottoscritto il 24 ottobre 2011. ALER Milano il 12 aprile 2012 ha conferito l'incarico a Infrastrutture Lombarde S.p.A. per la predisposizione del masterplan e la valorizzazione e commercializzazione dell'area.

Nell'ambito dell'operazione di via Adriano, ALER ha assunto oneri per complessivi euro 16.142.000, di cui euro 15.786.000 (atto di compravendita 22 marzo 2010) per acquisizione immobile, euro 242.000 per redazione del masterplan a cura di Infrastrutture Lombarde S.p.A. ed euro 114.000 per rilievi, indagini, rimozione serbatoi e progetto di bonifica, cui sono da aggiungere i costi della bonifica dell'area calcolati in euro 2.799.066,74.

Il Collegio di vigilanza dell'accordo di programma, a chiusura della vicenda, nel novembre 2014, sentite tutte le parti interessate (Regione, Comune e ALER), ha deciso che il titolo di proprietà del compendio immobiliare sia trasferito da ALER Milano al Comune di Milano; che ALER proceda a richiedere l'aggiornamento all'Agenzia delle Entrate del valore del compendio; che la Regione ed il Comune sostengano i costi della bonifica in parti eguali; che il Comune sostenga i costi per la demolizione dei fabbricati; che ALER Milano accetti, a compensazione del valore dell'area ceduta, come determinato dall'Agenzia delle Entrate, il valore di trasformazione da "diritto di superficie" a "diritto di proprietà" di alcune aree edificate, in particolare nei quartieri Olmi, Gallaratese e Taliedo.

## *5.2 ASSET S.r.l.*

ASSET S.r.l. è una società immobiliare interamente controllata da ALER Milano e che a sua volta detiene il 49% della società Cispel Lombardia Services S.r.l., operante nel settore delle risorse umane. È stata costituita il 6 giugno del 2005 in forza di un delibera del CdA di ALER Milano del 18 maggio del 2005.

Una delle criticità emerse è legata al fatto che la composizione dei Consigli di amministrazione di ALER e di ASSET è coincidente in quanto costituiti dal Presidente di ALER, da due consiglieri del CdA di ALER e dal Direttore generale di ALER. Il Collegio sindacale di ASSET, di nomina regionale, risulta anch'esso composto dalle stesse persone che compongono quello di ALER.

Sebbene tale composizione sia una naturale conseguenza del controllo al 100% di ASSET da parte di ALER, una governance di questo tipo, a parere di alcuni auditi, ha generato difficoltà rilevanti in quanto, a fronte di un formale status privatistico di ASSET, pare che le decisioni assunte dal suo CdA abbiano subito una forte influenza da parte di ALER.

È opportuno puntualizzare che, ai fini della Commissione d'Inchiesta, ASSET riveste particolare interesse in quanto soggetto che ha compiuto acquisizioni che hanno generato, sempre a detta di una parte degli auditi, squilibri economico-finanziari per ALER Milano.

In particolare ASSET ha acquisito un lotto immobiliare composto da 12 edifici di proprietà dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri (ENPAM), sito nel Comune di Pieve Emanuele, al fine di realizzare nuove residenze. Per realizzare tale operazione ASSET ha contratto due mutui del valore complessivo di 32.550.000 euro. Le aree di Pieve Emanuele sono state integrate in un Accordo di Programma del 2003 (d.p.g.r. 22 maggio 2003, n. 8318 di approvazione dell'Accordo di Programma per l'attuazione del Programma di recupero urbano denominato "Quartiere ERP ex Incis"). Successivamente, in data 26 settembre 2005, ASSET ha perfezionato l'acquisto delle aree a cui è seguita, il 16 novembre 2005, l'autorizzazione regionale.

Va rilevato altresì che ASSET ha contratto ulteriori mutui per l'acquisizione di complessi immobiliari siti all'interno del Comune di Garbagnate Milanese quartiere Quadrifoglio (30.000.000 euro) e via Mazzini (7.160.000 euro), del Comune di Milano in via Attendolo Sforza (9.000.000 euro) e del Comune di Arconate (1.200.000 euro).

Per l'intervento di Garbagnate - via Mazzini - i mutui contratti non sono stati sufficienti e ASSET ha dovuto ricorrere a un finanziamento diretto da parte di ALER Milano (3.750.000 euro), debito onorato solo in parte (1.500.000 euro). ALER Milano ha rinunciato al credito non rientrato pari a 2.250.000 euro. La motivazione addotta dal CdA di ALER (deliberazione consiliare MI/008/13) è che ASSET, con le operazioni di cui sopra (in particolare Pieve Emanuele e Garbagnate), ha compiuto interventi in ambito sociale, agendo impropriamente rispetto alla sua mission, assumendosi oneri che non avrebbe dovuto assumersi. Da ciò discende l'esigenza di una compensazione da parte di ALER nei confronti di ASSET, che si concretizza nella rinuncia al credito di 2.250.000 euro.

Le aree sono state acquistate dai seguenti operatori:

- Pieve Emanuele da Fondazione ENPAM, operazione avviata con trattativa privata tra Regione Lombardia ed ENPAM (d.g.r. n. VII/20882 del 16 febbraio 2005)
- Garbagnate Milanese da Fondazione ENPAM, CIMEP, Radice Fossati (prosecuzione operazione ENPAM; convenzione CIMEP – Comune di Garbagnate Milanese)
- Attendolo Sforza – Milano da MEDIANA S.r.l. (avviso pubblico – manifestazione di interesse)

- Arconate da Comune di Arconate (bando pubblico).

## 6. L'analisi dei bilanci

La Commissione ha esaminato e discusso la *due diligence* effettuata da BDO S.p.A. relativamente al periodo 2010-2012. Tuttavia, al fine di ottenere una completa base conoscitiva sulla gestione economica di ALER Milano, la Commissione ha assegnato all'istituto Éupolis Lombardia lo svolgimento di una analisi indipendente dal titolo "Apporti specialistici alla Commissione consiliare di inchiesta ALER Milano" che copre un arco temporale che va dal 2004 al 2013.

Il lavoro ha previsto un apporto specialistico per l'approfondimento dei seguenti aspetti:

- analisi ragionata dei dati risultanti dai bilanci consolidati di ALER Milano dal 2004 al 2013, dalla quale si evincano i più significativi elementi concernenti lo stato patrimoniale e il conto economico;
- incidenza dei costi amministrativi sul totale delle spese registrate, con particolare attenzione alle voci relative al personale e alle consulenze;
- analisi dei bilanci delle società partecipate di ALER Milano;
- verifica della congruità dei controlli e della vigilanza effettuati da Regione Lombardia nei confronti di ALER Milano.

Le analisi sono state accompagnate da una sintesi articolata in cinque parti (di seguito, si riassumono le prime quattro parti, mentre la quinta parte, quella relativa alla verifica della congruità dei controlli e della vigilanza effettuati da Regione Lombardia, verrà riassunta nel successivo paragrafo 9).

### 6.1. Analisi dei bilanci di ALER Milano

I bilanci di ALER Milano presentano una situazione stabile per quanto riguarda il patrimonio negli anni che vanno dal 2004 al 2008, ma dal 2009 al 2013 si registra un elevato incremento del debito commerciale che passa da euro 58.862.524 a euro 95.969.755. Specularmente, il credito commerciale (tipicamente canoni non corrisposti) tende a convergere verso il valore del debito commerciale passando da euro 85.918.637 a euro 99.676.345. I ricavi aumentano costantemente ma non a sufficienza per far fronte a tutte le uscite, compresa l'elevata imposizione fiscale che supera il 4% dei ricavi.

Un dato molto importante è quello relativo al rendiconto finanziario, da cui si evince che la mancata immissione di nuovi capitali che si verifica a partire dal 2009 (diversamente dagli anni passati in cui ALER Milano aveva sempre beneficiato di nuove risorse), sommata al peso degli investimenti e a crediti commerciali di cui sopra (di difficile riscossione), è una delle principali **causa degli squilibri finanziari di ALER Milano**.

È da segnalare che nei bilanci di esercizio spese ed oneri di natura straordinaria sono stati talora inseriti nella gestione caratteristica che concerne invece la gestione economica ordinaria. Tali erronee impostazioni sono segnalate sia dal rapporto Éupolis Lombardia sia dalla *due diligence* BDO, che così commenta: "Nella redazione dei bilanci d'esercizio sono state classificate nella gestione caratteristica voci di natura "non

*ricorrente” (ricavi e costi)” (due diligence BDO, pag. 2) (cfr. anche audizione dr. Vanoli e dr. Marchi di BDO S.p.A. – seduta n. 25 del 16.12.2014).*

### *6.2. Analisi dei bilanci delle società controllate*

Dall’analisi svolta dall’istituto Éupolis Lombardia risulta una sostanziale dipendenza da ALER Milano di ASSET S.r.l. e C.S.I. S.r.l. entrambe controllate al 100% da ALER Milano.

Per quanto riguarda ASSET è importante notare che il Reddito Netto dell’azienda è costantemente negativo, a causa di un deficit strutturale delle entrate che non riescono a coprire i costi fissi e operativi, indicando una cronica insostenibilità economica di ASSET che, quindi, copre il proprio fabbisogno ricorrendo al credito bancario che è peraltro garantito dalla controllante ALER Milano.

C.S.I. S.r.l. si configura come una società strumentale rispetto ad ALER Milano. Questa sua subordinazione ne determina le tensioni finanziarie che vengono scaricate nel pagamento dei debiti nei confronti dei fornitori. Non sono invece state considerate nella analisi svolta da Éupolis Lombardia le partecipazioni in Pieve Energia S.r.l., in Vivere Insieme S.r.l. ed in CISPEL Lombardia Services S.r.l., in quanto era emersa già dalla *due diligence* svolta da BDO una assenza di criticità per le ultime due, mentre per Pieve Energia S.r.l. valgono le considerazioni relative all’operazione immobiliare in Pieve Emanuele in capo ad ASSET (cfr. executive summary BDO pagg. 17 – 18) .

### *6.3. Analisi del bilancio consolidato di ALER Milano.*

L’analisi dello Stato patrimoniale e del Conto economico del bilancio consolidato restituisce esiti sostanzialmente analoghi a quelli di ALER Milano, principalmente per via del fatto che le dimensioni del bilancio di ALER sono tali da non essere modificate nei conteggi aggregati, dagli apporti di ASSET S.r.l. e C.S.I. S.r.l.

### *6.4. Confronti con le altre ALER lombarde.*

L’analisi di benchmarking con le altre ALER lombarde si è concentrata sulle aree di criticità già identificate nell’analisi dei bilanci di ALER Milano. Differentemente da ALER Milano, nelle ALER di cui è stato possibile reperire il dettaglio, le acquisizioni e cessioni di immobili incidono maggiormente sulla variazione dello stock rispetto alle capitalizzazioni degli interventi di manutenzione straordinaria. Il valore netto contabile degli immobili di ALER Milano risulta superiore alla media regionale ma inferiore al valore della seconda azienda più grande (Brescia). Tuttavia, da quanto emerge anche durante l’esposizione degli esperti, il valore reale degli immobili di ALER Milano potrebbe essere inferiore rispetto a quanto considerato attualmente. La redditività della gestione caratteristica di ALER Milano risulta superiore a quella delle altre ALER in quanto ALER Milano incassa in affitti un valore maggiore (in proporzione al valore complessivo degli immobili). Tale dato è da considerare con cautela in quanto nel bilancio di ALER Milano non compare il valore degli alloggi di proprietà del Comune di Milano. La vera differenza si trova nel confronto relativo ai

crediti verso utenti: sia l'ammontare dei crediti commerciali lordi che la consistenza del fondo di svalutazione di ALER Milano, infatti, assumono dimensioni inusuali rispetto alle altre aziende, analogamente ai tempi medi di incasso. Quanto emerge dall'analisi di Éupolis Lombardia conferma quanto rilevato nei precedenti paragrafi e cioè che la morosità, sebbene sia cresciuta in tutte le ALER a causa di un peggioramento delle condizioni economiche degli assegnatari, è particolarmente intensa per ALER Milano, non solo sul versante del verificarsi del fenomeno, ma anche sulla capacità di recuperare le risorse mancanti all'appello. ALER Milano presenta anche un elevato debito nei confronti dei fornitori, rispetto alle altre ALER.

Le spese di consulenza di ALER Milano sono in linea con il valore medio delle altre ALER e presentano un trend discendente ancora più marcato.

Al contrario *“la crescita delle spese per procedimenti legali per unità immobiliare di ALER Milano contrasta con la riduzione ottenuta dalle altre aziende nel periodo 2009-2013, confermando l'onerosità dei contenziosi relativi alla morosità”* (si veda *due diligence* BDO, pag. 98).

Un altro dato economico rilevante riguarda il costo del personale dipendente per unità immobiliare di ALER Milano superiore a quello delle ALER più grandi (Bergamo e Brescia) in tutto il periodo, nonostante la possibilità teorica di perseguire economie di scala nella gestione degli immobili.

## **PARTE TERZA**

### La valutazione degli esiti delle indagini

#### *7. Le cause esogene (e cioè dovute a fattori esterni) del dissesto di ALER Milano.*

##### *7.1. La morosità.*

La morosità è definibile come il mancato pagamento dei canoni e delle spese ed è misurabile con la differenza fra quanto fatturato da ALER e quanto effettivamente incassato. Molti dei soggetti auditi hanno identificato nel fenomeno della morosità un fattore causale particolarmente rilevante dello squilibrio finanziario di ALER Milano in quanto, a fronte di flussi di cassa in uscita incompressibili perché legati ad obbligazioni cui l'ente non può sottrarsi, viene a mancare una parte consistente del principale flusso in entrata non solo, tra l'altro, sotto il profilo della mancata corresponsione del canone dovuto a titolo di corrispettivo per il godimento dell'immobile assegnato, ma anche sotto quello del mancato rimborso delle spese sostenute per l'erogazione dei servizi immobiliari.

Nel corso dei lavori della Commissione d'Inchiesta è stata quindi svolta un'analisi a supporto dell'interpretazione dei dati sulla morosità pervenuti da ALER Milano.

Il dataset pervenuto da ALER Milano in data 24 giugno 2014 è composto da 49.366 osservazioni relative ad altrettanti contratti, di cui 9 vuote. Le osservazioni valide sono quindi 49.357.

Le variabili riferite a ciascun contratto sono:

- numero dei componenti del nucleo familiare;
- valore ISEE risultante dall'ultima indagine anagrafico reddituale;
- importo canone mensile;
- importo spese mensili;
- morosità intesa come rapporto fra il saldo dell'assegnatario al 30 aprile 2014 e il dovuto mensile;
- saldo al 30 aprile 2014.

Considerando i dati aggregati che riguardano il saldo economico degli assegnatari ALER, il valore totale è pari a euro -155.492.918,79 (media euro -3.150,37).

Gli assegnatari che hanno un saldo negativo sono 33.232, pari al **67,3%** delle osservazioni valide, per un ammanco totale pari a euro -159.166.478,66 (media euro -4.789,41), mentre gli assegnatari che hanno un saldo economico in parità sono 5.027. I restanti 11.098 assegnatari hanno un **saldo positivo**, per un ammontare totale di euro 3.673.284,20 (media euro 330,99).

Per procedere all'analisi, la variabile ISEE è stata suddivisa in classi, cioè gruppi di assegnatari che ricadono nella stessa fascia di reddito.

Dall'analisi emerge che il comportamento moroso è in larga parte messo in atto da soggetti con bassi livelli di ISEE. La loro numerosità è tale da generare un debito nei confronti di ALER Milano superiore a 67 milioni di euro nonostante il debito medio sia relativamente basso rispetto agli altri assegnatari. Irrisoria è invece la morosità messa in atto da soggetti che si identificano come assegnatari con elevati livelli di ISEE.

Esiste tuttavia un gruppo poco numeroso rispetto agli altri assegnatari (circa 2.800) che genera una morosità elevata: più di 48 milioni di euro, con un debito medio di 17.000 euro. Di questi, ALER non conosce il valore ISEE e, stando ai dati pervenuti alla Commissione a giugno 2014, è in corso un'operazione di verifica. Cogliendo lo spunto emerso durante le audizioni in merito alla possibilità di considerare i mancati introiti da morosità come un sussidio per l'erogazione di un servizio di welfare, si è tentato di distinguere fra morosità incolpevole e colpevole. Tentativo fallito per due motivi di ordine tecnico:

- non esiste una definizione precisa di morosità incolpevole. È possibile definire la morosità incolpevole come la morosità collegabile ad una impossibilità economica dovuta a eventi non imputabili al contraente (il D.M. Infrastrutture e trasporti 14 maggio 2014, all'art. 2, definisce la morosità incolpevole come *“la situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare”*). Tuttavia, pur entro questo ambito, non è disponibile una “definizione operativa”, cioè una definizione che attribuisca al concetto di “incolpevole” le proprietà che ne consentano l'individuazione sistematica a livello empirico;
- la qualità dei dati (in particolare la mancanza di riferimenti ISEE per alcune aree di morosità) non permette la stima della correlazione fra ISEE e morosità in maniera affidabile.

Dal confronto fra le informazioni rilevate in sede di audizione e le analisi svolte con i dati a disposizione si nota una convergenza nel considerare la **morosità** il principale problema che affligge ALER Milano. Si ritiene importante evidenziare che gli auditi, a fronte della citazione di una elevata morosità, non hanno mai ipotizzato una soluzione che andasse decisamente nel senso di un'azione restrittiva, di recupero del credito maturato. Al contrario, è stata avanzata spesso l'ipotesi di un ritorno al sussidio per le politiche abitative, che equivale a considerare fisiologica la morosità (ovviamente quella cosiddetta incolpevole).

Va evidenziato inoltre che il pur rilevante ed assai preoccupante fenomeno dell'**abusivismo**, e cioè dell'illegale occupazione di immobili di proprietà di ALER Milano, non è stato oggetto di una specifica considerazione e trattazione nell'ambito della presente relazione perché, sotto il profilo delle cause dello squilibrio finanziario di ALER Milano, è del tutto assimilabile al fenomeno, sopra diffusamente trattato, della morosità.

Va infine segnalato che la morosità colpevole e l'abusivismo trovano presumibilmente alimento anche in inefficienze gestionali e sono quindi in realtà cause non qualificabili soltanto come esogene.

Peraltro, il Piano di risanamento ALER si preoccupa di puntualmente descrivere le azioni di contrasto alla morosità che saranno adottate e che possono così riassumersi:

- utilizzo banche dati dell'IPNS, dei comuni e dell'Agenzia delle Entrate;
- incrocio con le posizioni reddituali ed anagrafiche degli utenti;
- differenziazione della morosità tra colpevole ed incolpevole.

Da ciò deriverà l'adozione della linea dura contro la morosità colpevole con attivazione di procedure esecutive in aggiunta allo sfratto; la valutazione della morosità incolpevole con la creazione di una banca dati utilizzabile da ALER, Regione e comuni nell'ambito delle politiche di welfare; l'individuazione di iniziative

a sostegno quali ad esempio il “buono lavoro”; la rateizzazione del debito.

Altre azioni potranno essere: la cessione dei titoli di credito a Regione Lombardia che, in quanto ente locale, può avvalersi di Equitalia per i crediti dei morosi colpevoli; la cessione del portafoglio cambiario considerato legato alla morosità incolpevole a Regione Lombardia al fine di consentire il recupero immediato di liquidità; l'esternalizzazione dei crediti mediante individuazione di fornitori specializzati nel settore del recupero dei crediti.

### *7.2. Il carico fiscale*

Come già si è accennato in precedenza, un elemento esogeno di criticità è rappresentato dal carico fiscale gravante sugli immobili di proprietà delle ALER in quanto assoggettati alla medesima imposizione immobiliare gravante sul patrimonio abitativo dei soggetti privati. Deve inoltre rilevarsi, sotto questo profilo, l'esistenza dell'obbligo della erogazione di un contributo di solidarietà che rappresenta comunque una stabile uscita la cui determinazione, in quanto imposta per legge, è al di fuori dell'ambito decisionale del management: il contributo di solidarietà è previsto dall'art. 35 della l.r. n. 27/2009 ed ha la finalità di offrire un sostegno economico agli assegnatari che non sono in grado di far fronte al pagamento del canone di locazione e dei servizi prestati dall'ente proprietario; a tali interventi di sostegno l'ente proprietario provvede con le risorse economiche derivate dalla locazione di immobili destinati ad un uso diverso dall'E.R.P., quali negozi, autorimesse e laboratori, al netto delle quote di amministrazione e manutenzione nonché degli oneri fiscali. Nel Piano di risanamento si precisa che nessun comune (tranne Rozzano) ha mai conferito risorse per l'erogazione dei contributi da riconoscere all'utenza in stato di particolare bisogno. ALER ha invece contribuito esclusivamente con fondi propri trasformandosi da gestore del patrimonio immobiliare pubblico in un soggetto che dispensa impropriamente welfare al posto dei comuni, ma che non partecipa ai processi decisori. Sono i comuni infatti che decidono quale inquilino assegnare a ciascun appartamento, ma l'immissione di inquilinato assai indigente provoca la mancata corresponsione del canone e il mancato pagamento delle spese, senza che ALER possa intervenire.

Il **profilo fiscale** dell'assoggettamento degli immobili ALER all'ordinaria imposizione immobiliare e l'obbligo sancito per legge di erogare un contributo di solidarietà hanno un peso significativo sui conti di ALER. Questo argomento solleva peraltro la necessità di spostare la riflessione anche su tavoli che non sono di livello regionale, dal momento che, come è noto, la materia tributaria è di competenza statale.

### *7.3. Insufficienza delle risorse per investimenti*

Da ultimo, ma non per ultimo, va evidenziato il fatto che con il progressivo esaurimento dei fondi GESCAL, non sostituiti da altre risorse, **il settore della edilizia residenziale pubblica non ha più potuto contare su un significativo sostegno da parte dello Stato, mentre una politica regionale di investimenti, dopo un intervallo piuttosto lungo, è ripresa soltanto recentemente**, con il varo, nello scorso mese di luglio, del PRERP 2014 – 2016 e con gli interventi effettuati per il risanamento di ALER Milano.

Anche nel Piano di risanamento ALER si precisa che la provvista finanziaria per il sistema ALER, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. 112/1998 e la soppressione del contributo GESCAL, è stata posta a totale carico delle Regioni. Prima della riforma Bassanini la provvista finanziaria degli IACP era invece assicurata dalla fiscalità in ragione del carattere sociale dei servizi assunti dagli istituti. La Corte dei Conti con deliberazione n. 10/2007 aveva nitidamente previsto un progressivo deterioramento dei conti, per la chiara difficoltà a compensare gli introiti GESCAL con altrettante entrate ordinarie di bilancio delle Regioni. Nei fatti non è stato possibile assicurare una adeguata provvista finanziaria e quindi si è verificata una sistematica mancanza di risorse dovuta al fatto che le entrate non sono sufficienti a coprire le uscite. Inoltre, il recupero dei crediti verso l'utenza o lo sfratto dei morosi fanno sorgere riserve sul piano dell'opportunità di agire verso fasce di popolazione particolarmente deboli e, a parte ciò, necessitano di procedure ingiuntive con anticipo spese per importi talora ben più elevati del valore, peraltro esiguo, dei canoni.

### *8. Le cause endogene (e cioè dovute a fattori interni) del dissesto di ALER Milano.*

Le cause esogene sin qui passate in rassegna riguardano tutte le ALER e non soltanto quella di Milano, che però presenta una situazione economica e finanziaria particolarmente deficitaria rispetto alle altre ALER lombarde. Anche se è corretto dare atto che i fenomeni della morosità e dell'abusivismo sono particolarmente acuti nell'ambito di competenza di ALER Milano in quanto più forte è il disagio sociale nel territorio metropolitano, tale differenza fa logicamente presumere che esistano anche cause endogene, relative cioè a fattori interni, tipici di ALER Milano; tale presunzione ha trovato conferma nelle emergenze della inchiesta, come ora si motiverà.

#### *8.1. Le carenze organizzative e gestionali.*

Le rilevanti dimensioni del patrimonio di ALER Milano (il c.d. "gigantismo", secondo la locuzione usata spesso dagli auditi), pur non costituendo, in sé e per sé, un fattore di crisi, avrebbe dovuto consigliare l'adozione di un modello organizzativo articolato e flessibile, caratterizzato dalla diffusione e dalla condivisione delle responsabilità gestionali, mentre sulla scorta delle dichiarazioni degli auditi e dei documenti prodotti si è potuto viceversa verificare l'adozione e l'esistenza di un modello organizzativo fortemente accentrato e rigido **consistente in una sorta di "sistema piramidale" imperniato sulla figura apicale di comando, il Direttore generale.**

Anche l'Ufficio di Direzione aveva, per quanto è apparso, una funzione non di condivisione delle decisioni, ma, più che altro, soltanto informativa e comunicativa. Le **disfunzioni organizzative** emergono con evidenza, come è stato rilevato nelle audizioni, dagli stessi documenti organizzativi dell'ALER, con sovrapposizione di funzioni, dovute anche al mancato raccordo tra gestione del patrimonio pubblico, gestione della socialità, società immobiliari, società di servizi.

Nel corso di alcune audizioni, in particolare quelle degli ex membri del Consiglio di amministrazione di ALER, è emersa la debolezza di questo organismo nell'assunzione di alcune decisioni di una certa rilevanza

per l'azienda: si è insomma spesso avuta la percezione di un **ruolo sostanzialmente passivo e ricettivo del Consiglio di amministrazione** rispetto agli indirizzi che periodicamente e in maniera unidirezionale giungevano da Regione Lombardia, mentre in altri casi è emersa la passività del CdA nei confronti di decisioni, anche importanti, che venivano assunte direttamente dal Direttore generale (ad esempio della nomina di consulenti esterni).

Quanto al tema delle **consulenze esterne**, va nuovamente evidenziato il fatto, già richiamato in precedenza ed emergente dalla analisi condotta da Éupolis Lombardia, che nel periodo 2009 – 2013 “...il rapporto tra spese per procedimenti legali e unità immobiliari gestite registra una forte crescita, a fronte della riduzione ottenuta da tutte le altre 4 Aler nel periodo”. Tale dato indica una onerosità elevata e crescente dei contenziosi relativi alla morosità, dovuta al forte ricorso a legali esterni” (cfr. Relazione finale Éupolis Lombardia pag. 176). La mancanza di un ufficio legale interno in grado di seguire il rilevante contenzioso generato dall'attività di ALER Milano è una ulteriore disfunzione organizzativa di davvero difficile comprensione.

Nel Piano di risanamento ALER è indicata una decisa riduzione delle consulenze e delle prestazioni professionali che comporterà un maggiore investimento nella formazione del personale interno. E' inoltre emersa, dalle dichiarazioni degli auditi, la **mancanza di organicità e puntualità degli interventi di manutenzione sia straordinaria che ordinaria, dovuta anche a scarsità di risorse**: da anni ALER Milano interveniva sul suo patrimonio immobiliare soltanto nei casi di emergenza e su chiamata. Ciò ha causato, da un lato, la **svalutazione del patrimonio immobiliare**, progressivamente lasciato degradare, e, dall'altro, ha comportato **mancati ricavi concernenti gli alloggi che non si sono potuti assegnare in quanto non a norma**. Si evidenzia, inoltre, che spesso atti vandalici e trascuratezza nell'uso delle parti comuni hanno vanificato gli interventi manutentivi e di riqualificazione degli stabili. L'importo necessario per provvedere agli interventi di manutenzione necessari per la riqualificazione del patrimonio ammonta, secondo una stima predisposta da ALER, ad euro 972 milioni che, considerando gli ulteriori oneri quali spese per competenze tecniche, spese di allacciamento, IVA ed imprevisti, lieviterebbe ad euro 1.264 milioni (stima *due diligence* BDO).

Anche la Corte dei Conti nella sua Relazione sulla gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (Deliberazione n. 10/2007), con un'analisi peraltro riferita a tutto il territorio nazionale, evidenzia che la mancata occupazione (cd. “sfittanza”) dell'alloggio di ERP incide sulla gestione del patrimonio immobiliare sia per le ripercussioni economiche che genera sotto il profilo della mancata produzione di un reddito sia per gli aspetti funzionali e sociali connessi al fatto che l'alloggio è di fatto sottratto alla sua importante destinazione. “La “sfittanza” può peraltro essere causata anche da altri motivi e soprattutto dall'assenza in capo all'ente delle risorse finanziarie necessarie per dotare gli alloggi di quegli indispensabili requisiti impiantistici espressamente richiesti ai fini dell'abitabilità dalle varie normative tecniche. Tale situazione impatta sui temi afferenti la qualità della gestione sotto il profilo della necessità di una funzionale programmazione dell'impiego delle risorse finanziarie disponibili e soprattutto sotto il profilo del loro

*efficace ed economico utilizzo. L'entità del fenomeno ora in esame è in genere inversamente proporzionale all'entità delle occupazioni senza titolo.*" (Deliberazione n. 10/2007, pag. 64).

La Corte dei Conti continua asserendo che *"L'effettiva esecuzione di attività manutentive sul patrimonio immobiliare gestito è pertanto espressione non solo di una politica gestionale attenta alla conservazione del valore del bene amministrato e alle conseguenti positive ricadute sull'utenza, ma costituisce anche sintomo dell'idoneità della gestione a produrre le risorse a tale fine necessarie, con le quali possono concorrere ulteriori risorse all'uopo destinate da specifici finanziamenti e contribuzioni regionali"* (Deliberazione n. 10/2007, pag. 65).

Anche sotto il profilo della **gestione finanziaria** sono emersi alcuni elementi di criticità.

Un primo punto riguarda l'esternalizzazione del **Fondo pensione integrativo**, decisa nel 2011 e ancora non ultimata, con relativa stipula di un mutuo sulla cui base ALER paga interessi annui senza però aver concretizzato a tutt'oggi l'esternalizzazione che dovrebbe giustificare il mutuo stesso (cfr. l'executive summary della *due diligence* di BDO alle pagg. 11- 12).

Un secondo punto riguarda la stipula di **contratti derivati** effettuata in relazione a mutui contratti fra il 2007 e il 2008: a giudizio di BDO *"...il ricorso ai contratti derivati non ha seguito una logica uniforme rispetto al momento storico della loro sottoscrizione e/o rispetto alla tipologia di contratto di finanziamento sottostante e/o rispetto all'istituto finanziario erogante."* (cfr. executive summary della *due diligence* BDO alla pag. 13).

Inoltre, relativamente agli effetti contabili che gli strumenti derivati hanno prodotto dalla data della loro sottoscrizione fino al 30 giugno 2013, dalla *due diligence* di BDO (cfr. ibidem) risulta che:

- ✓ *nel conto economico dei periodi dalla stipula fino al 30 giugno 2013 è stata contabilizzata da ALER una perdita pari a euro 5.847 migliaia; ad eccezione dei primi tre semestri del primo contratto stipulato, i derivati sono sempre stati in perdita;*
- ✓ *la stima del mark to market al 30 giugno 2013 è negativa ed è pari a euro 8.061 migliaia complessivamente per i tre contratti in essere; tale importo rappresenta l'esborso che verrebbe richiesto dalle banche in caso di richiesta di ALER di estinguere i debiti anticipatamente rispetto alla scadenza.*

Un terzo punto riguarda **la convenzione stipulata nel 2009 con il Comune di Milano** per la gestione degli immobili, e recentemente risolta; secondo quanto è emerso dalla *due diligence*, la gestione finanziaria di tale convenzione ha presentato forti lacune e criticità, forse anche a causa di quanto ricordato dall'attuale Presidente di ALER Milano dott. Lombardi nel corso della sua audizione a proposito della mancata realizzazione, pur prevista, di un comune patrimonio informativo (cfr. verbale seduta del 7 aprile 2014, pag. 14). In particolare, la convenzione affidava ad ALER la gestione del "facility management" che comprendeva la gestione onerosa dei servizi reversibili (forniture, igiene e verde comune, riscaldamento etc.). ALER, secondo la convenzione, avrebbe dovuto recuperare gli oneri relativi ai servizi reversibili in sede di bilancio consuntivo di ogni anno, chiedendo all'utenza di rimborsare le spese sostenute. Ebbene, ad

oggi ALER **non ha ancora quantificato gli oneri che ha sostenuto per i servizi reversibili** e non ha ancora recuperato tali oneri dall'utenza. Ancora, i costi del personale addetto alla gestione degli immobili non sono stati quantificati con parametri di contabilità gestionale; a tal proposito BDO, nella *due diligence*, osserva: *“Il risultato della gestione di ALER Milano sul patrimonio comunale, in base a quanto risulta dai dati forniti dalla Direzione Generale, presenta a nostro avviso delle lacune relativamente all'attribuzione del costo del personale, effettuato non in base a precisi parametri di contabilità gestionale, e non considerando altri costi. Da colloqui con il management ALER è emerso che non esiste una contabilità gestionale per il Comune, lasciando discrezionalità nella determinazione del conto economico della convenzione”* (due diligence BDO, pag. 296).

## 8.2. *Gli investimenti immobiliari di ASSET*

Come già si è ricordato al precedente paragrafo 5.2 ASSET S.r.l. è stata costituita il 6 giugno 2005 in esecuzione di una delibera del CdA adottata il 18 maggio precedente, previa autorizzazione, necessaria ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l.r. n. 13/1996, da parte della Giunta regionale (deve peraltro notarsi che la norma citata fa riferimento alla partecipazione delle ALER a consorzi di imprese ed associazioni, società o altri enti *“con altri soggetti pubblici e privati”* e non contempla quindi espressamente il caso di una società il cui capitale sociale sia detenuto interamente da ALER, come è invece avvenuto nel caso di specie).

Dalle audizioni e dalle analisi dei documenti è risultato evidente che una delle cause dei problemi dell'ALER è stata l'attività di ASSET, in particolare l'intervento di Pieve Emanuele, assunto dal CdA di ALER, come si afferma nel verbale del CdA del 7 aprile 2009, perché ritenuto di interesse strategico da parte di Regione Lombardia che aveva interesse alla contestuale acquisizione dall'ENPAM del complesso immobiliare di Milano, Via Taramelli. Inoltre, un ruolo importante nella gestione dell'intervento, a partire dalla determinazione del valore degli immobili da porre a base d'asta, è stato affidato a Infrastrutture Lombarde S.p.A., società del sistema regionale, i cui rappresentanti, insieme ai rappresentanti della Direzione generale Casa e opere pubbliche, partecipano al CdA. Il ruolo di Infrastrutture Lombarde S.p.A. si configura, relativamente al Piano di Riqualificazione Urbana (PRU) in Pieve Emanuele, come centrale, il che evidenzia la scarsa autonomia decisionale del CdA dell'ALER (sul ruolo di Infrastrutture Lombarde S.p.A. e in relazione alla gestione dei bandi cfr dichiarazioni Lo Presti, Presidente collegio sindacale, processo verbale n. 9, pag. 20, seduta 3 giugno 2014).

Gli investimenti immobiliari effettuati da ASSET, in particolare quelli in Pieve Emanuele ed in Garbagnate, comportavano ab origine l'assunzione di un rischio imprenditoriale rilevante e non è stata operata la necessaria distinzione tra società controllata ed azienda controllante sia per la già rilevata coincidenza delle persone componenti i rispettivi organi amministrativi e sia perché i debiti di ASSET sono stati direttamente ed integralmente garantiti da ALER Milano.

Fatto sta che l'esito di tali investimenti immobiliari è stato del tutto deficitario: ne è conseguita una situazione finanziaria assai grave di ASSET che ha rilevanza anche per ALER. I debiti contratti da ASSET ammontano a oltre 145 milioni di euro, di cui 40 milioni figurano come ipoteche sul patrimonio ALER, ma

complessivamente ALER fornisce una garanzia di pagamento sull'intero ammontare dei debiti di ASSET. ASSET ha chiuso gli ultimi bilanci con forti perdite e probabilmente non potrà garantire la continuità aziendale. ASSET nel 2012 aveva un patrimonio netto di soli 1.397.000 euro, a fronte di 145.457.000 euro di mutui e debiti. Se non fosse in grado di garantire il servizio del debito, c'è il rischio che tale enorme impegno finanziario ricada su ALER, che se ne è fatta garante presso gli istituti di credito, non solo per quanto riguarda i **40 milioni di ipoteche sul suo patrimonio**, ma per l'intero ammontare dell'esposizione finanziaria di ASSET che è appunto superiore a 145 milioni di euro. A tutt'oggi, resta allarmante la situazione di totale degrado presso i terreni ex ENPAM di Pieve Emanuele con urgente necessità di bonifica. Non è stata consegnata evidenza documentale che comprovi lo stato di utilizzo dei finanziamenti erogati e dell'utilizzo dei mutui accesi per questa operazione, a fronte del fatto che una parte significativa sia delle opere di bonifica che di demolizione nonché, nella loro interezza, le opere di nuova costruzione, non sono state realizzate. Infine, non si può non rilevare come nel corso delle audizioni siano emerse considerevoli **incongruenze relativamente all'effettiva paternità e responsabilità sia in merito alla costituzione di ASSET e sia all'operazione di acquisizione dei terreni ex ENPAM**. Si è cioè assistito in più audizioni al ripetuto tentativo di demandare la responsabilità decisionale ad altri soggetti per un'operazione che solo parzialmente rispondeva all'effettiva "mission aziendale" di ALER.

#### *9. Il sistema regionale di vigilanza e controllo*

La l.r. 27/2009 prevede in capo a Regione Lombardia "l'esercizio dell'attività di **coordinamento, vigilanza e controllo** sulle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER)" (art. 2, comma 1, lettera p).

Le funzioni in materia di **coordinamento** sono specificate all'art. 5, comma 4, in base al quale "*la Giunta regionale fissa i criteri e i parametri per la valutazione dell'efficacia degli interventi delle ALER nonché per l'efficienza del loro funzionamento; tali criteri e parametri tengono conto del rapporto fra personale impiegato, risorse e patrimonio gestito*".

Le funzioni in materia di **controllo** trovano esplicitazione nei seguenti articoli:

- art. 5, comma 5, in base al quale "*la Giunta regionale presenta annualmente alla competente commissione consiliare un rapporto sull'attività delle ALER, basato sulle evidenze del controllo di gestione e della relazione sull'attuazione degli obiettivi*";
- art. 24, comma 1, in base al quale "*sono soggetti a controllo della Giunta regionale gli atti riguardanti il bilancio di previsione e di esercizio. Su tali atti la Giunta regionale può formulare rilievi entro sessanta giorni dal ricevimento*";
- art. 24, comma 2, in base al quale "*il presidente trasmette semestralmente alla Giunta regionale la relazione sull'andamento della gestione finanziaria*".

Le ALER, enti pubblici di natura economica, derivanti dagli originari IACP, pur cambiando natura giuridica, che avrebbe dovuto caratterizzarle in maniera più autonoma, nei fatti sono condizionate nella loro operatività dalla normativa regionale, che interviene nelle funzioni organizzative e gestionali delle Aziende (cfr sul punto la deliberazione della Corte di Conti n. 10/2007, pag. 68). Non solo. Alla Giunta regionale, come

osservato anche dalla Corte dei Conti, è attribuito il controllo preventivo di legittimità sugli atti fondamentali delle ALER, dai bilanci ai piani di investimento, funzione di vigilanza che si raccorda, pur nella propria autonomia, all'attività di controllo del Collegio dei revisori dei conti delle ALER. Da ciò si deduce che qualunque carenza nella funzione di vigilanza e controllo da parte della Regione avrebbe avuto inevitabilmente riflessi sull'attività dell'ALER, poiché la mancata conoscenza delle reali condizioni economico-finanziarie e organizzative dell'Azienda, ne avrebbe condizionato le prospettive future. A tale proposito, appare singolare che, sia la Regione che l'ALER, abbiano sottovalutato le criticità rilevate dalla Corte dei Conti, già nella relazione del 2007, e in particolare la necessità di individuare il soggetto che si facesse carico della "socialità" di ALER, un costo certo che si rifletteva sistematicamente sui conti economici, con conseguenze ingestibili negli anni.

La struttura regionale si è rivelata abbastanza carente sul piano dei controlli, soprattutto per quanto riguarda le condizioni economico-finanziarie ed i programmi di attività dell'ALER. Ad esempio, è davvero difficile da comprendere la ragione per la quale non sia stata adeguatamente rappresentata, nel passaggio di consegne nel marzo 2013 dalla precedente alla nuova direzione generale dell'Assessorato alla Casa, la grave situazione di cassa dell'ALER – impossibilitata a far fronte ai pagamenti ai fornitori.

L'attività di **coordinamento**, secondo le risultanze che emergono dal lavoro svolto da Éupolis Lombardia a supporto dell'attività della Commissione d'Inchiesta, è documentata dalle determinazioni 2009-2012 emanate annualmente dalla Giunta regionale ai soggetti del Sistema regionale di cui alla l.r. 30/2006 e dalle direttive 2013 alle ALER.

L'oggetto e il contenuto delle direttive si espandono progressivamente negli anni, toccando un'ampia gamma di aspetti di rilevanza gestionale: manutenzione del patrimonio; politiche di comunicazione e trasparenza; procedure di gestione degli acquisti e degli appalti e utilizzo di centrali di acquisto; tempi di pagamento delle fatture nei confronti dei fornitori; gestione del patrimonio immobiliare per conto terzi; sistemi informativi. Le direttive contengono altresì indicazioni volte al miglioramento dell'efficienza gestionale e precisazioni in merito ai compiti di vigilanza e controllo affidati ai Collegi sindacali.

In relazione alla suddetta attività è emersa la mancanza di evidenza documentale in merito a:

- segnalazioni da parte del Collegio sindacale alla DG Casa relativamente a criticità rilevate;
- richieste da parte della Regione agli organi di controllo delle ALER circa l'ottenimento di notizie/informazioni sull'andamento dell'attività o copia dei verbali delle loro sedute negli anni precedenti il 2013.

Inoltre, solo a partire dal 2014 la DG Casa ha disciplinato la trasmissione dei verbali del Collegio dei sindaci tramite posta elettronica certificata.

L'attività di **controllo**, sempre sulla base delle risultanze che emergono dal lavoro svolto da Éupolis Lombardia a supporto dell'attività della Commissione d'Inchiesta, trova espressione nei seguenti tre rapporti di audit a cura della UO Sistema dei controlli e coordinamento organismi indipendenti di Regione Lombardia:

- rapporto di audit 2011 relativo alla sperimentazione del regime delle autogestioni da parte di ALER

Milano;

- rapporto di audit 2011 avente ad oggetto le procedure di acquisto di lavori, servizi e forniture da parte di ALER Milano;
- rapporto di audit 2013 con riferimento alle procedure di acquisto di lavori, servizi e forniture e il conferimento di incarichi professionali esterni da parte di ALER Milano.

Le principali evidenze dei rapporti di audit hanno ravvisato anomalie nelle procedure di scelta dei fornitori ed affidamento di lavori ed appalti; il costante ricorso a procedure negoziate non adeguatamente motivate; il costante ricorso al conferimento di incarichi professionali esterni al posto dell'utilizzo di risorse interne.

Per quanto riguarda i documenti relativi ai controlli effettuati dalla Giunta regionale sul bilancio delle ALER, sono risultati disponibili i soli rilievi effettuati dalla DG Casa sui bilanci consuntivi di ALER Milano negli anni tra il 2008 e il 2011, oltre alla *due diligence* 2013 (BDO S.p.A.).

Nei primi esercizi osservati è da rilevarsi principalmente la richiesta di chiarimenti in merito alle modalità di registrazione di alcune poste di bilancio e all'entità di specifiche attività.

Solo a partire dagli esercizi 2009-2010 le osservazioni hanno rivestito un carattere maggiormente articolato. Inoltre, non sono riscontrabili evidenze documentali circa le relazioni che la Giunta regionale è tenuta ad effettuare annualmente alla competente commissione consiliare in base all'art. 5, comma 5, della l.r. 27/2009 e circa la relazione da trasmettere alla Giunta regionale, a cura del Presidente, sull'andamento della gestione finanziaria.

Tuttavia, con riferimento al 2013, la DG Casa ha provveduto ad attivare nei confronti del Consiglio regionale, una serie di flussi informativi sulla situazione organizzativa, patrimoniale e gestionale delle ALER ed a redigere il documento "Le ALER, un quadro di sintesi. Fonte: Bilanci consuntivi 2012". La DG Casa ha inoltre provveduto ad aggiornare il Consiglio regionale sullo stato di attuazione dei programmi di intervento integrando la proposta di Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica 2014-2016, licenziato dalla Giunta regionale con d.g.r. del 28 febbraio 2014, n. 1417, con un apposito capitolo (capitolo 3) avente ad oggetto "*Lo stato di attuazione dei programmi di sviluppo e riqualificazione dell'Edilizia residenziale pubblica*".

Infine, a partire dall'anno 2014, la DG Casa ha introdotto, con carattere sistemico riferito a tutte le ALER, una rilevazione trimestrale sulla gestione finanziaria relativa sia alle stime previsionali che ai flussi effettivi.

In conclusione, è interessante notare che l'analisi di Éupolis rimarca uno dei principali aspetti sollevati dagli audit: il **conflitto fra lo status giuridico di ALER ed il suo destino strumentale** rispetto agli obiettivi delle politiche pubbliche in tema di Edilizia Residenziale Pubblica, aspetto che si ripercuote anche sul sistema dei controlli posto in capo a Regione Lombardia. In particolare, è l'autonomia formale delle ALER unita alla loro strumentalità rispetto agli obiettivi di Regione Lombardia (il cui ruolo di indirizzo non si è limitato agli obiettivi generali, ma ha riguardato anche questioni gestionali quali manutenzione, tempi di pagamento fornitori, acquisti, sistemi informativi) che rende il contesto operativo di ALER quantomeno incerto, mentre pare necessario superare tale incertezza mediante, da un lato, l'effettivo rispetto da parte dell'Amministrazione regionale dell'autonomia imprenditoriale dell'Azienda e, dall'altro, l'effettiva

assunzione di responsabilità e indipendenza da parte degli organi di governo di ALER nelle scelte gestionali. Anche secondo gli auditi, ed in particolare i soggetti che si sono via via succeduti nella responsabilità di Assessore alla Casa, l'attività di controllo e vigilanza da parte degli organi regionali è andata intensificandosi nel corso degli anni, ma deve rilevarsi la sua sostanziale inefficienza ed inefficacia in quanto soltanto nel 2011 si è iniziato ad avere consapevolezza in sede regionale di una serie di fattori di criticità sempre più rilevanti, mentre i fattori di crisi erano viceversa presenti da tempo (cfr dichiarazione Lo Presti, Presidente Collegio sindacale, processo verbale n. 9, pag. 23, seduta 3 giugno 2014); peraltro, anche dopo che si era ormai avvertita la presenza di una situazione di rilevante criticità, la stessa non è stata concretamente affrontata con alcun significativo intervento di indirizzo nei confronti di ALER Milano.

Concludendo con questa terza parte della relazione finale, la situazione di dissesto finanziario di ALER Milano è stata causata sia da fattori esogeni che da fattori endogeni la cui responsabilità è attribuibile ad errati indirizzi di Regione Lombardia e a carenze della gestione aziendale, cui si è accompagnato un sistema di vigilanza e controllo da parte di Regione Lombardia che si è dimostrato carente ed inefficace per un lungo periodo di tempo.

## PARTE QUARTA

### Prospettive per il futuro

#### *10. Prospettive per il futuro.*

Dai lavori della Commissione d'Inchiesta sui fatti economici e gestionali di ALER Milano è possibile giungere ad alcune riflessioni che si presentano quali prospettive per il futuro. Si tratta, peraltro, di spunti che ricalcano le argomentazioni emerse nel corso dei lavori della Commissione.

In premessa è opportuno evidenziare che la visione strategica alla base della l.r. 27/2009 si è rilevata inadeguata poiché non solo non affronta realisticamente il problema delle risorse, ma si basa sull'illusione che, elevando i canoni agli inquilini delle case popolari – i cui aumenti si aggiungono ai costi già elevati e del riscaldamento -, si possa garantire ai gestori i soldi sufficienti per le manutenzioni straordinarie e per il mantenimento del patrimonio pubblico. Al contrario, la principale conseguenza, resa ancora più drammatica della contestuale crisi economica, è stata l'aumento della morosità.

**1.** Come si è visto il primo elemento di riforma riguarda **l'impianto generale**, che rende il settore non sostenibile sul piano socioeconomico. L'idea secondo cui le ALER possano svolgere le proprie attività in equilibrio finanziario non è più realistica dal momento che la stragrande maggioranza dei titolari di contratto è composta da soggetti particolarmente deboli dal punto di vista socioeconomico. La soluzione che si potrebbe prospettare è perciò quella di un ritorno a un sistema sussidiato, considerando la casa pubblica come un servizio di welfare. In questo senso la fase di costituzione dell'area metropolitana potrebbe rappresentare una "finestra di *policy*" importante.

**2** Per rispondere all'emergenza abitativa con politiche integrate, resta sullo sfondo la suggestione della eventuale costituzione di un'**Azienda metropolitana** dell'Edilizia Residenziale Pubblica che potrebbe forse consentire una gestione unitaria del patrimonio (proprietà di ALER, del Comune di Milano e dei comuni dell'area milanese), mentre la costituzione a livello comunale di una sorta di **Agenzia sociale per la locazione**, agevolerebbe probabilmente lo sviluppo e la crescita dell'offerta complessiva di alloggi in locazione a canoni calmierati e favorirebbe l'incontro tra domanda e offerta tra nuclei familiari a basso reddito e piccoli e grandi proprietari di alloggi sfitti.

**3.** Un dato di evidente urgenza riguarda la crescita esponenziale della morosità, acuitasi con l'aggravarsi del quadro economico. Una parte di tale morosità è effettivamente dovuta a condizioni economiche che non consentono ai soggetti interessati di onorare il contratto. Esistono tuttavia una parte di morosità "colpevole" e un diffuso fenomeno di abusivismo. Quest'ultimo è favorito dall'impossibilità di assegnare alloggi che negli anni, al mutare della normativa, hanno perduto le caratteristiche di abitabilità. Per ridurre la morosità è necessario un **sistema di controlli** in grado di distinguere, individuare e colpire la morosità colpevole. Allo stesso tempo, sono necessarie **procedure tempestive** per garantire l'assegnazione di alloggi liberi, anche con

**strumenti normativi** che allentino il vincolo temporale che comporta l'adeguamento dell'alloggio prima dell'ingresso del legittimo assegnatario e consentano maggiore flessibilità nelle procedure di cambio alloggio. In questa ottica potrebbe essere previsto un regime transitorio che renda obbligatorio l'adeguamento entro un certo tempo.

La letteratura presa in esame (Laboratorio Sociale – Regione Lombardia e Fondazione Housing Sociale, Marzo 2013), suggerisce alcuni spunti da buone pratiche messe in atto per prevenire il fenomeno e per limitare il danno derivante dallo stesso.

Nel primo ambito, quello della prevenzione, vengono annoverati interventi quali l'istituzione di un sistema di monitoraggio tempestivo e puntuale, finalizzato ad una approfondita e aggiornata conoscenza delle condizioni socio economiche dell'inquilinato e la possibilità per gli inquilini di svolgere lavori a vantaggio degli altri inquilini, con la creazione di un fondo per lo scambio di prestazioni di lavoro occasionali anche fra nuclei residenziali diversi.

Per quanto riguarda il versante della gestione della morosità in essere si trovano suggestioni quali la creazione di una commissione che esamini caso per caso le condizioni dei morosi al fine di decidere l'azione conseguente, lo svolgimento di procedure di messa in mora tempestive, l'accesso a contributi economici per il rientro della posizione e, infine, l'assegnazione in outsourcing del recupero crediti.

4. La natura giuridica delle ALER le equipara a un soggetto privato dal punto di vista fiscale, assoggettandole di conseguenza all'imposizione sugli immobili. Tale natura privatistica tuttavia è posta in discussione dall'obbligo di erogare contributi di solidarietà (attualmente circa 6 milioni di euro). Inoltre, per quanto gestita con logiche privatistiche, ALER amministra un patrimonio pubblico che rende necessario l'utilizzo di procedure amministrative tipiche degli enti pubblici. Per evitare che le ALER siano assoggettate all'imposizione sugli immobili attualmente l'unica modalità praticabile è l'alienazione degli immobili a un ente non soggetto a IMU, come gli enti comunali. Anche in questo caso, un'opportunità può essere rappresentata dalla fase di costituzione della Città Metropolitana.

5. Da ultimo, pare opportuno ricordare che a breve si aprirà la fase di attuazione del nuovo **Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP 2014-2016)**.

Come riportato in tale documento, nel 2015 le limitate risorse disponibili consentiranno, con ogni probabilità, l'attuazione di uno solo degli obiettivi strategici approvati con il Programma, ovvero il completamento degli interventi previsti in strumenti di programmazione negoziata (contratti di quartiere, programmi di recupero urbano, accordi di programma) in situazione di sofferenza finanziaria.

La sostenibilità economica e finanziaria del sistema sarà il principale nodo da sciogliere nell'ambito della riforma del Testo unico dell'Edilizia Residenziale Pubblica (l.r. 27/2009): la revisione del sistema dei canoni di locazione e del sistema delle assegnazioni ed il ripensamento sostanziale del sistema dei controlli e delle sanzioni sono solo alcune delle priorità da affrontare.

Non potrà essere trascurato il dialogo con le autonomie locali e con il Governo, condizione imprescindibile

per una più equa destinazione del gettito fiscale a fini sociali e per l'attivazione di misure finanziarie pubbliche a carattere sistemico a sostegno delle politiche abitative, sia in termini di investimenti, sia di sostegno al disagio abitativo, nella direzione di una maggior consapevolezza che la politica abitativa è anzitutto una politica di welfare.

Inoltre, non può essere tralasciato che l'obiettivo principale della riforma del sistema di edilizia residenziale sociale consiste nel dare risposte adeguate al problema abitativo, secondo forme che meglio si adattino alle nuove esigenze derivanti dalle modificazioni avvenute nella composizione sociale. La scarsità di risorse pubbliche disponibili e la necessità di reperirne di nuove, anche attraverso nuove forme partecipative, potrebbe spingere ad individuare nuove e più efficaci modalità di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, coniugando esigenze di sostenibilità aziendale con le politiche sociali e abitative. Con ogni probabilità dovranno essere messe in campo, a cominciare dal Comune di Milano, azioni per il contrasto alle occupazioni abusive degli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica, in raccordo con ALER, Prefetture, forze di polizia, enti locali ed aziende erogatrici di servizi, garantendo rapide riassegnazioni alle famiglie legittimamente inserite in graduatoria. Infine, non potranno essere trascurate azioni per il recupero di porzioni di città e quartieri degradati, promuovendo politiche integrate, non puramente edilizie, e di progettazione partecipata, per una maggiore efficacia degli interventi: il miglioramento del tessuto urbano e sociale può infatti garantire una migliore qualità dell'abitare, anche in termini di sicurezza ed integrazione sociale.

# **ALLEGATI**

**Allegato I – Dati economico-finanziari, patrimoniali e di personale di ALER Milano**

## Principali dati economico/patrimoniali e di personale di ALER Milano (aggiornati al 2013)\*

Si riportano di seguito i dati inerenti alle principali componenti economico-finanziarie, patrimoniali e di personale di ALER Milano come emergono dal bilancio consuntivo 2013; i dati non comprendono quelli inerenti alle società partecipate.

### ✓ Risultato di esercizio

Utile di esercizio: + 2.220.652€

Risultato della gestione operativa (ricavi ordinari – costi ordinari): - € 3.415.533

### ✓ Dati patrimoniali

- Totale a pareggio (attività totali): 1.517.931.117€
- Crediti nell'attivo circolante: 141.180.273€, di cui 99.676.345€ verso utenti e clienti
- Indebitamento: 248.188.936€
- Patrimonio netto: 467.258.491€

### ✓ Composizione del patrimonio

	2013
Alloggi a canone sociale	57.355
Alloggi residenziali ERP	383
Alloggi residenziali non ERP	3.456
Box e posti auto	9.545
Unità commerciali	1.910
Alloggi gestiti per conto dei Comuni (nel 2013 era gestito anche il patrimonio del Comune di Milano)	39.699

### ✓ Personale

- Organico: 1.155 unità, così suddivise:
  - Dirigenti: 15
  - Impiegati: 892
  - Operai: 27
  - Custodi: 211
  - Custodi sociali: 10
- Costo: 47.965.519€

\* Dati forniti dalla Direzione generale alla Casa

**Allegato II – Successione nelle cariche di Assessore regionale e nelle cariche amministrativo-gestionali della DG Casa, di ALER Milano e di ASSET**

PERIODO DI RIFERIMENTO	ASSESSORE IN CARICA	DG REGIONALE	DG ALER MILANO	COMPONENTI CDA ALER MILANO	COMPONENTI COLLEGIO SINDACALE ALER	COMPONENTI CDA ASSET	COMPONENTI COLLEGIO SINDACALE ASSET
2004 - 2006	BORGHINI GIAMPIETRO	FINO A 17/05/2005 BONALBERTI ETTORE	IPPOLITO DOMENICO	dal 10/03/2003 al 23/04/2008 Presidente: NIERO LUCIANO Vicepresidente: GIROMETTA LINO Consigliere: ADAMOLI EUGENIO Consigliere: CECCHI LUCIANO Consigliere: GOLDONI CARLO GIUSEPPE Consigliere: GEROSA ANGELO Consigliere: POTUKIAN ANDREA	dall'1/7/2003 al 30/6/2008 Presidente del Collegio Sindacale: RANDAZZO SALVATORE Sindaco: PISCOPO GIUSEPPE Sindaco: DI PRIMA PIETRO	dal 19/7/2005 al 12/11/2008 Presidente: NIERO LUCIANO Consigliere: ADAMOLI EUGENIO Consigliere: GEROSA ANGELO Consigliere: GOLDONI CARLO GIUSEPPE Consigliere: IPPOLITO DOMENICO	dal 19/07/2005 al 27/10/2008 Presidente del Collegio Sindacale: RANDAZZO SALVATORE Sindaco: PISCOPO GIUSEPPE Sindaco: DI PRIMA PIETRO
		DAL 18/05/2005 Fino al 30/06/2008 FINATO FRANCO					
2006-2010	SCOTTI MARIO	DAL 18/05/2005 Fino al 30/06/2008 FINATO FRANCO	IPPOLITO DOMENICO	dal 10/03/2003 al 23/04/2008 Presidente: NIERO LUCIANO Vicepresidente: GIROMETTA LINO Consigliere: ADAMOLI EUGENIO Consigliere: CECCHI LUCIANO Consigliere: GOLDONI CARLO GIUSEPPE Consigliere: GEROSA ANGELO Consigliere: POTUKIAN ANDREA	dall'1/7/2003 al 30/6/2008 Presidente del Collegio Sindacale: RANDAZZO SALVATORE Sindaco: PISCOPO GIUSEPPE Sindaco: DI PRIMA PIETRO	dal 19/7/2005 al 12/11/2008 Presidente: NIERO LUCIANO Consigliere: ADAMOLI EUGENIO Consigliere: GEROSA ANGELO Consigliere: GOLDONI CARLO GIUSEPPE Consigliere: IPPOLITO DOMENICO	dal 19/07/2005 al 27/10/2008 Presidente del Collegio Sindacale: RANDAZZO SALVATORE Sindaco: PISCOPO GIUSEPPE Sindaco: DI PRIMA PIETRO
		dal 01/07/2008 FINO AL 28/04/2010 REDAELLI MARIA PIA					

2010-2012	ZAMBETTI DOMENICO	NOVA MARIO	IPPOLITO DOMENICO	Dal 30/04/2008 al 16/06/2013 Presidente: ZAFFRA LORIS Vicepresidente: MUSTI FILIPPO Consigliere: BIANCHI EMILIO Consigliere: BELTRAMI LUCA GADOLA (dal 28/9/11) Consigliere: CERULLO PIETRO Consigliere: GEROSA ANGELO (fino al 21/8/09 e dal 21/12/10 al 7/7/11) Consigliere: ESPOSITO FRANCESCO (dal 19/5/10 al 20/12/10 e dal 8/7/11 al 16/6/13) Consigliere: MASTRANDREA MARCO Consigliere: TRISCARI BINOMI FRANCESCO (dal 19/9/08 al 27/9/11 )	dal 30/7/2008 al 10/2/2014  Presidente del Collegio Sindacale: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO Sindaco: PRINCIOTTA ANTONINO	dal 13/11/2008 al 26/6/2011  Presidente ZAFFRA LORIS Consigliere: MUSTI FILIPPO Consigliere: GEROSA ANGELO Consigliere: CERULLO PIETRO (fino al 19/3/09) Consigliere: IPPOLITO DOMENICO Consigliere: MASTRANDREA MARCO (dal 7/4/09)	dal 28/10/2008 all'8/6/2011  Presidente del Collegio Sindacale: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO Sindaco: PRINCIOTTA ANTONINO
						dal 27/6/2011 al 28/5/2014  Presidente: TARTAGLIA FILIPPO Consigliere delegato: IPPOLITO DOMENICO Consigliere: MASTRANDREA MARCO Consigliere: GIACHETTI MARCO (fino al 9/2/12) Consigliere: MUSTI FILIPPO (dal 10/2/12 al 26/7/13) Consigliere: CAZZANIGA FRANCO (fino al 12/5/14)	dal 9/6/2011 all'11/6/2014  Presidente del Collegio Sindacale: FILIPPETTI MAURO Sindaco: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO
2012-2013	GIOVANNELLI NAZZARENO	NOVA MARIO	IPPOLITO DOMENICO	Dal 30/04/2008 al 16/06/2013 Presidente: ZAFFRA LORIS Vicepresidente: MUSTI FILIPPO Consigliere: BIANCHI EMILIO Consigliere: BELTRAMI LUCA GADOLA (dal 28/9/11) Consigliere: CERULLO PIETRO Consigliere: ESPOSITO FRANCESCO (dal 19/5/10 al 20/12/10 e dal 8/7/11 al 16/6/13) Consigliere: MASTRANDREA MARCO	dal 30/7/2008 al 10/2/2014  Presidente del Collegio Sindacale: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO Sindaco: PRINCIOTTA ANTONINO	dal 27/6/2011 al 28/5/2014  Presidente: TARTAGLIA FILIPPO Consigliere delegato: IPPOLITO DOMENICO Consigliere: MASTRANDREA MARCO Consigliere: GIACHETTI MARCO (fino al 9/2/12) Consigliere: MUSTI FILIPPO (dal 10/2/12 al 26/7/13) Consigliere: CAZZANIGA FRANCO (fino al 12/5/14)	dal 9/6/2011 all'11/6/2014  Presidente del Collegio Sindacale: FILIPPETTI MAURO Sindaco: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO
2013-2014	BULBARELLI PAOLA	DAL 20 /03/2013 fino al 05/11/2013 TISCAR RAFFAELE  DAL 06/11/2013 AL 31/01/2014 ROSANGELA MORANA - DIRETTORE VICARIO FACENTI FUNZIONI DI DIRETTORE GENERALE	fino al 04/11/2013 IPPOLITO DOMENICO  dal 05/11/2013 - 31/01/2014 TISCAR RAFFAELE  dal 01/02/2014	Dal 30/04/2008 al 16/06/2013 Presidente: ZAFFRA LORIS Vicepresidente: MUSTI FILIPPO Consigliere: BIANCHI EMILIO Consigliere: BELTRAMI LUCA GADOLA (dal 28/9/11) Consigliere: CERULLO PIETRO Consigliere: ESPOSITO FRANCESCO (dal 19/5/10 al 20/12/10 e dal 8/7/11 al 16/6/13) Consigliere: MASTRANDREA MARCO	dal 30/7/2008 al 10/2/2014  Presidente del Collegio Sindacale: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO Sindaco: PRINCIOTTA ANTONINO	dal 27/6/2011 al 28/5/2014  Presidente: TARTAGLIA FILIPPO Consigliere delegato: IPPOLITO DOMENICO Consigliere: MASTRANDREA MARCO Consigliere: GIACHETTI MARCO (fino al 9/2/12) Consigliere: MUSTI FILIPPO	dal 9/6/2011 all'11/6/2014  Presidente del Collegio Sindacale: FILIPPETTI MAURO Sindaco: LO PRESTI BENIAMINO Sindaco: SACCHI STEFANO

		Dal 01/02/2014 GIAN ANGELO BRAVO	SOSSI LORELLA			(dal 10/2/12 al 26/7/13) Consigliere: CAZZANIGA FRANCO (fino al 12/5/14)		
				dal 17/6/2013 al 23/6/2013 Presidente del Collegio Commissariale: ZAFFRA LORIS Commissario: MUSTI FILIPPO Commissario: BIANCHI EMILIO Commissario: BELTRAMI GADOLA LUCA Commissario: CERULLO PIETRO Commissario: ESPOSITO FRANCESCO Commissario: MASTRANDREA MARCO				
				dal 24/6/2013 al 31/12/2013 Presidente del Collegio Commissariale: LOMBARDI GIAN VALERIO Commissario: VIVIANI MARIO Commissario: REDAELLI MARIA PIA				
				dal 01/01/2014 Presidente : LOMBARDI GIAN VALERIO	Dal 11/02/2014 Presidente: MORO FEDERICA Sindaco: BOCCA MAURIZIO Sindaco: BARTOLI LUIGI		dal 12/06/2014  Sindaco unico: LO PRESTI BENIAMINO	
2015	SALA FABRIZIO	BRAVO GIAN ANGELO	SOSSI LORELLA	Presidente: GIAN VALERIO LOMBARDI	Presidente: MORO FEDERICA Sindaco: BOCCA MAURIZIO Sindaco: BARTOLI LUIGI	-----	Sindaco unico: LO PRESTI BENIAMINO	

**Allegato III – Elenco della documentazione acquisita  
dalla Commissione d’Inchiesta sui fatti economico-  
gestionali di ALER Milano**

<b><i>NR. SEDUTA</i></b>	<b><i>DOCUMENTAZIONE</i></b>	<b><i>DATA DEPOSITO</i></b>
<b>Seduta n. 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disavanzo ALER 2012 – Morosità 2008/2012 - Documentazione rilasciata dal dott. Lombardi</li> </ul>	7 aprile 2014
<b>Seduta n. 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione ALER Milano - 5 anni di gestione 2008-2012 (avv. Ippolito)</li> <li>• Quadro di sintesi delle attività delle ALER al 2012 (avv. Ippolito)</li> <li>• Report documentazione inerente alle ALER aggiornata al 2011</li> <li>• Statuto ALER Milano 1997 adeguato nel 2012</li> <li>• Statuto ALER Milano 25 marzo 2014</li> </ul>	16 aprile 2014
<b>Seduta n. 6</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria scritta del Presidente del disciolto Collegio dei sindaci dell'ALER di Milano – dott. Lo Presti</li> </ul>	7 maggio 2014
<b>Seduta n. 7</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione concernente elenco personale DG Casa periodo 2008-2010</li> <li>• Documentazione trasmessa nel corso della seduta 13 maggio 2014 (stralci di tre verbali trasmessi dal dott. Bianchi; documentazione dott.ssa Redaelli)</li> <li>• Memoria dott. Cerullo, componente disciolto Consiglio di Amministrazione</li> </ul>	13 maggio 2014
<b>Seduta n. 8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dati ALER aggiornati al 2013-2014 (DG Casa)</li> <li>• Bilanci ASSET S.r.l. 2005/2012</li> <li>• Bilanci CSI S.r.l. 2005/2012</li> <li>• Statuti Asset - CSI - Inarcheck - Vivere Insieme</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2004</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2005</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2006</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2007</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2008</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2009</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2010</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2011</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2012 – I parte</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2012 – II parte</li> <li>• Bilancio consuntivo ALER 2012 – III parte</li> </ul>	20 maggio 2014
<b>Seduta n. 9</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione sul personale dell'Assessorato Casa dal 2008 al 2013 (DG Casa)</li> <li>• Verbale del Consiglio di Amministrazione del 7 aprile 2009 (dott. Lo Presti)</li> <li>• E mail inerente a Via Adriano – Villette istituzionali (dott. Lo Presti)</li> </ul>	30 maggio 2014 3 giugno 2014

<b>Seduta n. 10</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione depositata da avv. Ippolito: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descrizione dei quartieri di Milano, degrado degli immobili, occupazioni abusive, utenti</li> <li>▪ Soggetti poveri, utenti stranieri, utenti morosi</li> <li>▪ Report Progetto ALER</li> <li>▪ Progetto di ricerca del Politecnico di Milano - 1° Parte</li> <li>▪ Progetto di ricerca del Politecnico di Milano - 2° Parte</li> <li>▪ Attestazione AUDIT</li> <li>▪ Prospetto 3bis</li> <li>▪ Prospetto 4</li> <li>▪ Rapporto di AUDIT</li> <li>▪ Tabella su tipologia intervento con finanziamento risorse ALER (mutuo)</li> </ul> </li> <li>• Elaborazione dati ALER</li> </ul>	11 giugno 2014
<b>Seduta n. 11</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione presentata dalla dott.ssa Benfante: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attività vigilanza bilancio consuntivo 2010</li> <li>▪ Elementi osservazioni bilancio consuntivo 2009</li> <li>▪ Osservazioni - Bilancio consuntivo 2011</li> <li>▪ Documentazione concernente l'accordo di programma di via Adriano</li> </ul> </li> <li>• Documentazione pervenuta da ing. Nova: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ALER_dati</li> <li>▪ Rapporto ALER Milano</li> <li>▪ Rapporto Audit ALER Milano</li> <li>▪ Relazione Finale AUDIT-ALER Milano</li> </ul> </li> <li>• Documentazione trasmessa da Presidente ALER</li> <li>• Tabella contratti di locazione E.R.P. assegnatari ALER</li> </ul>	18 giugno 2014
<b>Seduta n. 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione ALER (DG Casa - Nota di trasmissione 1° luglio 2014): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verifica regolarità procedure acquisizioni</li> <li>▪ Relazione finale verifica amministrativa acquisizioni 08-05-2013</li> <li>▪ Nota inerente ad invio rapporto di audit</li> <li>▪ Rapporto di audit 2011</li> <li>▪ Elenco documentazione esaminata per audit</li> <li>▪ Determinazioni per il SIREG 2009</li> <li>▪ Determinazioni per il SIREG 2010</li> </ul> </li> </ul>	2 luglio 2014

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinazioni per il SIREG 2011</li> <li>▪ Determinazioni per il SIREG 2012</li> <li>▪ Direttive alle ALER 2013</li> <li>▪ Linee guida programmi di manutenzione</li> <li>▪ Nota osservazioni bilancio ALER 2008</li> <li>▪ Osservazioni bilancio ALER 2008</li> <li>▪ Nota osservazioni bilancio ALER 2009</li> <li>▪ Osservazioni bilancio ALER 2009</li> <li>▪ Nota osservazioni bilancio ALER 2010</li> <li>▪ Osservazioni bilancio ALER 2010</li> <li>▪ Nota osservazioni bilancio ALER 2011</li> <li>▪ Osservazioni bilancio ALER 2011</li> </ul>	
<b>Seduta n. 13</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione ALER (DG Casa – 8 luglio 2014): <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prospetto degli stipendi dei Direttori generali e dei Dirigenti di ALER dal 2004 al 2013</li> </ul> </li> </ul>	8 luglio 2014
<b>Seduta n. 14</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbali Collegio Sindaci dal 2004 al 2013</li> <li>• Deliberazioni CdA ALER dal 2004 al 2013</li> <li>• Elenco immobili ALER ipotecati</li> </ul>	25 luglio 2014
<b>Seduta n. 15</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria scritta arch. Galbiati</li> <li>• Relazione dott. Gianuzzi</li> </ul>	2 settembre 2014 4 settembre 2014
<b>Seduta n. 17</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione rilasciata dal signor Maggioni (Dirigente ALER)</li> </ul>	25 settembre 2014
<b>Seduta n. 18</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relazione intermedia Éupolis Lombardia</li> </ul>	6 ottobre 2014
<b>Seduta n. 19</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria ex Assessore Scotti</li> <li>• Verbali relativi alle riunioni dei Comitati di Direzione di ALER Milano</li> </ul>	16 ottobre 2014 17 ottobre 2014
<b>Seduta n. 22</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memoria arch. Tartaglia</li> <li>• Relazione finale Éupolis Lombardia</li> </ul>	18 novembre 2014 25 novembre 2014
<b>Seduta n. 23</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Éupolis Lombardia - Executive summary</li> <li>• Relazione finale Éupolis Lombardia</li> </ul>	1° dicembre 2014
<b>Seduta n. 25</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piano risanamento ALER</li> <li>• Executive summary Éupolis Lombardia</li> </ul>	16 dicembre 2014
<b>Seduta n. 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentazione dott. Ippolito</li> </ul>	12 gennaio 2015
<b>Seduta n. 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbale riunione 27 novembre 2014 Collegio di Vigilanza AdP via Adriano</li> </ul>	28 gennaio 2015