Indice

Introduzione di *Eleonora Perobelli* e *Raffaella Saporito* 11

Parte I
Analisi comparata

1. Le Aziende di gestione dell'edilizia residenziale pubblica: uno sguardo di insieme di *Raffaella Saporito* e *Eleonora Perobelli* 21
1.1. La missione delle Aziende Casa 21
1.2. La governance delle Aziende Casa 23
1.3. Le fonti di finanziamento delle Aziende Casa 25

2. Il diritto alla casa pubblica: un'analisi comparata delle politiche regionali di *Eleonora Perobelli* e *Giorgio Giacomelli* 27
2.1. Il collegamento tra policy e management nel settore dell'ERP 27
2.2. Metodo di indagine 27
2.3. Chi può accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica oggi? I requisiti di accesso stabiliti nelle nove Regioni 30
2.4. Chi accede all'Edilizia Residenziale Pubblica oggi? I criteri di formazione delle graduatorie nelle nove Regioni 33
2.5. La disciplina dei servizi: canone, durata, morosità 36
2.6. Le politiche pubbliche per l'abitare, tra desiderio e realtà 39
Appendice 1. Le fonti analizzate 44
Appendice 2. Mappatura dei requisiti di accesso all'ERP 45
Appendice 3. Mappatura dei criteri di formazione delle graduatorie ERP 46
Appendice 4. Mappatura dei criteri di determinazione del canone 48

Appendice 5. Mappatura delle diverse modalità di definizione della morosità 55

3. L'utenza delle case pubbliche: un profilo in evoluzione di *Francesco Vidè* e *Eleonora Perobelli* 57
3.1. Mettere al centro il bisogno per ripensare l'Edilizia Residenziale Pubblica 57
3.2. Il rapporto tra utenti ERP e popolazione residente 58
3.3. Chi sono gli inquilini degli alloggi popolari oggi? 60
3.4. La (non) temporaneità del servizio: la casa come fine o come mezzo? 63
3.5. L'ERP cambia volto: chi saranno gli inquilini degli alloggi popolari domani? 65

4. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica: asset o liability? di *Niccolò Cusumano* e *Alessandro Furnari* 69
4.1. Introduzione 69
4.2. Modelli di gestione del patrimonio 71
4.3. Le caratteristiche del patrimonio 74
4.4. Conclusioni 82

5. La sostenibilità economica dei "modelli di business" delle Aziende Casa di *Alessandro Furnari* e *Niccolò Cusumano* 85
5.1. Introduzione 85
5.2. Determinanti ed equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa 89
5.3. Morosità 96
5.4. Oltre gli equilibri di gestione caratteristica 101
5.5. Conclusioni 104

6. Conclusioni di *Raffaella Saporito* 109

Parte II
Evidenze da dieci casi studio

7. Il caso ALER Bergamo-Lecco-Sondrio di *Raffaella Saporito* e *Francesco Vidè* 119
7.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 119
7.2. Il profilo aziendale 123
7.3. Il profilo dell'utenza ERP 127

7.4. Il profilo del patrimonio 129
7.5. Il mix delle entrate 132
7.6. Il rapporto con il mercato 134
7.7. Conclusioni 135

8. Il caso ACER Bologna di *Giorgio Giacomelli* e *Eleonora Perobelli* 139
8.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 139
8.2. Il profilo aziendale 140
8.3. Il profilo dell'utenza ERP 143
8.4. Il profilo del patrimonio 149
8.5. Il mix delle entrate 151
8.6. Il rapporto con il mercato 154
8.7. Conclusioni 155

9. Il caso ATERP Calabria di *Niccolò Cusumano* e *Alessandro Furnari* 159
9.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 159
9.2. Il profilo aziendale 162
9.3. Il profilo dell'utenza ERP 165
9.4. Il profilo del patrimonio 166
9.5. Il mix delle entrate 169
9.6. Il rapporto con il mercato 171
9.7. Conclusioni 173

10. Il caso Casa S.p.A. di *Niccolò Cusumano* e *Alessandro Furnari* 175
10.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 175
10.2. Il profilo aziendale 178
10.3. Il profilo dell'utenza ERP 180
10.4. Il profilo del patrimonio 182
10.5. Il mix delle entrate 184
10.6. Il rapporto con il mercato 186
10.7. Conclusioni 187

11. Il caso ARTE Genova di *Raffaella Saporito* e *Francesco Vidè* 191
11.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 191
11.2. Il profilo aziendale 192
11.3. Il profilo dell'utenza ERP 195
11.4. Il profilo del patrimonio 197
11.5. Il mix delle entrate 200
11.6. Il rapporto con il mercato 203
11.7. Conclusioni 204

12. Il caso ATER Gorizia di *Giorgio Giacomelli* e *Eleonora Perobelli* 207
12.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 207
12.2. Il profilo aziendale 209
12.3. Il profilo dell'utenza ERP 211
12.4. Il profilo del patrimonio 215
12.5. Il mix delle entrate 217
12.6. Il rapporto con il mercato 219
12.7. Conclusioni 220

13. Il caso ITEA Trento S.p.A. di *Niccolò Cusumano* e *Alessandro Furnari* 223
13.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 223
13.2. Il profilo aziendale 226
13.3. Il profilo dell'utenza ERP 231
13.4. Il profilo del patrimonio 234
13.5. Il mix delle entrate 238
13.6. Il rapporto con il mercato 241
13.7. Conclusioni 243

14. Il caso ATC Piemonte Centrale di *Raffaella Saporito* e *Francesco Vidè* 247
14.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 247
14.2. Il profilo aziendale 248
14.3. Il profilo dell'utenza ERP 252
14.4. Il profilo del patrimonio 254
14.5. Il mix delle entrate 257
14.6. Il rapporto con il mercato 258
14.7. Conclusioni 259

15. Il caso ATER Trieste di *Giorgio Giacomelli* e *Eleonora Perobelli* 261
15.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 261
15.2. Il profilo aziendale 263
15.3. Il profilo dell'utenza ERP 265
15.4. Il profilo del patrimonio 270
15.5. Il mix delle entrate 272
15.6. Il rapporto con il mercato 274
15.7. Conclusioni 275

16. Il caso ATER Umbria di *Giorgio Giacomelli* e *Eleonora Perobelli* 279
16.1. Il modello di servizio nel contesto regionale 279
16.2. Il profilo aziendale 281
16.3. Il profilo dell'utenza ERP 283

16.4. Il profilo del patrimonio 289
16.5. Il mix delle entrate 291
16.6. Il rapporto con il mercato 293
16.7. Conclusioni 294

Gli Autori 297

Introduzione

di Eleonora Perobelli e Raffaella Saporito

Gli obiettivi del lavoro di ricerca comparata

Le aziende che abbiamo avuto occasione di conoscere e studiare in questi anni di collaborazione con Federcasa vivono una doppia, opposta tensione. Da un lato, si osserva una forte diversificazione territoriale, che si è enfatizzata a valle del processo di regionalizzazione che ha dato luogo ad assetti istituzionali differenti, configurazioni aziendali eterogenee e grande interdipendenza con i contesti locali che ne connotano le sfide (livello di diffusione delle fragilità socio-economiche; fisionomia dei contesti urbani e sub-urbani; caratteristiche del mercato immobiliare abitativo; etc…). Dall'altro, si fa crescente la necessità di organizzare e coordinare sul piano nazionale non solo le politiche dell'abitare – ad oggi orfane di una governance centrale in grado di coglierne appieno la natura sociale, oltre che meramente infrastrutturale – ma anche le pratiche di gestione, intese come "momento della verità", ovvero come luogo in cui i diritti sociali si traducono in realtà. Pertanto, l'**obiettivo di questa ricerca è quello di enucleare le principali sfide che le Aziende Casa stanno affrontando, al fine di identificare percorsi di innovazione manageriali comuni**. Una prima ipotesi alla base di questo studio, infatti, è che nonostante le differenze territoriali e le specificità dei singoli contesti, l'evoluzione comune del modello di servizio che combina logiche di mercato con logiche di natura sociale possa generare alcune contraddizioni crescenti. Con questo studio intendiamo verificare questa ipotesi, al fine di immaginare – se esistono criticità simili – anche piste di soluzioni condivise.

Un secondo aspetto che ci porta a posare lo sguardo sul funzionamento delle aziende è che queste sono spesso l'anello dimenticato tra le deliberazioni delle politiche della casa a livello nazionale (ma anche regionale) e gli effetti di queste sulle persone nelle città: nel mezzo, infatti, vi sono le Aziende Casa, che con il loro funzionamento concorrono a raggiungere gli obiettivi delle politiche e, talvolta, anche ad orientarli. Allo stesso tempo, le Aziende sono soggette

all'influenza dei Comuni, che oltre a orientarne l'operato attraverso le scelte di politica sociale, si caratterizzano in molti territori come proprietari (anche in parte) delle Aziende, o committenti nell'affidamento della gestione del proprio patrimonio. Se in altri settori di policy – si pensi alla sanità – vi è ormai un'esperienza pluridecennale di investimento sul funzionamento delle aziende come tassello essenziale per l'efficacia delle politiche, nel dibattito sulle politiche della casa – articolate tra misure di supporto alla domanda di servizi abitativi e misure di gestione dell'offerta frammentate tra livelli istituzionali diversi – **occorre rinforzare la consapevolezza che la capacità di rispondere in maniera efficiente ed efficace ai bisogni abitativi delle fasce più deboli della nostra società dipende anche** – non solo, ma anche – **dalla capacità delle aziende di gestione di assolvere al meglio il compito loro assegnato**. Questa capacità, però, non può essere vista solo come mera efficiente gestione dell'esistente, ma va ricondotta alla natura del disegno complessivo degli assetti istituzionali locali che ne definiscono la missione, il modello di funzionamento, il mix di risorse economiche ed umane affidato allo scopo, i sistemi di monitoraggio atti ad orientarne la gestione. Pertanto, l'orizzonte di fondo di questo studio è di contribuire alla riflessione e alla pratica dello sviluppo delle politiche della casa, guardando dentro alla "scatola nera" dei processi di gestione. A questo scopo, la presente indagine descrive il funzionamento delle Aziende Casa lungo cinque assi.

Il punto di partenza sono gli **assetti istituzionali**, intesi come modello di governance (bacino di riferimento, proprietà, strumenti di governo, meccanismi e oggetti di controllo), il profilo societario (ente pubblico economico, non economico, SpA, etc…), il modello di gestione del servizio abitativo (proprietà/gestione del patrimonio edilizio, gestione diretta/in condominio/autogestione, gestione integrata dei servizi di hard facility management o ancillari). L'enucleazione delle principali combinazioni è funzionale a valutare se alcune delle sfide gestionali successivamente identificate possano essere ricondotte alle differenze sul piano delle diverse configurazioni in termini di assetti istituzionali.

Il secondo punto riguarda le **politiche abitative regionali** ed è finalizzato a catturare elementi di convergenza e divergenza che caratterizzano il sistema di vincoli all'interno dei quali si muovono le aziende, con particolare riferimento alla gestione delle politiche degli accessi, definiti dai criteri e dal sistema dei canoni, dalle politiche del turnover, legato alla durata dei contratti e ai meccanismi di rinnovo, dalla collocazione dei servizi ERP all'interno del più ampio scenario delle politiche abitative.

Il terzo punto riguarda il **profilo dell'utenza servita** dalle Aziende Casa, anche alla luce del profilo del bisogno di casa pubblica nei diversi contesti. Se il profilo dello 'stock' dell'utenza attuale è in larga misura il prodotto del sistema di regole (e dalla composizione del patrimonio edilizio come discusso al punto quattro) definite dalle politiche del passato, la comparazione tra questa e la nuova utenza ci permette di immaginare la composizione dello stock dell'utenza

del futuro. Inoltre, il tema della gestione dell'utenza è nel tempo diventato più rilevante alla luce della necessità di orientarne i comportamenti. Si pensi a due fenomeni che hanno dominato il dibattito, come la prevenzione e gestione della morosità, sia essa 'incolpevole', ovvero causata da certificate condizioni di sopraggiunto disagio economico, o meno. Oppure anche alla c.d. "gestione sociale", sovente intesa come l'introduzione di servizi complementari a quelli abitativi in senso stretto, volti a risponde a bisogni sociali trasversali, quali ad esempio la casa come condizione di inclusione sociale insieme al lavoro e, soprattutto per i più giovani, all'istruzione; oppure interventi volti a favorire la costruzione di reti solidali nei quartieri ERP, invece che diventare spazio di conflitto e concentrazione del disagio. L'analisi del profilo dell'utenza permette, pertanto, di meglio descrivere cosa le aziende offrono e per quali destinatari effettivi, versus cosa e chi resta fuori dal perimetro del servizio.

Il quarto punto va al cuore del lavoro storico delle Aziende Casa e guarda al **profilo del patrimonio abitativo**, sia esso di proprietà o in gestione. L'approccio con cui si intende fornire una descrizione dello stock di unità abitative (e del modesto flusso di nuove costruzioni, acquisizioni, riqualificazioni) è quello di esplorare le caratteristiche di queste, in quanto principale risorsa, ma allo stesso tempo vincolo per rispondere ai bisogni abitativi. A titolo esemplificativo, la distribuzione in termini di superfici rappresenta un vincolo cogente per definire il profilo dei nuclei familiari ospitabili. La vetustà del patrimonio ERP, combinata con la scarsa disponibilità di risorse per la sua manutenzione e riqualificazione, rende la gestione del patrimonio una delle questioni più urgenti nell'agenda delle Aziende Casa. L'analisi del profilo del patrimonio, combinata a quello dell'utenza, permette di guardare agli scenari presenti e futuri in termini di sfide e opportunità che si aprono per le aziende.

Il quinto e ultimo ambito di approfondimento del lavoro analizza la **gestione economico-finanziaria** delle Aziende Casa. L'analisi delle operazioni di gestione nell'ultimo anno utile, l'approfondimento della struttura di componenti positive e negative di reddito e gli indici sviluppati in questa sezione del lavoro mirano a offrire una fotografia dell'attuale stato di salute delle Aziende e a inquadrare i principali fenomeni che possono minarne la sostenibilità nel tempo. Ad esempio, consentono di confrontare l'assorbimento di risorse derivante dalle operazioni di gestione e la capacità di remunerare i fattori produttivi impiegati, valutando la capacità di generare ricchezza offerta dalla principale fonte osservata, i «canoni», stante il mutevole profilo dell'utenza. A partire dal modello di gestione adottato e dalle riflessioni sviluppate attorno a profilo del patrimonio, caratteristiche dell'utenza e bisogno abitativo presente ed emergente, è possibile individuare elementi comuni che strutturalmente incidono sull'andamento aziendale, di esplorare alcune soluzioni *una tantum* adottate da singole realtà e di inquadrare i principali elementi di complessità che vanno ad arricchire il novero di sfide e opportunità che investono l'arena e il perimetro di servizio delle Aziende Casa.

Questa analisi in cinque step ci permette di guardare attraverso un approccio multidimensionale alle sfide strategiche e gestionali delle Aziende Casa, alle implicazioni di policy che tali sfide hanno, oltre che alle ricadute manageriali in senso stretto.

Le dieci Aziende oggetto dell'analisi comparativa

La strategia di ricerca adottata per rispondere agli obiettivi appena esposti è quella dell'analisi comparativa, finalizzata a far emergere lungo le dimensioni elencate gli elementi di convergenza e divergenza. La selezione del campione di aziende oggetto di indagine ha seguito i criteri descritti di seguito. In coerenza con quanto esposto rispetto agli assi di indagine, si è ritenuto necessario identificare aziende in grado di rappresentare quanto più possibile le diversità in termini di:

- modelli di governance: regionale o inter-comunale;
- modelli di ambito di intervento, anche alla luce dei processi di accorpamento: regionale o interprovinciale/provinciale;
- tipologie di natura giuridica dell'ente: Ente pubblico economico, Ente pubblico non economico, Impresa pubblica;
- provenienza geografica: Nord, Centro e Sud.

Allo stesso tempo, per assicurare una maggiore significatività della comparazione, si è scelto di selezionare aziende convergenti sul piano della dimensione in termini di unità abitative e di utenza. A questo scopo, sono state incluse nello studio le aziende di più grandi dimensioni, escludendo però le due più grandi organizzazioni nazionali (ALER Milano e ATER Roma), in quanto fuori scala rispetto al settore.

Infine, la scelta è stata condizionata anche dalla disponibilità delle aziende invitate a partecipare all'indagine.

A partire da queste premesse, dieci tra le aziende di maggiori dimensioni (per numero di addetti e U.I. gestite) presenti nella rete Federcasa sono state collocate nella Tabella 1. Escludendo le casistiche ad oggi non presenti nel settore (impresa pubblica afferente a una proprietà regionale ed ente pubblico non economico legato a un ambito locale), è possibile notare come il campione di aziende incluse riesca a dare una rappresentazione di tutte le possibili configurazioni attualmente presenti nel mondo ERP italiano. Gli Enti inclusi sono pertanto: ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, ACER Bologna, ATERP Calabria, Casa S.p.A., ARTE Genova, ATER Gorizia, Itea Trento S.p.A., ATC Piemonte Centrale, ATER Trieste, ATER Umbria. Questi Enti operano in nove Regioni: Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, P.A. di Trento, Piemonte, Toscana, Umbria.

Tabella 1. Le Aziende incluse nell'analisi, distribuite per natura giuridica e assetto di governance di riferimento

		Governance Regionale		**Governance inter-comunale**
Natura giuridica		Ambito Regionale	Ambito provinciale o inter-provinciale	Ambito provinciale o inter-provinciale
	Ente Pubblico non Economico	ATERP Calabria	ATC Piemonte	
	Ente Pubblico Economico	ATER Umbria	ALER BG-LC-SN ARTE Genova ATER Trieste ATER Gorizia	ACER Bologna
	Impresa Pubblica		ITEA Trento S.p.A	CASA S.p.A

La Tabella 2 riporta alcuni dati sintetici per le Aziende analizzate. Complessivamente, queste aziende contato oltre 230 mila utenti[1], il 10% della popolazione che vive in ERP (dati Federcasa), e gestiscono oltre 160 mila alloggi, il 20% del totale alloggi gestiti dalla rete Federcasa. Inoltre, queste dieci aziende registrano un valore della produzione di quasi 350 milioni di euro.

Tabella 2. Alcuni dati di sintesi sulle Aziende analizzate

	N. dipendenti	N unità abitative	N utenti	N nuclei familiari	Valore della produzione (€)
ALER BG-LC-SO	97	9.834	18.441	8.137	35.400.585
ACER BOLOGNA	143[2]	19.759	36.594	15.938	69.095.185
ATERP CALABRIA	167	39.305	n.d.	n.d.	20.394.238
CASA SPA FIRENZE	73	13.232	28.673	11.601	32.513.169
ARTE GENOVA	110	11.480	17.043	8.649	29.061.774
ATER GORIZIA	60	4.741	7.982	3.852	8.720.522
ITEA TRENTO	131	10.781	23.808	9.678	40.315.527
ATC PIEMONTE CENTRALE	221	29.132	60.065	25.847	63.115.444
ATER TRIESTE	140	13.235	18.504	10.564	29.196.350
ATER UMBRIA	60	9.391	19.118	7.342	18.353.969
Totale	**1.220**	**160.890**	**230.228***	**101.608***	**346.996.894**
Media	**120**	**16.089**	**25.581**	**11.290**	**34.633.079**

*Esclusa ATERP Calabria

[1] I dati di questo paragrafo si riferiscono all'anno più recente condiviso dall'Azienda (2017 o 2019)
[2] 143 solo ACER Bologna, il dato sale a 156 se si considerano anche le due società partecipate.

In termini aggregati, in media il 30% del personale è dedicato ad attività di gestione del patrimonio, il 20% ad attività legate alla gestione del servizio, il 9% ad attività di gestione sociale e la restante quota ad attività amministrative. Il campione risulta molto variegato, sia in termini di numero di unità abitative gestite (dai 4.741 di ATER Gorizia agli oltre 39.000 di ATERP Calabria) che di utenti. In media, ogni unità di personale delle Aziende gestisce circa 132 alloggi e 222 utenti.

Il metodo di rilevazione e di analisi

Le cinque aree di indagine descritte nel primo paragrafo (assetti istituzionali; politiche abitative regionali; profilo dell'utenza; profilo del patrimonio; equilibri di bilancio) sono state indagate per le 10 aziende secondo gli strumenti di rilevazione seguenti.

Per ciascuna dimensione è stata definita una check list di informazioni, corredata da un data set di rilevazione dei dati quantitativi, che è stata discussa in fase di elaborazione con i referenti delle aziende coinvolte nella ricerca, per verificare la rilevabilità dei dati ricercati e la presenza di ulteriori informazioni utili allo scopo. La check list e la griglia approvate sono state in una prima fase precompilate dal gruppo di ricerca utilizzando i dati già disponibili sui siti istituzionali delle aziende oppure su fonti di dati nelle disponibilità di Federcasa. In un secondo momento, si è richiesto alle aziende di raccogliere i dati mancanti e di verificare e validare le informazioni raccolte dal team di ricerca.

L'elaborazione dei dati raccolti in questa prima fase, che si è svolta in larga misura online anche a causa dei sopraggiunti vincoli di mobilità, ha dato luogo ad un primo output di sintesi, articolato in due componenti: una prima elaborazione trasversale delle informazioni raccolte, utile a orientare la prosecuzione della ricerca, che è stata sottoposta ai vertici delle aziende in occasione di un seminario online organizzato allo scopo col supporto di Federcasa. A questo si aggiunge il secondo output, l'elaborazione di schede di sintesi per ciascuna azienda coinvolta, che sono state presentate presso ogni realtà (in modalità online o in presenza, sulla base dell'evoluzione dei vincoli di movimento derivanti dall'emergenza pandemica) al fine di ottenere feedback puntali sulle interpretazioni offerte.

La presentazione dei dati presso le aziende è stata accompagnata da un ciclo di interviste o focus group con i principali ruoli dirigenziali o quadri, finalizzati a meglio esplorare le cinque dimensioni indagate, a partire dai dati raccolti ed elaborati. Vista la rilevanza delle informazioni del contesto, si è scelto di allargare le interviste anche ai referenti regionali e comunali del comune capoluogo, soprattutto al fine di meglio approfondire il punto due (politiche abitative regionali).

Questa seconda rilevazione ha permesso di arricchire ulteriormente l'analisi, che si è tradotta nella redazione dei dieci casi studio, che sono stati sottoposti ai referenti aziendali per un ulteriore verifica sull'affidabilità dei dati utilizzati. I dieci casi sono riportati nella seconda sezione di questo rapporto.

Dall'analisi trasversale dei dieci casi lungo i cinque punti oggetto di indagine, si è proceduto ad elaborare alcune interpretazioni delle sfide delle aziende sulla base dei cinque punti, oggetto dei cinque capitoli che costituiscono la Prima sezione e delle riflessioni conclusive proposte nel Capitolo 6.

La struttura del Rapporto

In coerenza con queste premesse, il Rapporto di ricerca si divide in due parti. La prima è dedicata all'analisi comparativa delle evidenze emerse nelle dieci Aziende Casa, proposte lungo le cinque aree di indagine selezionate. Il Capitolo 1 è quindi dedicato a dare una rappresentazione sintetica delle diverse configurazioni istituzionali adottate; segue il Capitolo 2 in cui è proposta una mappatura delle politiche regionali legate alla disciplina del funzionamento del mondo ERP. Il Capitolo 3 fornisce una fotografia dell'attuale profilo degli utenti ERP, visti in controluce rispetto ai nuovi ingressi, che forniscono alcune importanti informazioni circa il volto che avrà la prossima generazione di utenti ERP. Il Capitolo 4 illustra alcune riflessioni circa lo stato del patrimonio delle Aziende Casa analizzate, seguito dal Capitolo 5 che propone una riflessione sullo stato dell'arte degli equilibri economico-finanziari delle aziende, e ciò che questi ci dicono rispetto allo stato di salute del settore. Il Capitolo 6 tira le fila di quanto emerso dall'analisi comparativa lungo tutti i cinque assi di lavoro, enucleando le principali sfide manageriali e implicazioni di policy emersi dal lavoro di ricerca.

La seconda parte del Rapporto è dedicata all'illustrazione di tutti i dieci casi studio, che seguono una struttura narrativa in linea con la prima parte. Per ogni azienda sono quindi illustrati gli assetti istituzionali e la normativa di riferimento, il profilo dell'utenza, le politiche legate al patrimonio e lo stato dell'equilibrio economico-finanziario.

Infine, ci preme esprimere qualche sentito ringraziamento a tutti i soggetti che hanno reso possibile la realizzazione di questo studio.

Questo rapporto arriva in un momento di rinnovamento degli organi di Federcasa, partner essenziale per lo svolgimento di questa ricerca. Non possiamo che ringraziare gli organi uscenti, a partire da Luca Talluri, oltre a tutta la struttura, per la fiducia nel valore della collaborazione con l'Accademia a supporto delle Aziende nel promuovere il rinnovamento delle politiche abitative pubbliche di questo Paese. Siamo lieti di cogliere questa occasione per rivolgere al neo Presidente Riccardo Novacco e ai nuovi organi un sincero augurio di buon lavoro alla guida di Federcasa. Ringraziamo inoltre tutte le Aziende Casa

che ci hanno aperto le porte e hanno garantito sempre una massima collaborazione nella raccolta dei dati e nel confronto sulle evidenze emerse, anche quelle più controverse. In particolare, grazie a tutti i referenti delle Aziende che ci hanno accompagnato e sostenuto nella gestione delle analisi e a tutte le persone interne alle organizzazioni, oltre che esterne (interlocutori regionali e/o comunali) che ci hanno garantito il proprio tempo e la propria disponibilità in questi mesi.

Parte I
Analisi comparata

1. Le Aziende di gestione dell'edilizia residenziale pubblica: uno sguardo di insieme

di Raffaella Saporito e Eleonora Perobelli

1.1 La missione delle Aziende Casa

Il primo asse di lavoro della ricerca riguarda gli assetti istituzionali, utili a identificare le diverse configurazioni e articolazioni assunte dalle Aziende in seguito alla regionalizzazione delle politiche per l'abitare. Da un'analisi degli statuti, pubblicati sui siti istituzionali, è stato possibile ricostruire alcuni elementi che ci permettono di indentificare il modello di business prevalente. In particolare:

- la **missione** prevista da statuto, e quindi il mandato istituzionale dell'Azienda;
- gli assetti di **governance**, con particolare riferimento agli organi statutari e alla regolazione del rapporto con Regione ed Enti Locali;
- le **fonti di finanziamento** possibili a sostegno dell'attività aziendale.

Con riferimento alla missione, sono tre le funzioni presenti in tutte le Aziende (Tabella 1.1): **gestione del patrimonio proprio, gestione del patrimonio altrui** e **servizi tecnici** (intesi come costruzione e recupero). A queste attività "core" in otto casi su dieci (fanno eccezione Acer Bologna e Arte Genova) si aggiunge la fornitura di servizi urbanistici o tecnici per altri soggetti, nella logica di mettere a disposizione degli enti del territorio la competenza e l'esperienza degli uffici tecnici delle Aziende. Nella metà degli statuti è riconosciuta la funzione di gestione di servizi abitativi (ALER BG-LC-SO; ACER Bologna; ATER Gorizia; ATER Trieste e ITEA TRENTO). In quattro casi (ATERP Calabria, ATER Gorizia e Trieste, ATC Piemonte Centrale) le Aziende identificano nel proprio mandato

anche la promozione dell'integrazione sociale. Solo in tre casi (ATER Gorizia e Trieste e ATER Umbria) viene codificata l'attività di policy e assistenza tecnica al legislatore per le tematiche attinenti all'ERP.

Tabella 1.1. Le funzioni previste da statuto

	ALER BG-LC-SO	ACER BOLOGNA	ATERP CALABRIA	CASA SPA FIRENZE	ARTE GENOVA	ATER GORIZIA	ITEA TRENTO	ATC PIEMONTE CENTRALE	ATER TRIESTE	ATER UMBRIA
Gestione del patrimonio proprio	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
Gestione del patrimonio altrui	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
Prestazione di servizi di alloggi ERP, quali servizi tecnici (costruzione e recupero)	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
Servizi urbanistici o tecnici per altri	✔		✔	✔		✔	✔	✔	✔	✔
Servizi abitativi	✔	✔				✔	✔		✔	
Integrazione sociale			✔			✔		✔	✔	
Policy / Assistenza tecnica						✔			✔	✔

È forse superfluo precisare che non vi è una coincidenza perfetta tra le funzioni previste dagli statuti e le attività effettivamente svolte: si pensi alla c.d. gestione sociale, che punta alla funzione di integrazione sociale e viene svolta – in modalità diverse – anche nelle aziende dove non è una missione statutaria. Oppure al modello di gestione del patrimonio: nei fatti, come si vedrà meglio nel Capitolo 4, solo alcune aziende sono allo stesso tempo proprietarie e gestrici di patrimonio di terzi: altre gestiscono prevalentemente il proprio, alcune gestiscono il patrimonio degli enti affidatari. Così come non tutte le aziende che hanno previsto a Statuto la possibilità di diventare degli uffici tecnici pubblici a supporto del territorio hanno effettivamente svolto questa funzione. Allo stesso tempo, però, dagli statuti si evince una auto-rappresentazione delle aziende ancora fortemente ancorata ad una tradizione tecnica di costruzione e gestione del patrimonio abitativo (e non), con minore attenzione alla dimensione della gestione dei servizi per l'abitare, connotati sul piano sociale e strettamente collegati alle funzioni di policy making nelle politiche della casa.

Interessante anche la presenza della funzione di prestazione di servizi urbanistici o tecnici per il territorio: come si vedrà meglio nel Capitolo 5, si tratta di una linea di attività sotto il profilo economico sostanzialmente assente o del tutto residuale per la maggioranza delle aziende studiate. Eppure, la presenza di questa funzione a statuto in 8 aziende su 10 rende questa via percorribile, ferma

restando l'effettiva disponibilità di risorse interne per potere sostenere un'attività ulteriore potenzialmente gravosa rispetto a quella *core* di gestione del servizio abitativo.

In sintesi, dagli statuti si evince il perimetro di azione entro cui si possono muovere legittimamente gli enti. Per definire come nei fatti articolano la loro missione, occorre guardare al mix di attività effettivamente offerte.

Infine, nonostante i processi di fusione in corso, le grandi aziende casa indagate sono ancora strettamente ancorate ad una dimensione territoriale, di natura provinciale, tranne nel caso lombardo, dove il processo di accorpamento è di tipo inter-provinciale (cui verosimilmente seguirà anche il modello del Friuli-Venezia Giulia) e negli unici due casi di aziende regionali (Umbria e Calabria) (Tabella 1.2).

Tabella 1.2. Estensione territoriale delle Aziende

	ALER BG-LC-SO	ACER BOLOGNA	ATERP CALABRIA	CASA SPA FIRENZE	ARTE GENOVA	ATER GORIZIA	ITEA TRENTO	ATC PIEMONTE CENTRALE	ATER TRIESTE	ATER UMBRIA
Provinciale		✔			✔	✔	✔	✔	✔	
Regionale			✔							✔
Sovra-provinciale	✔									

1.2 La governance delle Aziende Casa

Per quanto riguarda il modello di governance, gli organi statutari previsti per sovraintendere alle attività dell'Ente sono largamente variegati, al punto da identificare fino a quattro diverse configurazioni (Tabella 1.3). Il modello prevalente resta quello rappresentato dalla presenza contestuale di Consiglio di Amministrazione, Presidente e Direttore Generale. In tutti i casi, tranne ATER Umbria e ATERP Calabria, è inoltre presente un organo assembleare di rappresentanza degli interessi locali, identificato in Conferenza dei sindaci / Conferenza dei comuni / Enti locali, chiamato a controbilanciare o a integrare l'espressione della proprietà, generalmente regionale, tranne nel caso toscano ed emiliano-romagnolo. Con l'esclusione del caso di ATERP Calabria, che non ha né CdA né assemblea di rappresentanza dei territori, tali aziende dispongono di modelli di governance articolati e, quanto meno sulla carta, progettati per recepire indirizzi e bisogni del territorio, al di là del mero controllo sugli equilibri di bilancio. Una minoranza tra le aziende indagate, ACER Bologna, ATC Piemonte Centrale e ITEA Trento, a loro volta detengono partecipazioni di mag-

gioranza o minoranza in società collegate, generalmente specializzate nella gestione di alcuni servizi tecnici collegati alla gestione del patrimonio (per approfondimenti, si vedano i Capitoli dedicati ai casi studio).

Per quanto riguarda la forma giuridica dell'ente, sono presenti tre diverse forme: (i) l'ente pubblico non economico, la forma in assoluto più prossima a quella degli enti locali per vincoli amministrativi e contabili (ATC Piemonte e ATERP Calabria); (ii) l'ente pubblico economico, la forma prevalente tra le aziende di gestione, a riconoscimento della sua natura strumentale rispetto all'ente territoriale di riferimento, ma anche di autonomia finanziaria (quanto meno sulla carta); (iii) la società per azioni, secondo il modello dell'impresa pubblica (ITEA SpA Trento e Casa SpA Firenze).

La terza e ultima forma giuridica vede le aziende casa costituirsi non già come enti strumentali titolari della funzione, ma come soggetti affidatari di un servizio in regime di *in house providing*. Questa diversa configurazione porta a interrogarsi se, nelle more dell'art. 192 c.2 del Codice dei Contratti, sia necessario valutare, e quindi interrogarsi, se l'essere "in house" costituisca un elemento distintivo rispetto al modello "ente strumentale" o se il servizio di edilizia residenziale pubblica possa essere offerto anche solo potenzialmente sul mercato e quindi se una società in house in qualche maniera sia esposta alla concorrenza. Senza volere qui addentrarsi nelle distinzioni tra ERP e ERS, laddove il decreto interministeriale 22 aprile 2008 riconosce che "il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati" si osserva come tale distinzione appaia per certi versi più sfumata e di fatto indipendente dal servizio offerto o dalla governance, per cui nei fatti un'azienda casa può essere esposta alla concorrenza. La normativa lombarda[1], ad esempio, prevede che i servizi abitativi pubblici siano "erogati dai comuni, anche in forma associata, dalle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER) e dagli operatori accreditati". O ancora quella toscana[2] riconosce le "agenzie sociali per la casa" in qualità di soggetti privati senza finalità di lucro.

Si può, quindi affermare che la governance influisca solo parzialmente sulla gestione operativa. Ambiti di distinzione possono essere il reclutamento e contrattualizzazione del personale, gestione contabile (sebbene tutti gli enti, ad eccezione di ATERP Calabria applichino la contabilità generale o abbiano avviato il percorso di armonizzazione contabile ex D. Lgs 218/2011). Più omogenea, invece, la dimensione del rapporto con il mercato, in quanto tutti i soggetti considerati sono amministrazioni aggiudicatrici. Il regime di *in house providing*

[1] Articolo 1 c.5 della L.R. 8 luglio n.16
[2] L.R.03 febbraio 2015, n.13

prevede, inoltre, un controllo analogo che almeno da una lettura comparata degli statuti sembra essere più pervasivo del controllo esercitato sugli enti strumentali.

Tabella 1.3. La governance prevista dagli statuti

	Cda + Presidente + Direttore Generale	**CdA + Presidente con deleghe**	**Presidente + Direttore Generale**	**Amministratore Unico / DG rappresentate legale**
Ente Pubblico non Economico	ATC Piemonte			ATERP Calabria[3]
Ente Pubblico Economico	ATER Umbria ACER Bologna ATER Trieste/Gorizia		ALER BG-LC-SN	ARTE Genova
Impresa Pubblica	ITEA SPA	CASA SPA		

1.3 Le fonti di finanziamento delle Aziende Casa

Infine, sempre dall'analisi degli Statuti è possibile identificare le possibili fonti di finanziamento cui queste Aziende possono attingere per sostenere la propria operatività, di seguito elencate:

- canoni da locazione in Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) o Edilizia Residenziale Sociale (ERS);
- canoni per altre locazioni (non ERP o ERS);
- trasferimenti legati all'ambito ERP e ERS;
- fondi di sostegno ai canoni (es. fondi per la morosità incolpevole, fondo sociale);
- proventi per i servizi tecnici resi;
- proventi da alienazioni del patrimonio (nota: in virtù della natura straordinaria di questa voce, è difficile annoverarle tra le fonti in grado di sostenere la spesa corrente);
- lasciti e donazioni;
- altre fonti per l'incremento dell'offerta nei limiti in ogni caso previsti dal regime di in house, qualificazione di organismi di diritto pubblico e in generale dalle normative sugli aiuti di stato.

Anche in questo caso, come per la lista delle funzioni previste, gli statuti definiscono il perimetro di massima, ma – come vedremo meglio nel Capitolo 5 – quali fonti rendono nei fatti sostenibile il servizio è oggetto di una variabilità

[3] Attualmente l'Azienda ha un Commissario Unico di nomina regionale.

piuttosto ampia. Ad esempio, la capacità dei canoni ERP di coprire i costi operativi è piuttosto limitata in quasi tutte le aziende.

In questa sede, ci limitiamo a descrivere quali sono i modelli di gestione emergenti (Tabella 1.4), sulla base dell'analisi degli assetti di funzionamento complessivi, incrociando la natura del patrimonio gestito (Capitolo 4) e la fonte dei ricavi di gestione caratteristica per come emerge sul piano formale[4]).

Tabella 1.4. I modelli di gestione delle Aziende analizzate

		Natura del patrimonio gestito	
		Prevalentemente di proprietà	*Prevalentemente di terzi*
Fonte dei ricavi di gestione caratteristica	*Canoni di locazione (prevalente)*	ALER Bergamo-Lecco-Sondrio; ARTE Genova; ATC Piemonte; ATER Trieste; ATER Gorizia; ATER Umbria; ATERP Calabria; ITEA Trento S.p.A.	ACER Bologna
	Rimborso per il servizio di gestione		Casa S.p.A.

Da questo primo livello di analisi, emerge in maniera chiara che prevale un modello di gestione fondato su due elementi chiave: la proprietà del patrimonio e la gestione attiva del patrimonio come primaria fonte di finanziamento.

Questo modello va letto in chiave dinamica: infatti, quasi tutte le aziende proprietarie gestiscono anche patrimonio altrui (particolarmente significativi per volumi gestiti i casi di ARTE Genova e ATC Piemonte, come si evince dagli studi di caso nella seconda parte del volume). Allo stesso tempo, è in corso di ridefinizione in quasi tutti i contratti o convenzioni per la gestione della proprietà altrui la richiesta di riconoscimento di una componente di remunerazione del servizio, più o meno prevalente o sostitutiva del canone di locazione. Tali evoluzioni, al momento della stesura di questo rapporto, non sono però tali da vedere modificare in maniera significativa l'interpretazione offerta, secondo cui il principale "business" delle aziende casa rimane affittare il proprio patrimonio ERP.

Come si vedrà nel Capitolo 5, la sostenibilità di questo modello è oggi minacciata da sfide diverse che riguardano l'impatto delle politiche abitative sui vincoli di gestione del servizio (Capitolo 2), l'evoluzione della composizione dell'utenza (Capitolo 3), il profilo stesso del patrimonio e alcune scelte di gestione (Capitolo 4).

[4] Per gli aspetti di dettaglio e per l'effettiva articolazione delle fonti, si rimanda al Capitolo 5.

2. Il diritto alla casa pubblica: un'analisi comparata delle politiche regionali

di Eleonora Perobelli e Giorgio Giacomelli

2.1 Il collegamento tra policy e management nel settore dell'ERP

La qualità della gestione delle aziende casa non può essere osservata se non alla luce del contesto di policy nel quale operano, definito dalle politiche nazionali e, ancor di più, regionali. Il processo di regionalizzazione delle politiche della casa ha, infatti, generato una grande varietà di configurazioni, che giocano un impatto non trascurabile sulla gestione.

Sebbene l'analisi delle politiche nazionali della casa non si oggetto di questo lavoro, occorre quanto meno precisare che l'evoluzione della normativa legata all'edilizia residenziale pubblica è stata negli anni oggetto di numerosi studi, che a più riprese hanno sottolineato la difficoltà di garantire una risposta appropriata e capillare alle fasce più fragili della popolazione, aprendo ad un dibattito interdisciplinare sul tema, coinvolgendo tra gli altri esperti di urbanistica, sociologia, economia[1].

In un esercizio di semplificazione della descrizione delle politiche per la casa, è possibile ricondurre le posizioni storiche prevalenti a due polarità: da un lato, l'idea che la risposta al bisogno abitativo si debba fondare sulla costruzione di immobili pubblici da assegnare a nuclei in situazione di fragilità, dietro canoni di locazione a tariffe non di mercato (da cui, l'ERP); cui si affianca una visione che predilige una risposta basata sulla facilitazione dell'accesso alla proprietà dell'immobile (come, almeno negli intenti, del Piano Fanfani italiano). Le

[1] Si veda ad esempio Tosi A., 2017, Le case dei poveri, Mimesis, Milano; Bricocoli, M. e Sabatinelli, S., 2019, La casa come servizio, la casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia; Merlo, G., 2014, La programmazione sociale: principi, metodi e strumenti, Carrocci.

politiche pubbliche sono state declinate in maniera diversa nel tempo lungo questa linea che collega i due poli, integrando le politiche della casa, ad esempio, con misure di sostegno alla domanda di mercato, o con il supporto alla creazione di soluzioni abitative di quasi-mercato (*social housing*), o con l'autorizzazione alla vendita di parte del patrimonio ERP agli inquilini, e molte altre.

Pertanto, le politiche che regolano il settore dell'ERP devono essere intese come un di cui delle più ampie politiche dell'abitare. Allo stesso tempo, le politiche della casa rappresentano l'orizzonte di senso alla cui luce valutare i modelli di gestione ERP.

Il presente contributo parte da questa prospettiva, e si propone di analizzare e discutere il grado di coerenza strategica che le misure di policy e i modelli di gestione del servizio: l'obiettivo è, infatti, quello di cogliere in che modo l'attuale configurazione delle normative regionali renda l'ERP effettivamente uno strumento capace di rispondere ai bisogni dell'abitare delle fasce sociali più deboli nella contemporaneità e con quali gradi di coerenza con le politiche di inclusione, nel suo complesso. In altre parole, in che modo oggi la normativa individua e orienta i profili di bisogno cui dà risposta? E, di conseguenza, quali sono i profili di bisogno che rimangono al di fuori del raggio di azione pubblico via ERP, e quanto questa esclusione è coerente con la fotografia delle condizioni di fragilità più diffuse in questo momento?

Per rispondere a queste domande, il presente Capitolo si propone di dare una rappresentazione aggiornata e comparata dello stato dell'arte delle politiche di regolazione dell'ERP nei territori inclusi nell'analisi, mettendo a fuoco in che modo queste sostengano la risposta pubblica al disagio sociale. Il paragrafo 2.2 illustra la modalità di lavoro adottata ed elenca le dimensioni che sono state oggetto di indagine; il paragrafo 2.3 si sofferma sui requisiti di accesso all'ERP oggi presenti, cui segue la sezione 2.4 che mette a fuoco i criteri che stabiliscono la formazione delle graduatorie e, quindi, i profili di bisogno maggiormente presi in considerazione dalla normativa. Il paragrafo 2.5 descrive alcuni aspetti interni di funzionamento al servizio ERP, illustrando i differenti approcci alla determinazione del canone, della durata della permanenza in ERP e nella definizione di morosità. Il Capitolo si chiude con una riflessione sulla distanza tra la configurazione delle politiche abitative su carta e quella che generalmente si osserva nella realtà. Nella parte finale del Capitolo sono poi riportati cinque Appendici che riportano la mappatura di dettaglio delle fonti utilizzate e degli elementi emersi per ogni dimensione oggetto di approfondimento.

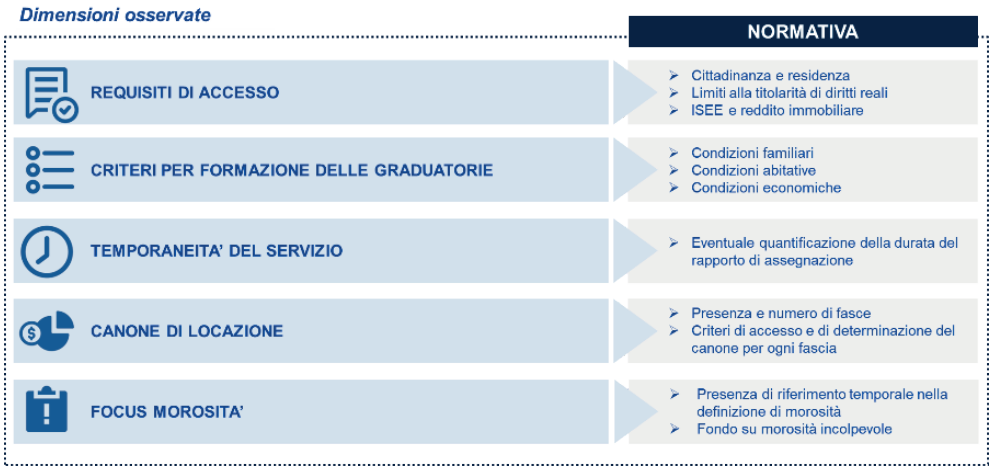
2.2 Metodo di indagine

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il lavoro è stato articolato attorno all'identificazione delle dimensioni più utili per comprendere l'attuale configurazione e orientamento delle politiche delle nove regioni incluse nell'analisi, in termini sia di modello di servizio che di profilo di bisogno privilegiato. In particolare:

- **Requisiti di accesso** si riferisce a tutte le indicazioni normative che identificano i criteri fondamentali per presentare una domanda valida di accesso all'ERP (es. requisiti di cittadinanza);
- **Criteri per la formazione delle graduatorie** fotografa le condizioni individuali ritenute prioritarie da soddisfare tramite lo strumento dell'ERP (es. le dimensioni del nucleo familiare, la residenza in dimore non adeguate a standard igienico-sanitari, le condizioni economiche svantaggiate, età avanzata, ecc.);
- **Temporaneità del servizio** coglie il tentativo della normativa di stabilire dei vincoli temporali per la permanenza nell'ERP, in coerenza con la sua natura di strumento di accompagnamento verso l'uscita da una situazione di fragilità;
- **Canone di locazione** mappa i diversi criteri di accesso e di determinazione del canone per gli inquilini;
- **Morosità** si riferisce a un approfondimento su un tema centrale per le Aziende, con l'obiettivo di identificare l'indicazione normativa per stabilire quando un inquilino diventa moroso, oltre alla presenza di fondi regionali di sostegno alla morosità cd "incolpevole".

La Figura 2.1 sintetizza le dimensioni osservate e i principali elementi ricercati nella normativa, mentre l'Appendice 1 riporta le fonti analizzate per ogni Regione. A questo si aggiungono gli elementi emersi dal confronto con i referenti aziendali, regionali e locali avvenuto durante le visite relative ai singoli casi studio. La mappatura è stata condivisa e validata dalle Aziende ed è aggiornata a novembre 2020.

Figura 2.1. Le dimensioni di analisi incluse nella mappatura della normativa



2.3 Chi può accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica oggi? I requisiti di accesso stabiliti nelle nove Regioni

L'Allegato 2 presenta una mappatura dettagliata dei principali requisiti di accesso previsti dalla normativa regionale, presentando le scelte dei singoli contesti rispetto a ogni requisito (es. requisiti di cittadinanza; giuridici; …) e permettendo un confronto tra diversi territori.

In questa sede preme soffermarsi su uno tra gli elementi più dibattuti circa l'accesso all'ERP, ossia i requisiti reddituali. L'ISEE è ormai lo strumento prevalente per misurare la condizione economica di chi richiede prestazioni sociali agevolate, recepito dalla normativa regionale sull'ERP in 7 tra i 9 contesti regionali in cui operano le Aziende Casa analizzate. La Tabella 2.1 riepiloga le soglie massime di ISEE (o altro criterio reddituale nel caso di Calabria e P.A. di Trento) ammesse per l'accesso ad alloggi di ERP.

Nel tentativo di comprendere quanto queste soglie ISEE siano effettivamente in grado di scremare la popolazione e circoscrivere la possibilità di accesso solo a un numero di cittadini compatibili con l'offerta ERP, queste soglie sono state messe in relazione alla distribuzione dei nuclei familiare che presentano l'ISEE ordinario nelle Regioni.

La Figura 2.2 illustra la distribuzione per fascia ISEE per le famiglie che hanno presentato un ISEE ordinario[2]: queste rappresentano in media il 30% dei

[2] Dati riferiti al 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul Monitoraggio ISEE. Anno di pubblicazione: 2021

residenti nel nostro paese (6,3 milioni di nuclei, oltre 18 milioni di individui con Dichiarazione Sostitutiva Unica), con ampia variabilità regionale.

Tabella 2.1. Soglie massime per accesso all'ERP, anno 2020. Valori espressi in euro.

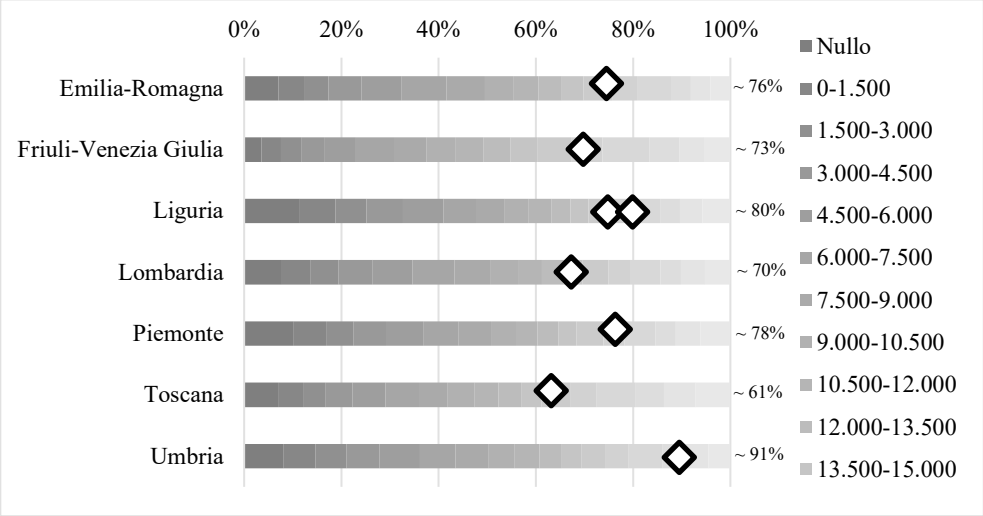
Regione	Limite massimo ISEE per ERP (€)
Calabria	16.268 (No ISEE)
Emilia -Romagna	17.154
Friuli- Venezia Giulia	20.000
Liguria	17.000, per mono-nuclei 20.000
Lombardia	16.000
Piemonte	20.000
Toscana	16.500
P.A. Trento	0,23 (indicatore ICEF)
Umbria	30.000

Infatti, nel 2019 quasi il 44% dei residenti in Calabria aveva prodotto un ISEE ordinario, contro il 22,9% della Lombardia. Proprio per la finalità stessa dell'ISEE, già descritta in precedenza, questo bacino di popolazione può essere utilizzata come proxy dei nuclei più fragili presenti in un territorio. Ciò nondimeno, è bene ricordare che l'ISEE presenta numerosi limiti[3], tra cui lo scarto temporale tra il momento della dichiarazione e i redditi cui è riferita, oltre alla persistente difficoltà per alcuni tra i cittadini più fragili a riuscire a gestire il processo di certificazione (es. senza fissa dimora).

Unendo i dati sulla presentazione dell'ISEE ai dati della Tabella 2.1 (esclusi Calabria e P.A. di Trento, che non si avvalgono dell'ISEE per l'accesso all'ERP) è possibile stimare la quota di popolazione economicamente fragile che potrebbe accedere alle case popolari, indicate in Figura 2.2 con un rombo e in valori percentuali nella parte destra del grafico.

[3] Per un contributo sul tema: Motta, M., Pesaresi F., (2021) Che cosa non va nell'ISEE e cosa migliorare. In Welforum.it

Figura 2.2. Distribuzione delle famiglie che presentano ISEE ordinario per fascia ISEE e quota idonea per accesso all'ERP, anno 2019[4].



Fonte: elaborazione degli autori su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021).

In tutti i casi, oltre il 60% dei nuclei che presentano ISEE ordinario risulterebbero idonei ad accedere alle case popolari. Questo dato, per quanto limitato, aiuta a comprendere che allo stato attuale non sembra essere il reddito il criterio principale che disciplina l'accesso a questo servizio. Inoltre, anche dalle interlocuzioni con i responsabili regionali dei servizi abitativi condotti in questa ricerca, è emerso come molto spesso la determinazione delle soglie ISEE non sia basata su analisi dei bisogni della popolazione e sulla distribuzione dei nuclei per reddito, con il rischio di ritrovarsi come nel caso in esame in situazione in cui le soglie sono un non-filtro per la domanda, che contribuisce alla formazione di liste di attesa difficili da esaurire. La mancanza di una cultura diffusa di analisi predittive e di impatto nella costruzione delle politiche pubbliche non è purtroppo un dato nuovo, crediamo tuttavia che il risvolto operativo mostrato in Figura 2.2 sia esemplificativo degli effetti controproducenti che questo può generare.

[4] La Liguria ha una doppia soglia per i due differenti limiti massimi di ISEE identificati a seconda della numerosità del nucleo richiedente (*cfr* Tabella 2.1).

2.4 Chi accede all'Edilizia Residenziale Pubblica oggi? I criteri di formazione delle graduatorie nelle nove Regioni

Oltre a definire i requisiti di accesso allo strumento ERP, la normativa regionale stabilisce in quasi tutti i contesti analizzati (salvo l'Emilia-Romagna, dove la competenza è affidata ai comuni) i criteri di formazione delle graduatorie, che aiutano ad individuare quali sono le condizioni individuali, e quindi il profilo di bisogno, maggiormente privilegiate dalle Regioni. L'Appendice 3 riporta una mappatura analitica della presenza o assenza di assegnazione di punteggi aggiuntivi nelle graduatorie in relazione ad alcune caratteristiche individuali. Ai fini della trattazione comparativa, è utile soffermarsi su alcuni elementi. In primo luogo, per quanto attiene alle condizioni maggiormente premiate ai fini della graduatoria, è utile osservare alcuni dati in relazione a fenomeni in atto nel paese. La Tabella 2.2 riporta la presenza di indicazioni circa l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo sulla base dell'età anagrafica, della numerosità e tipologia di nucleo familiare e rispetto alla durata della residenza nel territorio. Se da un lato tutte le regioni riconoscono un bisogno maggiore per la popolazione over65, non è altrettanto vero per la popolazione più giovane.

Allo stesso tempo, le Regioni assumono posizioni molto differenziate sulle restanti dimensioni:

- Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte non riconoscono punteggi aggiuntivi ai nuclei mono-componenti; mentre lo fanno per le famiglie numerose. Liguria e Lombardia riconoscono punteggio aggiuntivo ai mono-componenti ma non alle famiglie numerose; Toscana privilegia entrambe le condizioni mentre la P.A. di Trento nessuna delle due.
- Calabria, Piemonte, Toscana e Umbria non mettono dei paletti sul periodo di residenza nel territorio, mentre lo fanno Friuli-Venezia Giulia e Liguria, Lombardia e P.A. di Trento in maniera ancora più stringente, richiedendo presenza sia in regione che nella provincia in cui si fa domanda.

Questa mappatura fa emergere ancora una volta la grande eterogeneità negli approcci regionali di definizione del bisogno, e al contempo segna per alcuni territori una distanza dai dati di contesto che tratteggiano i profili più esposti al rischio povertà e quindi più esposti all'accesso all'ERP.

Tabella 2.2. Il posizionamento delle Regioni rispetto ad alcune condizioni individuali privilegiate ai fini della graduatoria.

Regione	Anziani	Giovani	Nuclei mono-componenti	Minori nel nucleo	Monogenitori con figli minori	Famiglie numerose	Durata residenza
Calabria	Sì	No	No	No	No	Sì	No
Emilia-Romagna	Demandato ai comuni						
Friuli -Venezia Giulia	Si	Si	No	No	Sì	Sì	Sì*
Liguria	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì
Lombardia	Si	No	Sì	No	No	No	Sì Regione + Comune
Piemonte	Si	-	No	No	No	Sì	No
Toscana	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
P.A. Trento	No	No	No	Si	Sì	No	Sì Provincia + Comune
Umbria	Si	No	Sì	Si	Sì	Sì	No

*Demandato ai singoli Direttori. Art. 8 comma 2 DP REG. 208/2016

Nella pubblicazione più recente dedicata al tema, ISTAT (2021) tratteggia un profilo di soggetti a rischio povertà relativa e assoluta ben definito e che segue ormai una tendenza strutturale dal periodo post crisi economico-finanziaria del 2008 e acuita in maniera ancora più forte dalla pandemia da Covid-19, si tratta di:

- Famiglie numerose, con un rischio che aumenta al crescere della presenza di figli minori;
- Famiglie mono-genitoriali con figli minori;
- Under45, mentre le persone over65 sono meno esposte al rischio;
- Cittadini stranieri.

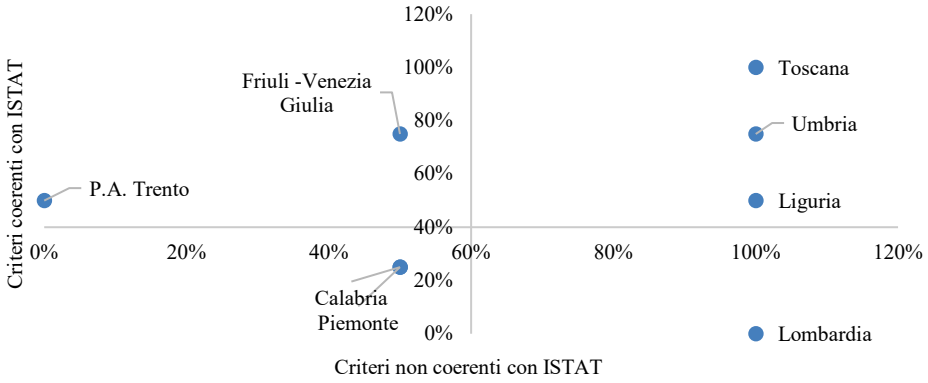
Da un confronto con questo profilo e quanto previsto dalla normativa, si nota come non sempre quest'ultima sia allineata con i profili di maggiore vulnerabilità presenti sul territorio. Questo è in parte dovuto a normative non sempre aggiornate (es. nel caso calabrese, in cui la legislazione risale alla fine degli anni Novanta), in parte a una carenza strutturale nelle istituzioni pubbliche di un orientamento alla progettazione di politiche e interventi sulla base di dati di bisogno e, infine, dal tentativo della legislazione di favorire la permanenza dell'utenza storica (es. gli anziani, ben rappresentati dai sindacati inquilini), ri-

tenuti – sovente a torto, *cfr* Capitolo 3 – più propensi alla regolarità nei pagamenti. La Figura 2.3 propone una rappresentazione grafica di questo ragionamento: mettendo in relazione le scelte di politica regionale e le condizioni più a rischio povertà identificate da ISTAT (giovani, famiglie con minori nel nucleo, nuclei mono-genitoriali con figli minori e famiglie numerose) e quelle a minore rischio povertà (anziani, nuclei mono-componenti), è possibile identificare il posizionamento delle Regioni rispetto a queste. È evidente come altre tra le condizioni individuali identificate dalla normativa e non da ISTAT fotografino situazioni di conclamata difficoltà (es. disabilità, disoccupazione, ecc.), ma in questa sede si è optato per concentrare l'analisi unicamente su quelle condizioni che vanno a sovrapporsi con il profilo identificato dall'Istituto di Statistica[5]. Dalla Figura emergono quattro posizionamenti, che corrispondono ai quattro quadranti del grafico:

- Regioni che attribuiscono un punteggio sia a condizioni meno esposte alla povertà assoluta, che a quelle per cui è più probabile trovarsi in questa condizione, mantenendo un posizionamento più esteso (Toscana, Umbria, cui segue Liguria);
- Regioni in cui i criteri non coerenti con il profilo ISTAT eccedono quelli più in linea con la fotografia dell'Istituto (Calabria, Piemonte);
- Regioni in cui prevalgono i criteri più vicini al bisogno nella popolazione, come il Friuli-Venezia Giulia e fino ad arrivare alla P.A. di Trento, che non assegna alcun punteggio né per la presenza di soggetti anziani, né per la presenza di nuclei mono-componenti;
- Regioni in cui i criteri identificati non si sovrappongono a quelli di ISTAT (es. Lombardia).

[5] Poiché non tutte le Regioni definiscono anche il punteggio associato ad ogni condizione, sono stati considerati tutti equivalenti (presenza di un criterio = 1).

Figura 2.3. Il posizionamento delle Regioni rispetto ai criteri di maggiore o minore esposizione alla povertà assoluta identificati da ISTAT (2021)[6]



Si rimanda al Capitolo 3 per un maggiore approfondimento e valutazione della frequente distanza tra soggetti oggi in situazione di bisogno e profilo degli inquilini ERP, dove quest'ultimo è più in linea con l'identikit emergente dalla normativa.

2.5 La disciplina dei servizi: canone, durata, morosità

Una parte consistente dell'analisi della normativa è stata concentrata sulla disciplina del funzionamento del servizio ERP nei nove contesti regionali in termini di: definizione dei (i) canoni di locazione; (ii) limiti temporali per la permanenza negli alloggi; (iii) requisiti per considerare un inquilino moroso e la presenza di fondi regionali di sostegno ai morosi cd incolpevoli.

L'Appendice 4 porta una rappresentazione di dettaglio delle modalità di calcolo del canone nelle diverse Regioni e le fasce identificate. Quello del canone è forse l'aspetto in cui risulta più complesso operare un'analisi comparativa tra regioni, perché caratterizzato da approcci e valutazioni estremamente differenziate. La Tabella 2.3 tenta di fornire una rappresentazione sintetica di alcuni elementi rilevanti per la determinazione del canone.

[6] Regione Emilia-Romagna è esclusa poiché come detto la competenza sulle graduatorie è affidata ai Comuni.

Tabella 2.3. Sintesi dei principali elementi riferiti alla determinazione del canone di locazione

CANONE	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	P.A. Trento	Umbria
Presenza fasce	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Numero fasce	5 (raggruppate in fasce di tutela e sociali)	3	3	4	3	5 (suddivisi in 19 fasce)	4	-	3
Criteri di accesso alle fasce	Reddito	ISEE	ISEE	ISEE	Reddito	Reddito + numero componenti nucleo	ISEE + reddito di occupazione	-	ISEE
Criteri determinazione canone	Reddito familiare e valore locativo dell'alloggio	Misto: canone oggettivo + rapporto canone/ISEE	% del canone oggettivo	% del valore locativo dell'immobile con rispetto del minimo mensile e di una % di ISEE	% del canone convenzionale e limite come % del reddito	% del canone base (con minimo e massimo)	% del reddito	ICEF + numero componenti nucleo + quota del risparmio sui costi per consumi energetici	Misto a seconda delle fasce: ISEE

Dalla lettura della Tabella si evince che:

- In tutte le regioni, salvo nella Provincia Autonoma di Trento, sono presenti fasce di canone che prevedono importi e requisiti differenziati. Le fasce variano dalle 3 alle 5, pur con casi di ulteriore definizione di sottofasce (come in Piemonte);
- Il principale criterio di definizione delle fasce è il reddito, cui in Piemonte si aggiunge la numerosità del nucleo familiare, mentre in Toscana a questo si aggiunge lo stato di occupazione lavorativa. Questo significa che a prescindere dalle condizioni individuali di bisogno privilegiate dalla normativa, è il criterio reddituale che in larga misura definisce percorso e caratteristiche della permanenza di un nucleo negli alloggi popolari;
- Nella determinazione del canone spesso intervengono, oltre al reddito, valutazioni circa il valore dell'immobile o sul canone oggettivo/convenzionale, che vengono pesati in maniera differenziata (si veda Appendice 4 in proposito).

La dimensione temporale circa delle soglie limite di permanenza nell'ERP è stata valutata in relazione alla critica che sovente viene mossa nei confronti del settore: la casa pubblica è un approdo permanete o un mezzo transitorio per favorire l'emancipazione sociale? Che ruolo gioca in questo la normativa? La Tabella 2.4 mostra come il legislatore regionale in alcuni casi (Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Toscana) abbia posto dei limiti temporali, per quanto differenziati, mentre in altri questo aspetto non è disciplinato (Calabria, Umbria, Friuli-Venezia Giulia), oppure l'assegnazione è a tempo indeterminato solo se si tratta di assegnazione ordinaria (Toscana) o fino a provvedimento di revoca (P.A. di Trento). In generale, la normativa non sembra particolarmente prescrittiva nel definire i termini di permanenza delle persone negli alloggi. Questo mette quindi in discussione l'idea che l'ERP sia uno strumento temporaneo sin dalle sue fondamenta, in quanto è la modalità stessa con cui è disciplinato il servizio a non definire le condizioni per favorire la mobilità degli alloggi.

Infine, è stata mappata la presenza di definizioni di morosità, che può influire molto sull'attuale valorizzazione del numero di morosi nel confronto tra Aziende, oltre alla presenza di fondi di sostegno alla morosità incolpevole. L'Appendice 5 riporta un quadro completo delle analisi su questo tema, con dettaglio di requisiti per l'accesso al fondo e la competenza gestionale identificata, quando presenti. Rileva tuttavia sottolineare come le Regioni siano reticenti a stabilire dei criteri chiari e univoci di definizione della morosità nell'ERP (Tabella 2.5), lasciando quindi discrezionalità alle Aziende a riguardo. Quando presente (Liguria, Piemonte, Toscana e Trento), il criterio prevalente è sulle tre mensilità. L'assenza di questa definizione implica che la morosità non rientra tra le motivazioni codificate dalla norma per la decadenza, probabilmente contribuendo a rendere difficile la possibilità per le Aziende di gestire il tema.

Tabella 2.4. Normativa e temporaneità del servizio ERP

Regione	Durata	Azioni alla scadenza
Calabria	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	3 anni	Proroga tacita di 3 anni
Friuli-Venezia Giulia	n.d.	n.d.
Lombardia	2 anni	n.d.
Liguria	8 anni	Rinnovato per 8 anni
Piemonte	5 anni	Tacito rinnovo
Toscana	Tempo indeterminato*	max 6 anni
P.A. Trento	Fino a provvedimento di revoca	n.d.
Umbria	n.d.	n.d.

** se assegnazione ordinaria; 3 anni se assegnazione non ordinaria*

Tabella 2.5. Modalità di definizione della morosità e presenza di Fondi per morosità incolpevole.

Regione	Riferimento temporale	Fondo per morosità incolpevole
Calabria	No	Si
Emilia-Romagna	No	Si
Friuli-Venezia Giulia	No	Si
Lombardia	No	Si
Liguria	Tre mensilità anche non consecutive non pagate	Si (parte del fondo di sostegno a casi di morosità pregressa)
Piemonte	Periodo superiore a tre mesi	Si (Fondo Sociale)
Toscana	Ritardo di 30 giorni	Si
P.A. Trento	Tre mensilità (oppure oltre un anno per importo inferiore)	Si (contributo integrativo)
Umbria	No	Si

Infine, in tutti i contesti è presente un fondo di sostegno per la morosità incolpevole, con requisiti di accesso e gestione meglio esplicitati in Appendice 5.

2.6 Le politiche pubbliche per l'abitare, tra desiderio e realtà

La mappatura della normativa, unita ai preziosi elementi informativi emersi dalle interviste sul campo con i referenti delle 10 Aziende Casa e degli interlocutori regionali e locali ha permesso di mettere a fuoco la distanza tra le quanto le politiche abitative pubbliche prevedono per norma (piano formale) e quanto accade nella pratica reale, in virtù del sistema di vincoli di contesto (piano sostanziale). La Tabella 2.6 ripercorre le prerogative teoriche cui ciascun attore, tra

Regione, Azienda e Comune dovrebbe adempiere in linea generale. Per un maggiore dettaglio sui sistemi di governance sui singoli contesti si rimanda alla seconda sezione del Volume, dedicata alla collezione di casi studio. È evidente come il funzionamento di questo modello presupponga una forte integrazione tra tutti gli attori, basata su una base conoscitiva molto forte circa i dati di bisogno nella popolazione, potendo contare su una filiera di servizi abitativi a intensità differenziata, da attivare sulla base delle diverse condizioni individuali.

Tabella 2.6. Il modello di funzionamento "formale" delle politiche abitative pubbliche

Attore	**Prerogative formali**
Regione	- **Programma** le politiche abitative (ERP e non) tenendo conto del fabbisogno abitativo e dei profili di fragilità esistenti (che si traducono nei criteri per graduatorie) - **Finanzia** il sistema (per rinnovo / adeguamento patrimonio e per sostenere i più fragili); - **Controlla** il sistema nella capacità di rispondere a obiettivi economico-finanziari e di natura sociale
Azienda Casa	- **Stipula i contratti** con gli assegnatari degli alloggi in linea con quanto emerso dalle graduatorie (gestite internamente o dai comuni) - Garantisce pronto ed efficiente processo di **ri-attamento e ri-assegnazione** degli alloggi - **Assicura il turnover interno**, garantendo che le dimensioni dell'alloggio siano in linea con il profilo degli utenti + che gli utenti escano dopo un periodo ragionevole in cui hanno colmato il loro disagio
Comune	- (Generalmente) **predispone le graduatorie ERP** (su criteri propri o regionali); - I **servizi sociali indirizzano il bisogno** verso un ventaglio di soluzioni abitative ERP e non per nuclei fragili; - Collabora con l'Azienda Casa per la **gestione delle fragilità negli alloggi**, di concerto con le aziende sanitarie

La realtà del funzionamento delle politiche abitative si presenta in realtà come molto differenziata rispetto a questo idealtipo (Tabella 2.7). In particolare, la sensazione è che salvo alcuni casi (ad esempio, la Lombardia), la programmazione delle politiche abitative (ERP e non solo) sconti una certa difficoltà nello sviluppare scenari basati sul bisogno e a integrare le diverse soluzioni abitative presenti nel sistema. Inoltre, dalle interviste realizzate emerge che il processo di riconoscimento delle Aziende Casa quali soggetti gravati indirettamente da una funzione (e di un costo) di welfare non sia formalmente riconosciuto: lo dimostra la prevalenza di sistemi di valutazione delle aziende primariamente orientati sulla dimensione economico-finanziaria, perdendo di vista la

capacità dell'ERP di rispondere alle crescenti istanze sociali presenti sul territorio e che rischiano di acutizzarsi come conseguenza della pandemia da Covid-19.

Tabella 2.7. Il modello di funzionamento reale delle politiche abitative

Attore	Ruolo esercitato
Regione	- Programma le politiche abitative (ERP e non) sulla base del **trend storico**, in maniera incrementale e con scarso ricorso ad analisi predittive ed elementi informativi integrati sul fabbisogno abitativo e i profili di fragilità esistenti; - Finanzia il sistema con un orientamento alla **contingenza**, meno ad una strategia di medio-lungo periodo; - Controlla il sistema principalmente nella capacità di rispondere a **obiettivi economico-finanziari.** - Il sistema **non allestisce incentivi** agli inquilini per migliorare la propria condizione economica (che può portare a perdere l'alloggio) e molto spesso non determina un limite alla permanenza.
Azienda Casa	- L'offerta infrastrutturale è **estremamente rigida**, influenzando fortemente la capacità e l'ordine di risposta al bisogno; - Il turnover degli alloggi è **spesso oltre l'anno**; in media il 15% degli alloggi è sfitto; - In media oltre la metà degli **utenti risiede negli alloggi da oltre 10 anni ed è inamovibile rispetto alla prima casa assegnata**. La casa ERP viene spesso ereditata.
Comune	- Le **graduatorie non sono lo strumento di selezione della domanda**, perché gli aventi diritto eccedono di molto le possibilità reali di accesso; - **Non esistono soluzioni estese alternative all'ERP**: è difficile indirizzare il bisogno e anche immaginare percorsi di uscita per chi è in ERP; - La collaborazione con l'Azienda Casa per la gestione delle fragilità negli alloggi è **poco strutturata** e demandata alla collaborazione tra professionisti, le aziende sanitarie sono generalmente assenti; - Generalmente **non esistono di stime sul bisogno abitativo**, l'unico elemento informativo utilizzato è la lista di attesa.

Gli Enti Locali nella maggior parte dei casi analizzati rischiano di giocare un ruolo frenante all'uscita dei cittadini dal settore ERP, perché non esistono soluzioni abitative pubbliche su larga scala alternative in grado di sostenere l'accompagnamento dall'edilizia pubblica a quella di mercato. In altre parole, la collocazione di una persona o nucleo familiare fragile nell'ERP rappresenta in genere la certezza di una risposta codificata e più stabile nel tempo (oltre che conveniente) rispetto alle alternative che afferiscono al circuito dai servizi sociali. La collaborazione con i Comuni e con i Servizi Sociali in particolare sembra più attiva laddove l'Azienda ha come committenza primaria gli enti locali

stessi (Toscana ed Emilia-Romagna), dove la struttura di governance sembra essere un fattore abilitante al dialogo tra le parti. Nei casi in cui questa vicinanza non c'è, la collaborazione con i servizi sociali è meno codificata ed è spesso affidata al rapporto informale tra professionisti e alla loro iniziativa. Le Aziende, quindi, si trovano spesso a combinare lo stringente tensore economico-finanziario, da un lato, e i bisogni di un'utenza estremamente fragile che necessita di interventi di welfare di più ampio raggio. A questo si aggiunge la difficoltà a garantire il pieno turnover negli alloggi e quindi a rispondere al meglio al pressante bisogno di abitare.

Infine, un sistema in cui il diritto alla casa pubblica cessa in caso di miglioramento della condizione economica, in assenza di alternative abitative di mercato o intermedie ('*affordable housing*') capaci di accompagnare il processo di emancipazione sociale, rischia paradossalmente di incentivare l'immobilismo sociale, magari rendendo preferibile il lavoro in nero, per evitare la perdita dell'alloggio.

In conclusione, possiamo affermare che la governance delle politiche abitative e delle aziende è una componente cruciale per promuovere l'efficacia dell'ERP. Tanto più le Aziende sono regionali e in qualche misura "lontane" dal territorio, tanto maggiore è lo sforzo organizzativo di integrazione con welfare comunale e, di conseguenza, la necessità per il livello regionale di esercitare una funzione di indirizzo e monitoraggio molto forte. Diventa quindi essenziale riscoprire e recuperare spazi di programmazione strategica delle politiche, integrate tra diversi livelli di governo, orientata a colmare il gap evidenziato tra ideal-tipo di funzionamento, e funzionamento reale del sistema.

Bibliografia

Fosti, G., Perobelli, E., Saporito, S. (2019). Il valore pubblico delle Aziende Casa: logiche di public management per il settore dell'ERP. Milano: Egea.

Istat (2021). Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2020. Disponibile al link: https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021). Monitoraggio ISEE, biennio 2018-2018. Disponibile al link: https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Monitoraggio-ISEE.aspx

Appendice 1. Le fonti analizzate

Regione	Atti di riferimento
Calabria	- Legge Regionale 32/1996. Disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. - Carta dei servizi di ATERP Calabria
Emilia-Romagna	- Legge Regionale 8 agosto 2001 n. 24 e successive modifiche e integrazioni. - Deliberazione di Assemblea legislativa n. 154 del 6 giugno 2018.
Friuli-Venezia Giulia	- Legge Regionale 7 marzo 2003 n.6 riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica - Legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1. Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater. - DPR 26 ottobre 2016, n. 0208/Pres. Regolamento di esecuzione per la disciplina delle modalità di gestione degli alloggi di edilizia sovvenzionata (che abroga regolamento di esecuzione di D.P.REG. 13 aprile 2004 n.119/pres)
Liguria	- Legge regionale n.10 del 29 giugno 2004 - Delibera della Giunta regionale n.613 del 25 luglio 2018 - Legge regionale 21 giugno 1996, n. 27 (relativo ai canoni)
Lombardia	- Legge regionale 8 luglio 2016 - n. 16 Disciplina regionale dei servizi abitativi - Regolamento regionale 4/2017 "Disciplina della programmazione e dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici " in attuazione di quanto disposto dall'art.23 della l.r.8 luglio 2016, n.16"). - Regolamento Regionale 8 marzo 2019, n. 3. Modifiche al regolamento regionale 4 agosto 2017 n. 4
Piemonte	- Legge Regionale 17/02/2010 n. 3 - Norme in materia di edilizia sociale - Regolamento regionale canoni locazione alloggi edilizia sociale n. 14/R del 04/10/2011
Toscana	- Legge regionale 2/2019. Disposizioni in materia di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).
P.A. di Trento	- Legge provinciale 15/2005. - Decreto del presidente della provincia 12 dicembre 2011, n. 17-75/Leg - Sito istituzionale
Umbria	- Legge Regionale 23/2003. Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale. Testo coordinato - Sito istituzionale - DGR 885 del 15/07/2019 - Regolamento Regionale 7/2019

Appendice 2. Mappatura dei requisiti di accesso all'ERP

Requisiti	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Residenza in Italia	No	No	No	No	No	No	No	Si (10 anni)	No
Residenza o sede dell'attività lavorativa nelle Regione	No	Si (3 anni)	Si (5 anni)	Si (5 anni)	Si	Si (5 anni)	Si (5 anni)	Si (3 anni in PAT)	Si (2 anni)
Residenza o sede dell'attività lavorativa nel Comune/ambito territoriale a cui si riferisce bando	Si	Si	Si	No	Si (5 anni)	Si (3 anni)	Si	No	Si (5 anni)
Limiti alla titolarità di diritti reali su beni immobili	Si	Si	Si	Si (adeguato + inadeguato)	Si	Si (adeguato)	Si	No	Si
Assenza di precedenti assegnazioni o contributi	Si	Si	Si (attuali)	No	Si*	Si	No	No	Si
Assenza di precedenti assegnazioni ERP per cui è stata dichiarata decadenza o annullamento	No	No	Sì (esclusi per 3 anni)	Si	Sì	Si	No	No	No
Assenza di decadenza per morosità colpevole	No	No	No	Si	Sì	Si	No	No	No
Assenza di eventi di occupazione abusiva	No	No	Si (vedi sotto)	Si	Sì	Si	No	No	Si
Assenza di condanne penali	No	No	Si (per reati di invasioni di terrenti/edifici)	No	Si	No	Si	No	No
Assenza di eventi di cessione di alloggi assegnati	Si	No	Sì (esclusi per 3 anni)	Si	Si	Si	No	No	No
Reddito del nucleo	Si (< 16.268€)	Si (<17.154€)	Si (<20.000€)	Si (<16.000€)	Si (<17.000€, per famiglie con 1 componente <20.000€)	Si (<20.000€)	Si (<16.500€)	Si (0,23 di indicatore ICEF)	Si (non esplicitato nella policy)
Reddito immobiliare	No	Si (<35.000€)	No	Si (<22.000€ per mononuclei; <32.000€ per nucleo con 6+)	No	Si (N.D.)	No	No	No

Appendice 3. Mappatura dei criteri di formazione delle graduatorie ERP

Criteri	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Definiti da singoli Comuni	No	**Si**	No	No	No	No	No	No	In parte (max 4 punti)
Condizioni familiari	No	-	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Anziani	Sì	-	Si	Si	Si	Si	Sì	No	Si
Giovani	No	-	Si	No	No	-	Sì	No	No
Rientro dall'estero	Sì	-	No*	No	Sì	Si	No	No	No
Profughi e rifugiati	Sì	-	No	Si	No	Si	No	No	No
Malati terminali	No	-	No	No	Si	No	No	No	No
Famiglia monocomponente	No	-	No	Si	Si	No	Sì	No	Si
Minori nel nucleo	No	-	No	No	Sì	No	Sì	Si	Si
Persone singole con minori	No	-	Si	No	Sì	No	Sì	Si	Si
Disabili/invalidi	Sì	-	Si	Si	Si	Si	Sì	Si	Si
Nuove famiglie	Sì	-	No	Si	Si	Si	Sì	No	Si
Famiglie numerose	Sì	-	Si	No	No	Si	Sì	No	Si
Disoccupazione	No	-	No	No	Si	Si	No	No	No
Ricongiungimento	No	-	No	No	Si	No	No	Si	No
Vittime di violenza	No	-	Si	No	No	No	No	No	No
Titolari pensione/ assegno sociale	No	-	No	No	No	Si	Sì	No	No

Criteri (continua)	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Iscritti in graduatorie precedenti/anzianità di collocazione in graduatoria	No	-	Sì**	No	Si	Si	Sì	No	Si
Anzianità lavorativa	No	-	No	No	No	No	No	Si	No
Anzianità di contribuzione nella gestione di case	No	-	No	No	No	Si	Sì	No	No
Condizioni abitative	Si	-	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Rilascio/abbandono alloggio o sfratto	Sì	-	Si	Si	Si	Si	Sì	No	Si
Coabitazione	Sì	-	Si	Si	Si	Si	Sì	No	No
Sovraffollamento	No	-	Si	Si	Si	Si	No	No	Si
Condizioni alloggio	Sì	-	Si	No	Si	Si	Sì	Si	Si
Abitazione impropria	Sì	-	Sì	Si	Si	Si	No	Si	Si
Accessibilità/ barriere	No	-	No	Si	Si	No	Sì	No	No
Distanza alloggio da sede di lavoro	Sì	-	Si	No	No	No	Sì	No	No
Divorzio	No	-	No	Si	No	No	Sì	No	No
Incidenza spese alloggiative	No	-	No	No	Si	No	Sì	No	No
Uscita da strutture ospitanti	No	-	No	No	****	Si	Sì	Si	No
Condizioni economiche	Sì (ISEE)	-	SI (ISEE)	Si (ISEE)	Si (ISEE)	Si (ISEE)	Sì (ISEE)	SI (ICEF)	Sì (ISEE)
Durata del periodo di residenza	No	-	Si***	Si (in Regione e in Comune)	Si (Regione + Comune)	No	No	Si (Provincia + Comune)	No

*Gli emigrati del Friuli – Venezia Giulia dall'estero derogano a questa regola

**A pari punteggio e pari residenza conta la presenza in graduatoria precedente

***Demandato ai Direttori. Art. 8 comma 2 DP REG. 208/2016

**** Tale fattispecie, anche se riferita ad un nucleo familiare formato da un solo componente con minori o disabili a carico, potrebbe essere richiamata al punto 8 lett. a) delle "Condizioni familiari" (DGR 613/2018) laddove si parla di "provenienza da luoghi di detenzione, comunità terapeutiche o comunità di assistenza....."

Appendice 4. Mappatura dei criteri di determinazione del canone

CANONE	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Presenza fasce	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Numero fasce	5 (raggruppate in fasce di tutela e sociali)	3	3	4	3	5 (suddivisi in 19 fasce)	4	-	3
Criteri di accesso alle fasce	Reddito	ISEE	ISEE	ISEE	Reddito	Reddito + numero componenti nucleo	Reddito + stato di occupazione	-	ISEE
Criteri determinazione canone	Reddito familiare e valore locativo dell'alloggio	Misto: canone oggettivo + rapporto canone/ISEE	% del canone oggettivo	% del valore locativo dell'immobile con rispetto del minimo mensile e di una % di ISEE	% del canone convenzionale e limite come % del reddito	% del canone base (con minimo e massimo)	% del reddito	ICEF + numero componenti nucleo + quota del risparmio sui costi per consumi energetici	Misto a seconda delle fasce: ISEE
Fascia 1	**A1 (fascia di tutela)**	**Protezione**	**a**	**Protezione**	**A0-A1**	**Sostegno**	**a – canone minimo**		**Protezione sociale**

CANONE	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Canone	-	Rapporto canone/ISEE <20%	<50% del canone oggettivo dell'alloggio	ISEE<4.000 corrispondono canone minimo; altro canone <36% del valore locativo dell'abitazione. Per tutti canone<14/16% dell'ISEE (minimo mensile 20€)	A0 50% del canone convenzionale e un'incidenza massima rispettivamente del 6 e 8% del reddito effettivo	35% del canone base (canone minimo mensile 40€)	40€ mensili		-
Fascia 2	**A2 (fascia di tutela)**	**Accesso**	**b**	**Accesso**	B e sottofasce B0 B1 e B2	**Protezione**	**b – Canone Sociale**		**Area amministrata**
Criteri di accesso	Reddito Effettivo <13.048,64€ (2 pensioni minima INPS)	ISEE 7.501€-17.154€	ISEE <33.334€	ISEE 9.000-14.000€	Reddito > 2 pensioni minime INPS e < del doppio del limite per assegnazione	Fascia 2: <8.000€ (1 persona) … <12.480€ (5+ persone) … Fascia 8: <20.000€ (1 persona)… <31.200€ (5+ persone)	Reddito imponibile complessivo < due pensioni minime INPS e derivante solo da lavoro dipendente, da pensione o percepito a titolo di NASPI, ASDI, DIS- COLL, CIG		ISEE

Canone	-	Canone oggettivo a cui si applica sconto in base a ISEE (scelto da Comune)	<100% del canone oggettivo dell'alloggio	Canone tra 43% e 61% del valore locativo dell'abitazione. Canone <20% dell'ISEE (minimo mensile 70€)	100% del canone convenzionale, diminuito al max del 15% e aumentato al max del 25% un'incidenza massima rispettivamente compresa dal 13,5% ed il 16% del reddito convenzionale	Fascia 2: 35% del canone base (canone minimo mensile 50€; canone massimo 14% del reddito) … Fascia 8: 75% del canone base (canone minimo 120€; canone massimo 16% del reddito)	7 per cento del reddito suddetto (con riduzioni per carico di famiglia e comunque maggiore all'importo di 40 euro)		canone di locazione determinato dall'ATER regionale sulla base del valore dell'immobile e graduato con riferimento alla capacità economica dei nuclei stessi entro i limiti minimi e massimi stabiliti
Fascia 3	**B1 (fascia sociale)**	**Permanenza**	**c**	**Permanenza**	**c**	**Stabilità**	**c – canone ordinario protetto**		**Area di decadenza**
Criteri di accesso	Reddito Convenzionale <12.394,97€	ISEE 17.155-24.016€	ISEE > 33.334€	ISEE 14.001-35.000	Reddito superiore	Fascia 9: <22.000€ (1 persona) … <34.320€ (5+ persone) … Fascia 13: <30.000€ (1 persona) … <46.800€ (5+ persone)	(i) Reddito annuo complessivo convenzionale <16.500€; (ii) aumentato del 75%		ISEE

Canone	--	Canone oggettivo (Comune può incrementare fino a 45%)	>100% (ma <150%) del canone oggettivo dell'alloggio	Canone tra 66% e 150% del valore locativo dell'abitazione. Canone <24% dell'ISEE (minimo mensile 120€ per ISEE tra 14k e 28k; 200€ tra 28k e 35k)	Reddito convenzionale incrementato del 50% e un'incidenza massima del 19% sul reddito convenzionale	Fascia 9: 85% del canone base (canone minimo 140€; canone massimo 18% del reddito) … Fascia 13: 105% del canone base (canone minimo 200€; canone massimo 18% rispetto al reddito)	(i) 12% del reddito complessivo convenzionale; (ii) 14% In generale non può essere inferiore a 80€		Canone di locazione determinato dall'ATER regionale apportando maggiorazioni rispetto ai canoni di cui alla lettera b) entro il limite massimo stabilito
Fascia 4	**B2 (fascia sociale)**	**-**	**-**	**Decadenza**		**Sicurezza**	**d – canone massimo di solidarietà**		
Criteri di accesso	Reddito Convenzionale <13.944,34€	-	-	ISEE >35.000		Fascia 14: <32.000€ (1 persona) … <49.200€ (5+ persone) … Fascia 18: <40.000€ (1 persona) … <62.400€ (5+ persone)	Reddito annuo complessivo convenzionale > al limite di fascia c		

Canone	-	-	-	Canone della fascia di permanenza maggiorato a scelta dell'ALER, non tiene in conto ISEE		Fascia 14: 120% del canone base (canone minimo 200€; canone massimo 20% del reddito) … Fascia 18: 150% del canone base (canone minimo 280€; canone massimo 20% del reddito)	16%		
Fascia 5	**B3 (fascia sociale)**					**Permanenza**			
Criteri di accesso	Reddito Convenzionale <16.268,39€					Fascia 19: oltre 40.000€ (1 persona) … oltre 62.400 euro (5+ persone)			
Canone	-					Fascia 19: 240% del canone base (canone minimo 300€; canone massimo 20% del reddito)			

Altre variabili	Valore locativo dell'alloggio	Canone oggettivo: superficie, parametri qualitativi dell'alloggio, ampiezza demografica del Comune, suddivisione Comune in zone di urbanizzazione	Percentuale su Canone oggettivo valore catastale di ciascun alloggio con l'ulteriore applicazione di coefficienti correttivi per la classe energetica dell'alloggio, dotazione di ascensore, livello fuori terra, zona climatica.	Valore locativo dell'immobile: costo di costruzione, dimensione e caratteristiche dell'alloggio, quali la classe demografica del comune, l'ubicazione, l'anno di costruzione o ristrutturazione, il livello di piano, lo stato di conservazione e manutenzione	Canone convenzionale	Canone base: prodotto della superficie utile per il valore base (dato dal prodotto del costo base di costruzione per le variabili oggettive, quali categoria catastale; classe demografica del comune; ubicazione; vetustà; stato di conservazione e manutenzione; coefficiente moltiplicatore, pari a 0,0385.			

Altre modalità								Canone sostenibile mensile è dato dalla somma di: (i) % incidenza rispetto a ICEF * ICEF (ponderato per numero di componenti del nucleo); (ii) % del canone oggettivo (5% se ICEF minore di 23; 20% se maggiore) che è canone di mercato/1,2; (iii) 50%* (risparmi sui costi energetici* mq)	

Appendice 5. Mappatura delle diverse modalità di definizione della morosità

Morosità	Calabria	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lombardia	Liguria	Piemonte	Toscana	Trento	Umbria
Riferimento temporale	No	No	No	No	Tre mensilità anche non consecutive non pagate	Periodo superiore a tre mesi	Ritardo di 30 giorni: penale (1,5% delle somme dovute per ogni mese di ritardo del pagamento) Oltre sei mesi: risoluzione e decadenza	Tre mensilità (oppure oltre un anno per importo inferiore)	No
Fondo su morosità incolpevole	Si	Si	Sì	Si	Si (parte del fondo di sostegno a casi di morosità pregressa)	Si (Fondo Sociale)	Si	Si (contributo integrativo)	Si
Requisiti	-	Risiede in contesto con tensione abitativa alta, riduzione reddito post licenziamento, cassa integrazione, malattia grave etc.; reddito ISE < €35.000 o reddito ISEE < €26.000; intimazione sfratto o provvedimento esecutivo.	-			ISEE <30% del limite di accesso ad edilizia sociale; ha corrisposto una cifra annuale definita da Giunta	-	-	Importo massimo pari all'85% della morosità pregressa e non superiore ad € 5.000,00 per ciascun nucleo familiare avente diritto
Competenza	-	Gestito da Comuni ad alta tensione e densità abitativa	Incentivi dei Comuni			Regione copre 60% della morosità incolpevole; 40% comuni	-	-	

3. L'utenza delle case pubbliche: un profilo in evoluzione

di Francesco Vidè e Eleonora Perobelli

3.1 Mettere al centro il bisogno per ripensare l'Edilizia Residenziale Pubblica

Come descritto nei Capitoli precedenti, allo stato attuale, l'ERP è di gran lunga la risposta abitativa pubblica più capillare e strutturata per soddisfare il diritto all'abitazione delle categorie più fragili, ed è pertanto un tassello cruciale del sistema di welfare, come anche riconosciuto dal legislatore e da numerose sentenze della Corte Costituzionale.

Allo stesso tempo, la stessa nozione di categorie fragili si è nel tempo evoluta. Così, il patrimonio ERP, un tempo costruito nei pressi dei siti produttivi e pensato per offrire una casa ai lavoratori dell'industria che lasciavano le campagne, oggi è sovente l'unica risposta, tipicamente sottodimensionata, ad esigenze sociali differenziate.

In questo scenario, occorre pertanto chiedersi: a chi si rivolgono oggi le Aziende Casa? Quanto la configurazione della risposta pubblica dell'ERP risponde ai bisogni di casa sul territorio? Quali aree restano, eventualmente, più scoperte? Come cambia il profilo dell'utenza più recente, rispetto all'utenza storica? Come è destinata a cambiare nei prossimi anni?

Tale analisi risulta centrale soprattutto in chiave prospettica, per tracciare i profili di fragilità che sempre più saranno presenti nelle case popolari e che, come dimostrano i dati sui nuovi ingressi (*cfr* paragrafo 3.5), stanno cambiando profondamente il volto dell'utenza, con inevitabili conseguenze anche sulla sostenibilità economica del servizio.

Inoltre, partire da dati e informazioni sul profilo attuale e futuro degli utenti consente di analizzare ed eventualmente ripensare il posizionamento strategico delle Aziende, per allineare il modello di servizio al profilo dei soggetti beneficiari, anche attraverso un'analisi comparativa delle tendenze che emergono a livello inter-aziendale.

A partire da queste premesse, il presente Capitolo è finalizzato a rappresentare il profilo attuale e prospettico dell'utenza ERP, mettendo in luce traiettorie comuni e punti di attenzione per la sostenibilità presente e futuro del settore. In particolare, il paragrafo 3.2 inquadra il rapporto tra utenti in ERP e popolazione residente, per analizzare la natura del servizio alla luce del contesto territoriale. Segue la sezione 3.3 che fotografa l'attuale identikit dell'utenza confrontata con i profili di fragilità presenti nel Paese. Il successivo paragrafo 3.4 offre evidenze per analizzare il profilo di equità e di sostenibilità sociale ed economica dell'attuale modello di offerta. Il Capitolo si chiude con la sezione 3.5, che espone alcuni dati circa i profili dei nuovi ingressi, che mettono in luce il cambiamento in corso negli alloggi e le sfide che ne derivano per le Aziende.

3.2 Il rapporto tra utenti ERP e la popolazione residente

Prima di osservare quanto accade all'interno delle Aziende, si è ritenuto di analizzare il grado di capillarità dell'ERP nel territorio, osservando la quota di popolazione residente ospitata negli alloggi, dando evidenza della tradizione storica della presenza delle case popolari nelle Regioni analizzate.

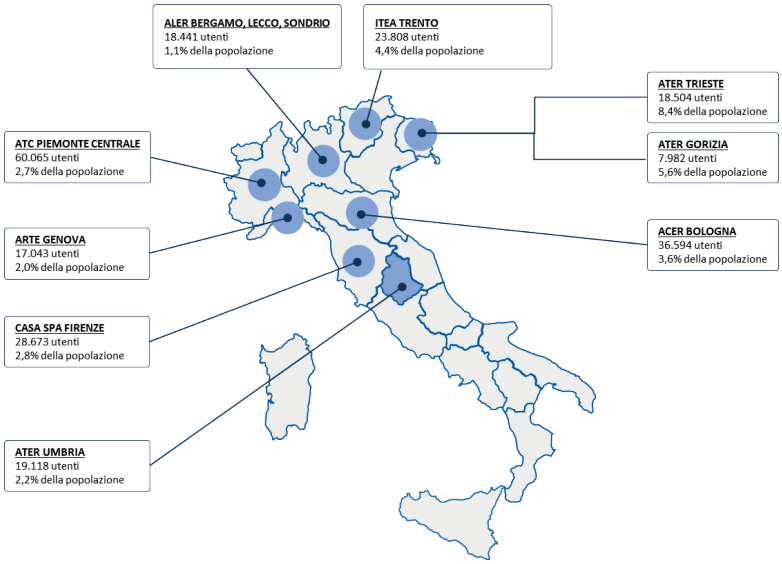
Le dieci Aziende analizzate servono complessivamente 230.228 utenti, suddivisi in 101.608 nuclei familiari[1], con una forte variabilità inter-aziendale a seconda dell'ampiezza e della densità dell'ambito territoriale di competenza. Rapportando il numero di utenti alla popolazione residente nel bacino di utenza delle Aziende (dati ISTAT[2]), emerge che in media il 2,6% della popolazione risiede all'interno di alloggi ERP con significative eterogeneità territoriali: se a Trieste, Gorizia e Provincia Autonoma di Trento il servizio risulta maggiormente radicato e diffuso (rispettivamente, l'8,4%, il 5,6% e il 4,4% della popolazione vive in alloggi ERP), nel territorio di Bergamo, Sondrio e Lecco gli utenti dell'Azienda Casa di riferimento rappresentano solo l'1,1% della popolazione residente nelle tre province (Figura 3.1).

Ritornando alla missione delle Aziende Casa, ci siamo chiesti se oggi gli utenti ERP si concentrino nei territori economicamente più fragili, nell'ottica di garantire una risposta abitativa pubblica laddove il bisogno possa risultare più pressante. Le evidenze raccolte mostrano una limitata correlazione tra la quota

[1] Esclusa ATERP Calabria, in cui questi dati non sono disponibili.
[2] Disponibili al link: http://dati.istat.it/. Sono stati considerati i dati di popolazione riferiti al territorio di competenza delle Aziende Casa (ambito sovra-comunale, provinciale o regionale).

di popolazione che risiede in alloggi ERP ed il PIL pro-capite dell'area geografica di riferimento[3] (Figura 3.2), utilizzato come proxy del grado di fragilità di un territorio.

Figura 3.1. Utenti rispetto alla popolazione residente[4]



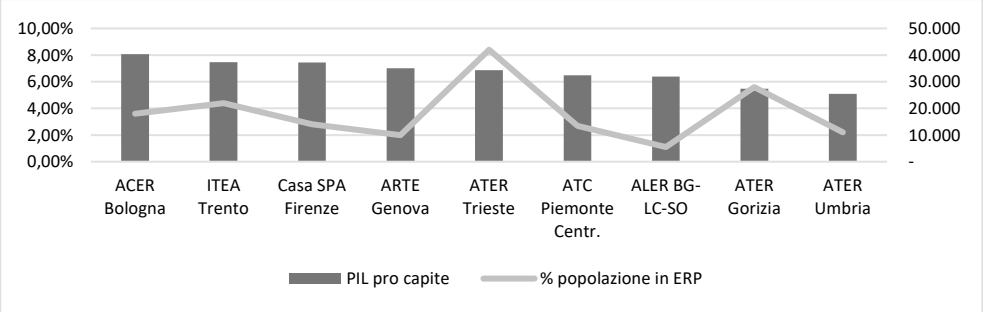
Tra le zone caratterizzate da una minore ricchezza media, in Umbria si rileva una bassa percentuale di utenti ERP rispetto alla popolazione (pari al 2,2%), mentre a Gorizia (con un PIL pro-capite leggermente superiore ma comunque inferiore alla media italiana) la popolazione residente in ERP sale al 5,6%.

Le ragioni di questa distribuzione differenziata hanno radici storiche lontane nel tempo, legate prima di tutto alle politiche di costruzione degli alloggi ERP: ciò nondimeno, in ottica di programmazione delle politiche è fondamentale avere contezza di questi numeri per capire a quale fascia di bisogno il servizio abitativo pubblico possa realisticamente rispondere o quanto invece richieda una soluzione che vada al di fuori di questo perimetro. Queste considerazioni sono inevitabilmente influenzate dall'andamento del mercato degli affitti, con

[3] Dati riferiti al 2017 disponibili su http://dati.istat.it/
[4] Esclusa ATERP Calabria per assenza del dato sul numero di utenti, in quanto il dato presente riporta le informazioni sull'intestatario/a del contratto.

la consapevolezza che il prezzo medio al mq per gli affitti segue la fragilità economica di un contesto territoriale.

Figura 3.2. Confronto tra popolazione in ERP e PIL pro-capite



3.3 Chi sono gli inquilini degli alloggi popolari oggi?

Presso tutte le aziende, più della metà dei nuclei si compone di uno o due membri. In particolare, presso ATER Trieste, ATER Gorizia e ARTE Genova si rilevano le percentuali più significative di nuclei con uno o due componenti (rispettivamente, 80%, 74% e 76%). A Trieste il 48% dei nuclei è costituito da persone sole e questa percentuale supera il 40% presso le aziende di Gorizia, Genova, Bologna, Bergamo-Lecco-Sondrio. Viceversa, in tutte le Aziende meno di un nucleo su quattro è composto da almeno quattro membri. In questa prospettiva si distingue il caso di ATERP Calabria, che presenta un profilo dell'utenza maggiormente orientato verso famiglie ampie, con il 25% dei nuclei dotato di quattro o più componenti.

L'attuale profilo dell'utenza ERP si contraddistingue, pertanto, per la prevalenza di nuclei di piccole dimensioni, che tuttavia risiedono in abitazioni di ampia metratura. La grande maggioranza degli alloggi delle Aziende Casa ha infatti una dimensione che supera i 90mq (*cfr* Capitolo 4) – coerentemente con il profilo dei nuclei familiari per cui erano stati costruiti negli anni del boom economico – e al contrario ha solo una quota marginale di alloggi adatti a un nucleo mono-componente, come i monolocali. Come si vedrà di seguito, questo costituisce un ulteriore problema rispetto all'utenza che progressivamente sta entrando negli alloggi, poiché la presenza di mono-nuclei in unità immobiliari sovra-dimensionate limita la possibilità di assegnare alloggi appropriati ai nuovi ingressi, tipicamente caratterizzati da nuclei numerosi.

Tabella 3.1 - Profilo dei nuclei per numero di componenti

Dimensione del nucleo	ALER BG-LC-SO	ACER BOLOGNA	ATERP CALABRIA	CASA SPA FIRENZE	ARTE GENOVA	ATER GORIZIA	ITEA TRENTO	ATC PIEMONTE	ATER TRIESTE	ATER UMBRIA	Media campione
1 membro	41%	41%	31%	29%	44%	44%	37%	36%	48%	28%	38%
2 membri	27%	26%	26%	33%	33%	30%	27%	30%	31%	32%	30%
3 membri	13%	12%	18%	18%	13%	13%	13%	15%	12%	16%	14%
4 membri	9%	9%	14%	11%	6%	7%	10%	10%	6%	11%	9%
5 membri	6%	6%	7%	5%	3%	4%	7%	5%	2%	8%	5%
6+ membri	4%	6%	4%	4%	1%	2%	6%	4%	1%	5%	4%

Questo, unito al fatto che le politiche di mobilità dei residenti sono poco praticate, fa sì che ad oggi vi sia una sostanziale incoerenza tra profilo dei residenti e taglia dell'appartamento in cui abitano. Tale riflessione ha un impatto rilevante anche sulla sostenibilità economica del servizio, in quanto alloggi di grandi dimensioni richiedono ai propri inquilini maggiori canoni e spese di servizio (*cfr*. Capitolo 5) che possono portare a un maggiore rischio di morosità tra nuclei mono-componenti. Inoltre, gli alloggi di grandi dimensioni occupati da mono-nuclei impediscono l'accesso a famiglie numerose, prime in graduatoria e che spesso non trovano alloggi adatti alle proprie esigenze. Allo stesso tempo, si rilevano criticità rispetto alla realizzazione di soluzioni abitative alternative (adeguare alcuni stabili ai bisogni emergenti, come quelli degli anziani soli, sperimentare forme di coabitazione, incentivare logiche di mobilità e rotazione) rispetto alle quali si riscontra un'alta diffidenza e resistenza deli utenti, che hanno vissuto all'interno di un determinato contesto, creando reti e relazioni sociali che non sono disposti ad abbandonare. L'opportunità fornita dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbe essere utilizzata per ripensare la configurazione del patrimonio non solo in termini di efficientamento energetico, quanto anche di coerenza con il profilo del bisogno degli utenti cui sempre più si rivolgerà il servizio.

I nuclei di piccole dimensioni sono caratterizzati dalla significativa e diffusa presenza di persone anziane. Più del 20% degli utenti delle aziende ha almeno 65 anni di età, con un picco del 43% presso ACER Bologna, del 37% in ATER Trieste e del 34% a Genova. Tale evidenza può essere letta in relazione agli anni di permanenza all'interno degli alloggi ERP, da cui emerge la fotografia di utenti che sono entrati molti anni fa (nella metà dei casi oltre 10 anni) all'interno di queste abitazioni e continuano a risiedervi (*cfr* paragrafo 3.4).

Tabella 3.2 - Profilo degli utenti per età[5]

Età degli utenti	ALER BG-LC-SO	ACER BOLOGNA[6]	CASA SPA FIRENZE	ARTE GENOVA	ATER GORIZIA	ITEA TRENTO	ATC PIEMONTE CENTRALE	ATER TRIESTE	ATER UMBRIA	Media campione[7]
0-17	18%	0%	14%	12%	14%	24%	16%	6%	18%	15%
18-64	55%	57%	56%	54%	57%	55%	58%	57%	59%	56%
65+	27%	43%	30%	34%	29%	21%	26%	37%	23%	28%

In sintesi, i nuclei che attualmente risiedono all'interno degli alloggi ERP mostrano caratteristiche omogenee sull'intero territorio nazionale. L'identikit del profilo medio di inquilino residente può essere descritto sinteticamente come segue:

- Nucleo mono- o duo-componente;
- Con persona di riferimento over65;
- Residente da oltre 10 anni in un alloggio ERP.

Questo profilo può essere utilmente comparato con quello delineato da ISTAT (2021) come a maggiore rischio di povertà assoluta e/o relativa, come già descritto nel Capitolo 2:

- Famiglie numerose, con un rischio che aumenta al crescere della presenza di figli minori;
- Famiglie mono-genitoriali con figli minori;
- Under45, (mentre le persone over65 sono meno esposte al rischio in assoluto);
- Cittadini stranieri.

Si apre, pertanto, uno spazio di riflessione rispetto a quanto l'utenza delle aziende casa sia oggi in linea con la popolazione con il più alto bisogno di casa, con la necessità di identificare i reali bisogni sociali che queste aziende sono chiamate a sodisfare. A ciò si lega il ruolo ricoperto dalla normativa e dalla definizione dei criteri di accesso (*cfr*. Capitolo 2) come possibile filtro per indirizzare gli alloggi disponibili verso le famiglie numerose che presentano maggiori fragilità economiche e sociali.

[5] Dati riferiti all'anno più recente disponibile condiviso dalle Aziende: 2017 o 2019. È esclusa ATERP Calabria per assenza del dato.
[6] Il dato si riferisce all'età dell'assegnatario. Non è disponibile il dato per età degli utenti.
[7] Esclusa ACER Bologna, *cfr* nota 6.

Dall'analisi che emerge del profilo dell'utenza si possono fare alcune considerazioni. La prima è che oggi la media degli inquilini delle aziende casa non coincide necessariamente con la fascia più fragile della popolazione. Detto in altre parole, all'interno delle case popolari coesiste un'utenza storica, oggi anziana e verosimilmente esposta a forme di bisogno di natura più sanitaria o socio-sanitaria, ma meno al rischio povertà (anche grazie al trasferimento indiretto di risorse, ricevuto negli anni grazie alla permanenza nel circuito ERP); ed un'utenza più giovane, altamente variegata e con profili di bisogni differenziati, tra cui anche il rischio povertà.

La seconda considerazione riguarda come interpretare questa distanza: si tratta, ancora una volta, del frutto della rigidità dei sistemi di offerta (l'utenza è il frutto di processi di selezione del passato) e pertanto occorre capire come meglio intercettare le fasce a maggiore esposizione povertà; oppure, al contrario, segnala che il target ideale del servizio non è la grande fragilità e l'estrema povertà?

Occorre sciogliere questo nodo, da cui dipende non solo un diverso allestimento delle condizioni di offerta, ma anche una diversa ingegneria del modello di sostenibilità economica.

3.4 La (non) temporaneità del servizio: la casa come fine o come mezzo?

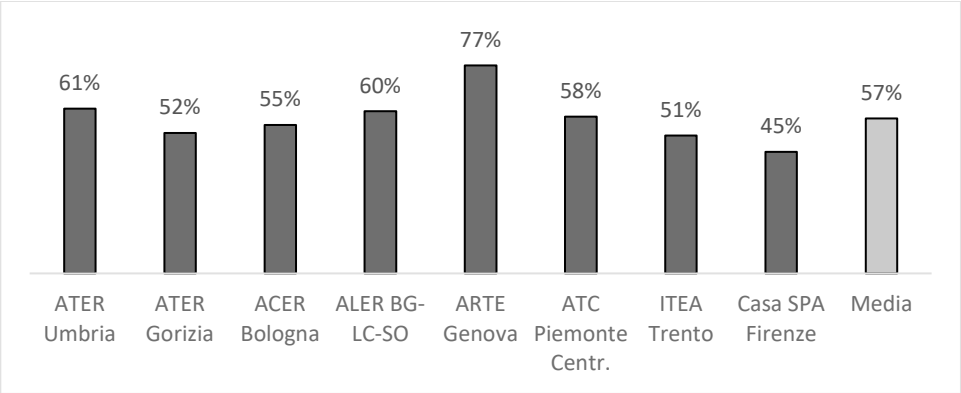
L'analisi dei tempi di permanenza degli inquilini negli alloggi ERP mostra, senza sorprese, come questa si caratterizzi per durate prolungate. Ad eccezione di Casa SPA Firenze (45%), in tutte le Aziende Casa[8] la percentuale di utenti che risiede all'interno degli alloggi ERP da più di dieci anni è superiore al 50% (Figura 3.3). In particolare, si evidenzia il dato di ARTE Genova, dove il 77% dei nuclei permane presso gli immobili dell'Azienda per almeno oltre un decennio. Percentuali elevate si rilevano anche presso ATER Umbria (61%) e ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (60%).

I dati, pertanto, mostrano come i servizi di edilizia residenziale pubblica non siano prevalentemente percepiti come una soluzione temporanea ad un fabbisogno abitativo transitorio, bensì come l'accesso ad un diritto permanente che determina la duratura occupazione degli alloggi e la ridotta mobilità degli inquilini. Le stesse normative regionali non sempre esplicitano la durata del servizio e, laddove presente, nella maggior parte dei casi si prevede un tacito rinnovo in assenza delle condizioni economiche di decadenza (con requisiti economici molto elevati e difficilmente raggiungibili). In questo senso, la legislazione non prevede percorsi chiari rispetto alle azioni da attivare al termine della durata del servizio, quali a titolo esemplificativo la consegna di un alloggio alternativo o il

[8] Esclusa ATERP Calabria per assenza del dato.

supporto nella ricerca di un alloggio sul mercato privato. Come si è visto nel capitolo precedente, il sistema dei requisiti e della regolazione degli accessi ha, al contrario, puntato a 'fidelizzare' gli inquilini incentivando la permanenza, non solo nel servizio, ma nella stessa abitazione di prima assegnazione. Si è così affermato nel tempo il concetto di "*casa per sempre*" con utenti stabilmente residenti presso gli immobili ERP e un sistema che non prevede di liberare alloggi per accogliere nuovi soggetti fragili.

Figura 3.3. Utenti/nuclei con almeno dieci anni di permanenza presso ERP



In un sistema di servizio così configurato, che non disegna o incentiva anche i percorsi di uscita, occorre capire se questa mancanza risiede sull'aspettativa che vi sia uno spontaneo deflusso dall'ERP verso altre soluzioni (affitto di mercato o accesso alla proprietà), oppure se è considerato un obiettivo di policy non traguardabile e pertanto non perseguito.

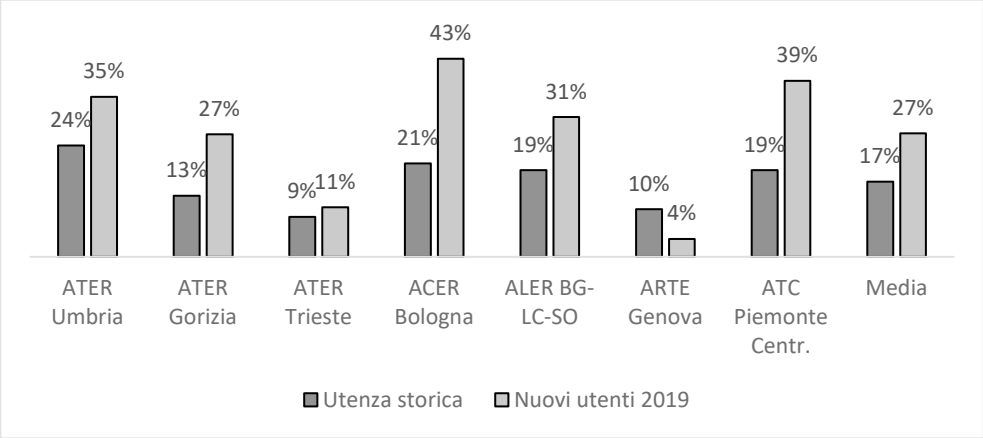
Si tratta, in altre parole, di riflettere sul ruolo che dovrà ricoprire in futuro l'Edilizia residenziale pubblica e sulle funzioni cui dovrà assolvere. A fronte di un patrimonio abitativo relativamente stabile, la concezione del servizio come diritto permanente riduce la flessibilità delle Aziende nella scelta dei bisogni sociali e abitativi da soddisfare, limitando il numero di alloggi disponibili per essere riassegnati. Dall'altro lato, la piena realizzazione della previsione di una soluzione temporanea richiede una modifica delle regole del gioco e la capacità aziendale di costruire, anche attraverso collaborazioni con altri enti ed istituzioni del territorio, fonti e canali di sostegno continuato alle fragilità dell'utenza.

3.5 L'ERP cambia volto: Chi saranno gli inquilini degli alloggi popolari domani?

Per tracciare l'evoluzione dell'utenza, è stato richiesto alle Aziende[9] di condividere alcune informazioni descrittive sul profilo dei nuovi ingressi avvenuti nell'anno solare 2019, escludendo il rinnovo di contratti preesistenti e le successioni all'interno del medesimo nucleo familiare. Gli esiti di questo esercizio sono particolarmente significativi per iniziare a delineare il quadro di come sarà la prossima generazione di inquilini ERP. Guardando ai dati, non sorprende che il profilo dei nuovi utenti sia sempre più rappresentativo delle nuove fragilità economiche e sociali, con una prevalenza di nuclei di grandi dimensioni più giovani e con minori disponibilità economiche.

In primo luogo, si allargano le dimensioni dei nuclei familiari che accedono all'Edilizia residenziale pubblica. Tale evoluzione si evidenzia in modo significativo presso le città con maggiore densità abitativa, quali Bologna e Torino (Figura 3.4): si rileva, infatti, uno scarto rilevante nella percentuale di nuclei storici e di nuclei selezionati nel 2019 con almeno quattro componenti presso ACER Bologna (+22%) e ATC Piemonte Centrale (+20%). Considerando il profilo dei nuovi ingressi, più di un nucleo su quattro si compone di almeno quattro membri presso ATER Umbria, ATER Gorizia, ACER Bologna, ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, ATC Piemonte Centrale.

Figura 3.4. Evoluzione del profilo dell'utenza: nuclei con 4+ componenti



[9] Dati disponibili per sette Aziende.

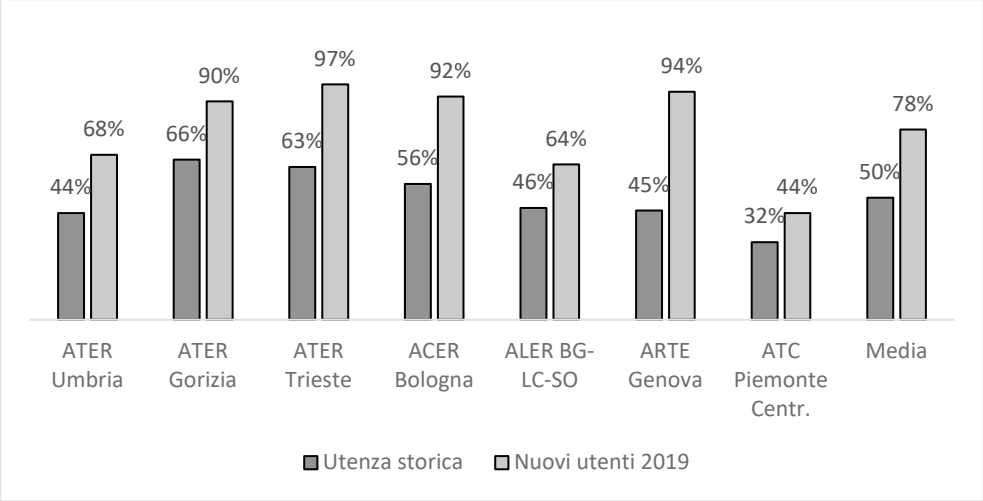
In secondo luogo, i servizi abitativi delle Aziende Casa si rivolgono sempre più ad utenti non anziani: a titolo esemplificativo, la percentuale di assegnatari over-65 nel 2019 è stata pari all'11% presso ATC Piemonte Centrale e al 14% presso ACER Bologna, a fronte di una presenza maggiormente significativa di anziani nell'utenza storica delle Aziende (rispettivamente pari al 26% e al 43% del totale utenti).

Infine, si evidenzia una forte crescita delle fragilità economiche degli inquilini delle Aziende Casa. Tale tendenza può derivare sia dal progressivo impoverimento di persone anziane che vivono da sole all'interno di alloggi di grandi dimensioni con elevati costi di servizio, sia dai nuovi nuclei di grandi dimensioni che presentano maggiori difficoltà economiche per sostenere tutti i componenti familiari.

Prendendo come riferimento gli utenti che si collocano all'interno della fascia di canone più bassa[10], non solo si rileva una percentuale significativa di inquilini in condizioni di povertà (con particolare riferimento a Gorizia, Trieste e Bologna dove rispettivamente il 66%, 63% e 56% di utenti è in fascia minima di canone), ma si evidenzia una situazione in progressivo peggioramento (Figura 3.5). Presso tutte le aziende, infatti, i nuovi utenti sono sempre più caratterizzati da rilevanti fragilità economiche, poiché la percentuale di inquilini in fascia minima è nettamente superiore rispetto all'utenza storica. Le differenze più significative si rilevano a Genova, dove il 94% dei nuovi utenti è in fascia minima a fronte del 45% dell'utenza attuale, Bologna (92% rispetto al 56%), Trieste (97% rispetto al 63%) e Gorizia (90% rispetto al 66%).

[10] Tale fascia di canone assume definizioni diverse (protezione, protezione sociale, sostegno, canone minimo) a seconda della normativa regionale di riferimento. Inoltre, la fascia assume limiti reddituali differenti: a titolo esemplificativo, in Lombardia si considera come tetto massimo un ISEE pari a 9.000€, in Friuli Venezia-Giulia 10.000€, in Emilia-Romagna 7.500€. Per ATER Umbria si sono considerate le tre categorie (A1, A2, A3) che rientrano all'interno della fascia di protezione sociale. Per un approfondimento sulle diverse modalità per determinare il canone, si veda Capitolo 2.

Figura 3.5. Utenti/nuclei nella fascia minima di canone



Pertanto, i nuovi utenti possiedono livelli di reddito sempre più bassi – se non assenti – e conseguentemente maggiori fragilità economiche, che richiedono attente modalità di gestione degli inquilini ed una ridefinizione del ruolo ricoperto dalle Aziende Casa, nonché delle competenze necessarie per erogare servizi di supporto all'inserimento lavorativo e alla riqualificazione professionale.

Queste evidenze consentono di descrivere la trasformazione del profilo dell'utenza, che riflette l'evoluzione nelle caratteristiche della domanda servita dalle Aziende: da nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni a famiglie numerose under65. In questo senso, questa evoluzione rappresenta un momento di passaggio critico, che le Aziende Casa devono saper gestire attraverso un profondo ripensamento del proprio posizionamento strategico, della natura e delle modalità di erogazione dei servizi di welfare.

Da un lato, i nuclei monocomponenti continueranno a restare inquilini dei propri alloggi anche nei prossimi anni, incrementando progressivamente la domanda di servizi socio-sanitari e richiedendo alle Aziende di ripensare il proprio ruolo e rispetto alle attività di supporto agli utenti anziani, sempre più a rischio fragilità e marginalizzazione sociale. La soddisfazione dei bisogni psicologici e sanitari degli anziani che vivono (e sempre più vivranno) da soli all'interno degli alloggi di edilizia residenziale pubblica richiede una riflessione rispetto ai confini dell'intervento delle Aziende Casa, riprogettando il servizio abitativo in collaborazione con i Servizi Sociali del Comune, e rispetto alle competenze richieste alle Aziende. Queste ultime non saranno più responsabili della sola costruzione e manutenzione del patrimonio abitativo, quanto della gestione

dei bisogni degli utenti anziani che abitano all'interno di questo patrimonio abitativo.

Dall'altro lato, ad utenti anziani soli si affiancherà la presenza di nuclei familiari con caratteristiche e bisogni divergenti, potenzialmente conflittuali. Le nuove famiglie numerose che subentreranno negli alloggi di edilizia residenziale pubblica, infatti, sono maggiormente portatrici di bisogni economici, legati alla necessità di produrre un reddito necessario per garantire il sostentamento di tutti i componenti del nucleo, e spesso di integrazione sociale (soprattutto nel caso di famiglie straniere). Anche in questo caso, occorre aprire una riflessione strategica su come riarticolare i servizi offerti per soddisfare le esigenze dei nuovi inquilini, sulla necessità di attivare direttamente (oppure in collaborazione con altri enti) forme di sostegno economico, percorsi di inserimento lavorativo e di riqualificazione professionale.

In questo senso, le Aziende Casa sono chiamate a gestire un profilo di utenza sempre più fragile e al suo interno variegato, con bisogni eterogenei e la crescente richiesta di supporto a disagi socio-sanitari sempre più complessi e alla soluzione di situazioni di convivenza conflittuali, mettendo in discussione il ruolo storicamente ricoperto dalle Aziende quali costruttori e amministratori delle case popolari.

4. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica: asset o liabilty?

di Niccolo Cusumano e Alessandro Furnari

4.1 Introduzione

Il patrimonio, sia esso di proprietà o gestito, costituisce il principale asset delle Aziende Casa. Esso è, infatti, lo strumento attraverso cui è erogato il servizio, costituisce l'oggetto della gestione caratteristica ed è anche uno strumento di sviluppo territoriale. In generale si può affermare che dalla capacità di ciascuna Azienda Casa di gestire il patrimonio e soddisfare il meglio possibile il fabbisogno abitativo, deriva la legittimazione da parte degli stakeholder di riferimento.

L'insufficienza delle risorse disponibili unita a una scarsa capacità di programmazione e a vincoli crescenti alla gestione – difficoltà nel reperire risorse umane qualificate, norme appaltistiche – hanno portato a un progressivo deterioramento delle condizioni degli immobili con il conseguente e progressivo aumento dei costi di gestione e dei tempi di riattazione degli appartamenti non occupati. Si alimenta così un circolo vizioso che vede da un lato aumentare la morosità, specialmente per quel che riguarda le spese di gestione, a fronte di costi comuni crescenti, diminuire i canoni percepiti e allungare le liste di attesa, laddove non si riesca a garantire un rapido turnover. Queste dinamiche si innestano su un'evoluzione delle caratteristiche dell'utenza, composta sempre più da persone fragili o a rischio di esclusione sociale, che conduce di per sé a un generale abbassamento dei canoni percepibili e un modello concepito per essere autosufficiente dal punto di vista economico, si trova a dipendere sempre di più da trasferimenti in conto capitale da parte di Ministeri, Regioni e Comuni, o dall'alienazione di parti del patrimonio per restare in equilibrio.

È pertanto lecito chiedersi quanto il patrimonio resti un asset e quanto, invece, non si sia trasformato nel tempo in *liability* (ossia, una fonte di criticità) per le aziende, costituendo da un lato un vincolo crescente alla gestione operativa, dall'altro un limite alla capacità concreta di soddisfare fabbisogni abitativi per cui l'accesso alla casa è definito non tanto dal fabbisogno, ma dalle caratteristiche del patrimonio. Per alcuni versi questa condizione è inevitabile trattandosi di «immobili», ma questo aspetto, di per sé fisiologico, in assenza di strategie di medio lungo termine e di investimenti in nuove realizzazioni o ristrutturazioni profonde rischia di diventare patologico.

A queste considerazioni sullo sfondo si inseriscono delle policy europee e nazionali che pongono obiettivi sempre più sfidanti per la riqualificazione del patrimonio e il contrasto alla povertà energetica. Per raggiungere gli obiettivi europei sul clima al 2030 e 2050, occorre traguardare almeno il raddoppio del tasso annuo di ristrutturazione energetica degli edifici residenziali e non residenziali entro il 2030 e lo stimolo a intraprendere ristrutturazioni energetiche profonde, che si sono già tradotte in un aggiornamento delle direttive sull'efficienza energetica e di performance energetica degli edifici. A livello nazionale, il PNIEC prevede che i consumi residenziali per effetto delle misure adottate nel 2030 si riducano del 15,5% (-1,4% su base annua) rispetto al 2016, con una crescita della componente elettrica (del 7,2%): "si configura inoltre lo spazio per misure di policy che nel medio termine promuovano la riduzione del fabbisogno energetico degli immobili della popolazione meno abbiente attraverso interventi di efficientamento e di riqualificazione profonda degli edifici residenziali pubblici". Queste politiche riceveranno ulteriore impulso nei prossimi anni grazie agli investimenti previsti dal PNRR e dalla Politica di Coesione. Non si può non riscontrare, come già appare evidente, che lo strumento scelto – la detrazione fiscale con possibilità di sconto in fattura / cessione del credito sugli interventi di efficientamento energetico – sconta alcune problematiche nella loro concreta applicazione: restano comunque scoperti alcuni costi di intervento; l'implementazione in breve tempo di progettualità complesse è scoraggiata dai brevi tempi di applicazione (sebbene la possibilità di ricorrere ad appalto integrato grazie ai DL Semplificazione e Semplificazione bis aiuti); la natura dello strumento e le caratteristiche del patrimonio edilizio (larga diffusione di impianti termo-autonomo, situazioni di proprietà mista), scoraggia il ricorso a partenariati pubblico privati e a EPC in modo da attrarre capitali privati per colmare i gap di finanziamento.

Fatte queste premesse il capitolo si propone di; analizzare come le aziende casa gestiscano il patrimonio e quali impatti vi siano sulla gestione; descrivere le caratteristiche del patrimonio e come queste costituiscano un vincolo al sistema di offerta.

4.2 Modelli di gestione del patrimonio

Quando si parla di gestione del patrimonio occorre distinguere due livelli. Il primo è quello degli stabili il secondo quello delle singole unità abitative. Il secondo livello segue le normali dinamiche locatore-conduttore, con la differenza che l'Azienda Casa, rispetto a un qualsiasi locatore, essendo un'amministrazione aggiudicatrice nell'affidare i lavori manutentivi deve seguire le norme del Codice dei Contratti. A livello di stabili la situazione è più complessa. In questo caso si hanno tre possibili alternative: gestione diretta, autogestione, condominio. La prima è tipica degli stabili interamente di proprietà pubblica in cui non è costituito un condominio. L'azienda casa cura tutti gli aspetti della gestione degli spazi comuni. Nella seconda, tipica delle realtà umbre e toscane, sempre negli stabili a totale proprietà pubblica, pur non essendo costituito un condominio a norma di legge, si delega agli inquilini, costituiti in comitato, la gestione dello stabile con un concorso economico dell'Azienda Casa. Nei casi in cui la proprietà sia mista, a seguito, ad esempio, di alienazioni di unità immobiliari, laddove vi siano i requisiti di legge (almeno nove proprietari), si costituisce un condominio Nel caso sia nominato un amministratore esterno e con la quota millesimale di proprietà dell'Azienda casa inferiore al 50%, la gestione sarà totalmente privatistica e, quindi, pressoché "esternalizzata"[1]. Nel caso in cui l'Amministratore sia dipendente dell'Azienda Caasa e/o questa sia proprietaria della maggioranza dei millesimi, di base i lavori e servizi (anche se gli orientamenti non sono univoci) saranno appaltati a cura dell'Azienda Casa. In altri casi, si veda ad esempio il contratto calore di ITEA SpA, per ragioni di convenienza si può estendere ai condomini in cui una parte degli appartamenti è di proprietà/gestione dell'Azienda Casa un contratto stipulato da quest'ultima. Le autogestioni e i condomini sono di fatto soggetti giuridici autonomi, che rispondono pienamente ed in modo esclusivo nei rapporti contrattuali con fornitori, prestatori d'opera e terzi in genere.

Fatte queste prime distinzioni, coerentemente con l'approccio seguito nel presente rapporto, il modello interpretativo qui proposto è articolato su **tre variabili** - proprietà del patrimonio, fonte dei ricavi di gestione caratteristica, titolarità del servizio – che impattano su **cinque dimensioni** - autonomia decisionale, capacità di realizzazione degli investimenti, capacità di programmare le risorse, internalizzazione delle funzioni, capacità di valorizzazione – che determinano **l'efficacia e l'efficienza nella gestione del patrimonio** misurate ad esempio dal livello di mismatch domanda/offerta, di morosità, tasso di turnover degli alloggi sfitti, quota degli alloggi sfitti.

[1] Corte Cassazione ha inoltre stabilito (vedi AVCP, AG-36/09 cit sez. Unite, n. 6331/1994) che l'Amministrazione in questo caso agisce «iure privatorum».

Per quel che riguarda la prima variabile, la **proprietà del patrimonio**, si osserva come tutte le aziende osservate siano anche proprietarie in larga misura del patrimonio loro affidato, ad eccezione di Casa SpA e ACER Bologna, che si configurano come gestori pressoché puri. Al patrimonio di proprietà si aggiunge spesso una quota di patrimonio affidato in gestione da parte di altri Enti (in primis Comuni). L'essere proprietari o meno degli immobili ha almeno in linea teorica tre ordini di impatti sulla gestione: maggiore autonomia decisionale nella gestione del patrimonio, ferma restando l'inalienabilità dello stesso se non su mandato espresso di una legge Regionale; maggiore solidità patrimoniale che potrebbe tradursi in maggiore capacità di indebitamento ai fini di investimento (a maggior ragione se si considera che gli enti ex IACP non rientrano nel consolidato dello Stato in quanto non inclusi nell'elenco S13); impatto fiscale in quanto le Aziende Casa non proprietarie non pagano l'IMU.

L'impatto di tale variabile sulla gestione non è lineare. Per quel che concerne l'autonomia decisionale, dipendendo gli investimenti da trasferimenti da altri enti, e non entrando gli enti controllanti nel merito tecnico delle decisioni anche dei gestori puri, non sembrano esserci differenza tra l'essere o no proprietari. La leva finanziaria non è utilizzata da nessuna azienda parte del campione e - in quanto enti strumentali o società in house - di fatto il consolidamento nel bilancio degli enti di riferimento avviene lo stesso. Dal punto di vista pratico, il vero fattore discriminante appare essere la gestione diretta oppure in condominio / autogestione. Nel caso di gestione diretta sarà l'azienda casa ad amministrare direttamente gli stabili, negli altri casi sono presenti amministratori che possono essere interni oppure esterni. La gestione diretta implica l'applicazione delle norme appaltistiche, cosa che non necessariamente avviene negli altri casi. Infine, le caratteristiche del patrimonio, in particolare la presenza di impianti di riscaldamento centralizzati o termoautonomo, influiscono sul perimetro di responsabilità delle aziende casa, per cui in presenza di termoautonomo una fetta importante di costi viene nei fatti privatizzata e spostata direttamente in capo agli inquilini. Queste scelte spesso sono state compiute probabilmente più in ottica di ottimizzazione del carico gestionale e di riduzione del rischio morosità anziché su vere considerazioni di orientamenti strategici. La scelta di convertire gli impianti di riscaldamento in termoautonomo ha avuto e sta avendo delle conseguenze rilevanti, ad esempio, sulla possibilità non solo di ottimizzare i consumi energetici o di offrire questo servizio a valore aggiunto agli inquilini, ma anche di ricorrere a soluzioni contrattuali innovative quali l'EPC/PPP (venendo a mancare la componente di gestione energetica resta solo quella infrastrutturale).

Per quel che attiene la seconda variabile, **fonte dei ricavi di gestione caratteristica**, le aziende casa, all'infuori del caso toscano, fondano i propri ricavi di parte corrente in prevalenza sui canoni di locazione percepiti dagli utenti e sono

quindi esposte in prima approssimazione a un vero e proprio rischio di domanda, cosa che può impattare sull'effettiva capacità di generare flussi di cassa sufficienti per potere sostenere le spese di manutenzione necessarie per mantenere il patrimonio edilizio gestito in condizioni di efficienza. Tale rischio va però correttamente inquadrato con riferimento alle caratteristiche del servizio stesso. Non è da intendersi come un rischio «di mercato» in senso stretto posto che la domanda di servizi supera strutturalmente l'offerta. Dipende in realtà dall'impossibilità per le aziende casa di agire sulle caratteristiche dell'utenza. Tali caratteristiche hanno ovviamente un impatto diretto sulla capacità degli utenti di sostenere canoni di locazione più elevati che coprano in parte anche gli investimenti oltre che i costi di funzionamento, da qui il fenomeno della morosità, o ancora il problema delle occupazioni abusive. In questo senso il rischio di domanda dipende, lato esterno, dalla diminuzione dei ricavi da canoni dovuti a un'utenza in possesso di requisiti che portano all'applicazione di canoni inferiori nel tempo e dall'aumento dell'incidenza della morosità incolpevole; lato interno, dall'incapacità di riassegnare rapidamente gli alloggi vacanti che necessitano di interventi di ristrutturazione. In questo senso il patrimonio costituisce al contempo una variabile dipendente e indipendente. Variabile dipendente poiché il suo stato manutentivo dipende dalla capacità delle aziende casa di generare flussi di cassa adeguati, indipendente in quanto la capacità delle aziende casa di generare ricavi è a sua volta funzione dello stato del patrimonio. La presenza di appartamenti inutilizzabili (per motivi tecnici o economici) e quindi sfitti incide sui ricavi. È anche possibile che un patrimonio in cattivo stato manutentivo favorisca nei confronti degli utenti uno stato di disamoramento e quindi incoraggi la morosità.

Come detto in precedenza fanno eccezione Casa SpA e in parte ACER Bologna, in quanto percepiscono un canone "fisso" per svolgere il servizio. Se da un lato questo tutela l'azienda dal rischio di domanda (che si sposta sul bilancio comunale), dall'altro lato il mancato aggiornamento del canone può generare sul lungo periodo le stesse tensioni finanziarie a cui sono sottoposte le altre aziende. In prima approssimazione è però possibile affermare che questa soluzione consente una maggiore prevedibilità delle risorse disponibili e quindi la possibilità di pianificare meglio gli interventi edilizi.

La terza e ultima variabile considerata (**titolarità della funzione**) vede le aziende casa costituirsi come enti strumentali essi stessi titolari della funzione, oppure come soggetti affidatari di un servizio in regime di *in house providing*. Questa diversa configurazione fa sì che i soggetti che operano in regime di *in house providing* siano esposti, almeno potenzialmente, direttamente alla concorrenza da parte di altri soggetti presenti sul mercato. Nei fatti, tale differenza si stempera, in quanto, osservando ad esempio la normativa lombarda, è prevista

la possibilità di accreditare soggetti privati per la gestione di servizi abitativi pubblici, anche in presenza di enti titolari della gestione. La diversa natura giuridica impatta sulla gestione del personale e contabile, ma non sul rapporto con il mercato in quanto tutti i soggetti considerati sono amministrazioni aggiudicatrici. Non è possibile affermare che questa variabile comporti necessariamente conseguenze sulla gestione operativa del patrimonio, posto che, ad esempio, tutte le aziende casa sono organismi di diritto pubblico e come tali amministrazioni aggiudicatrici sottoposte al Codice dei Contratti. Tutte le aziende, SpA o Enti Pubblici, Economici e Non, lamentano inoltre carenze nel personale dovute a limitazioni assunzionali.

La natura giuridica non sembra, quindi, essere dirimente in termini di maggiore/minore efficienza ed efficacia nella gestione. Maggiori implicazioni sembrano rivestire altri tipi di scelte, quali, ad esempio, l'internalizzazione o l'esternalizzazione di alcune funzioni critiche per la gestione del patrimonio: progettazione lavori, bollettazione, gestione morosità, IT. Le Aziende Casa analizzate hanno compiuto scelte diverse: alcune hanno mantenuto le competenze al proprio interno, altre hanno scelto di costituire delle società di servizi dedicate, altre ancora hanno esternalizzato a terzi tali funzioni. Al momento attuale, tuttavia, non è ancora chiaro quale sia la strada ottimale per cui si rimanda a ricerche ulteriori. È possibile, tuttavia, affermare che in alcuni casi tali scelte siano più di natura contingente anziché strategica.

Di seguito si presentano e discutono alcune analisi sulle caratteristiche principali del patrimonio in modo da fornire un'analisi longitudinale tra le aziende considerate nella ricerca.

4.3 Le caratteristiche del patrimonio

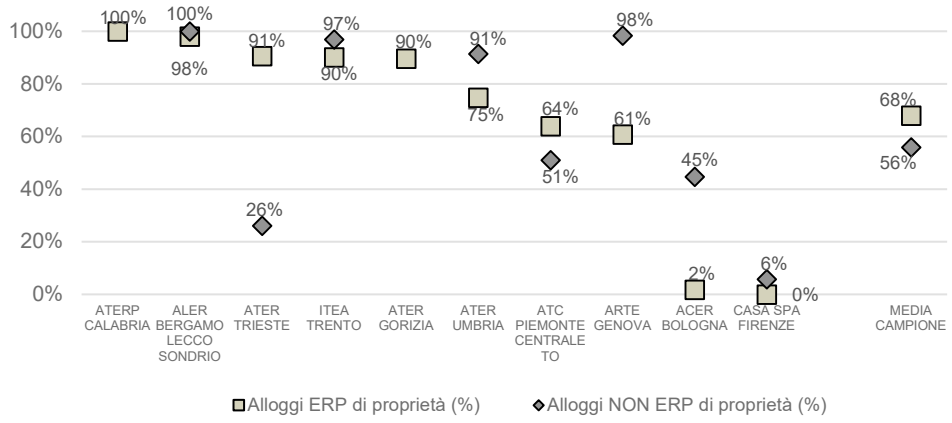
Il patrimonio è analizzato secondo le seguenti variabili: proprietà, consistenza, gestione diretta o in condominio, taglia delle unità immobiliari, tasso di occupazione, spese per manutenzione straordinaria ed investimenti in patrimonio.

Il primo dato da cui parte l'analisi, riguarda la **proprietà** del patrimonio gestito, contestualizzando, così, le considerazioni fatte in introduzione. Per quanto riguarda gli alloggi destinati al servizio ERP, dalla fotografia dei vari contesti regionali e locali è possibile identificare tre *cluster* distinti. In primo luogo, le aziende proprietarie, quali ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, ITEA Trento, ATER Gorizia, ATER Trieste e ATERP Calabria che possiedono la quasi totalità del patrimonio in dotazione, con una quota di appartamenti di proprietà che supera il 90%. Al contrario, nelle aziende di gestione, quali ACER Bologna e Casa S.p.A. a Firenze, la proprietà degli alloggi gestiti resta essenzialmente in capo ai Comuni affidatari del servizio. ATC Piemonte Centrale, ARTE Genova e ATER Umbria si assestano invece su un livello intermedio,

dove la percentuale di alloggi ERP di proprietà registra valori vicini alla media del campione, stimata approssimativamente al 68%.

Il secondo dato di interesse è la **consistenza** del patrimonio. Il numero di alloggi gestiti, in termini assoluti e normalizzato per il numero di abitanti rispetto al territorio di riferimento, dà un'idea dell'estensione aziendale e costituisce di converso una proxy della complessità che ne deriva in termini gestionali. Il primo dato che colpisce è l'assoluta variabilità delle dotazioni patrimoniali delle Aziende: questo discende in parte dai confini amministrativi diversi, ma è probabilmente frutto di orientamenti di policy stratificati negli anni e, pertanto, effetto delle scelte del passato. In termini assoluti spicca ATERP Calabria, ente che insiste sull'intero territorio regionale, seguito da ATC Piemonte Centrale che insistendo su una delle più grandi città del paese, Torino, con un passato caratterizzato da una forte presenza della grande industria, è stato in prima fila nel fornire una risposta a situazioni di disagio abitativo. Le altre aziende sono nominalmente più contenute. Ciò che accomuna sicuramente tutte le aziende considerate è la focalizzazione pressoché esclusiva sulla gestione di alloggi ERP.

Figura 4.1. Percentuale di alloggi ERP e non ERP di proprietà



La quota di patrimonio non ERP è del tutto marginale. Come già espresso in più punti del presente rapporto questo dato di fatto caratterizza in modo preponderante la missione e la natura delle Aziende con una forte vocazione verso il perseguimento dell'interesse pubblico. È evidente, però, che questo costituisce, come si è avuto modo di discutere in precedenza, una fonte di rigidità riducendo gli spazi di manovra.

Figura 4.2. Numero di alloggi ERP e non ERP nelle Aziende Casa

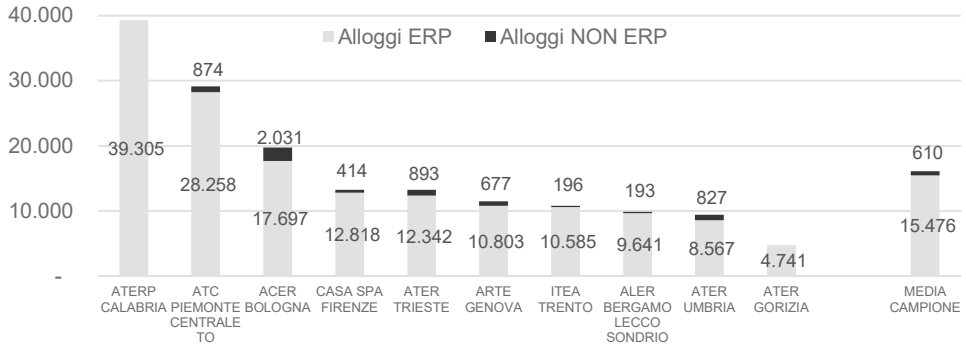
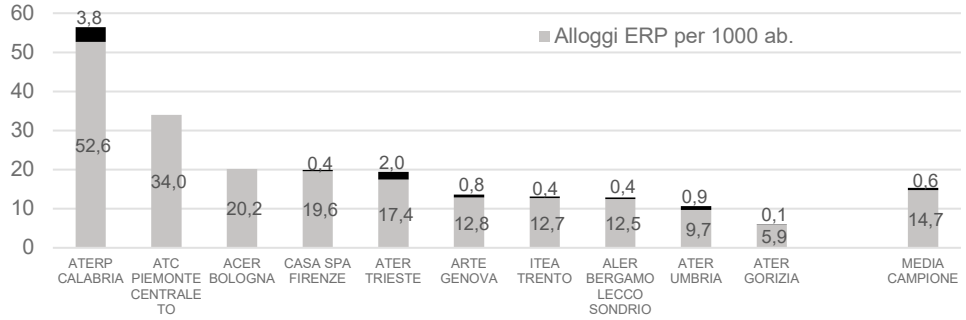


Figura 4.3. Numero di alloggi ERP e non ERP delle Aziende Casa ogni 1.000 residenti



Il dato normalizzato fornisce una prospettiva diversa. Analizzando in maniera trasversale i dati del patrimonio immobiliare delle Aziende Casa, si apprezzano sostanziali differenze tra i singoli contesti regionali e locali. La dotazione di alloggi destinati a edilizia residenziale pubblica è pari in media a 14,7 unità per mille residenti nel territorio di riferimento, con un valore massimo registrato da ATER Trieste (52,6 unità per 1.000 ab.) e un valore minimo relativo invece alla ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (5,9 unità per 1.000 ab.). Al patrimonio immobiliare a canone agevolato si aggiunge poi l'ulteriore dotazione di alloggi non ERP, che nel campione si assesta al valore medio di 0,6 unità ogni mille residenti. Anche in questo caso si registra una discreta variabilità: se da un lato ci sono Aziende Casa che non gestiscono alloggi al di fuori del servizio di edilizia residenziale pubblica (ATER Gorizia e ATERP Calabria), dall'altro troviamo invece enti con una quota moderata di alloggi a canoni di quasi mercato. Tra questi è possibile annoverare ATER Trieste e ACER Bologna (3,8 e 2,0

unità non ERP per 1.000 ab. rispettivamente). Per ACER Bologna, in particolare, la percentuale di alloggi non ERP sul totale del patrimonio gestito supera la soglia del 10%, in contrasto con la media campionaria stimata al 3,8%.

Il numero di alloggi (e quindi degli stabili) se, come detto, costituisce sicuramente una buona proxy della complessità di gestione aziendale, non è esaustivo. Gli obblighi dell'Azienda Casa, una volta che un alloggio è stato assegnato, sono del tutto similari a quelli di un normale locatore, quindi consegnare in buono stato di manutenzione la casa locata ed eseguire tutte le riparazioni necessarie, eccettuate quelle di piccola manutenzione, per mantenere la cosa in buono stato manutentivo. A seconda delle modalità di gestione dello stabile, potrebbe essere compito poi dell'Azienda gestire anche gli spazi comuni e relative pertinenze. Ovviamente, trattandosi di amministrazioni aggiudicatrici, l'affidamento e l'esecuzione dei relativi lavori / servizi, seguono le disposizioni del Codice dei Contratti.

Come mostra la Figura 4.4, in media circa il 29% delle unità si trova all'interno di uno stabile, con tuttavia importanti variazioni nei singoli contesti. Paradigmatico è il caso di ITEA Trento e ARTE Genova, dove la quasi totalità degli alloggi di proprietà o in gestione si trova all'interno di una struttura condominiale. Al contrario, ATERP Calabria registra il valore minimo (6%) di unità in condominio ed è l'unica Azienda Casa per cui il dato non supera la soglia del 10%. Inoltre, è possibile notare come la distribuzione della variabile assuma nel complesso valori molto alti (oltre 90%) oppure relativamente bassi (inferiori al 30%). L'unica eccezione è rappresentata dal patrimonio bilanciato di ATER Gorizia, i cui 2.283 appartamenti in condominio cubano approssimativamente la metà degli alloggi gestiti (48%). In parallelo al grafico raffigurante la percentuale di alloggi che si trovano in una struttura condominiale, è opportuno approfondire in maggior dettaglio la tipologia di amministrazione di tali condomini.

Nonostante i dati siano relativamente parziali, il confronto delle singole Aziende Casa può comunque offrire importanti spunti di riflessione per il modello di servizio. Per quanto riguarda le Aziende con una quota preponderante di alloggi in condominio, emerge (Figura 4.5) come oltre due terzi (77%) dei condomini di ITEA Trento siano gestiti da un amministratore interno, mentre ARTE Genova presenta uno scenario più equilibrato, dove circa la metà dei condomini risultano affidati ad amministratori esterni o sono autogestiti. Come nel caso trentino, anche per ATER Gorizia, dove il 48% degli alloggi si trova all'interno di uno stabile, la maggior parte dei condomini (81%) è legata ad un amministratore interno.

Figura 4.4 - Alloggi in condominio nelle Aziende Casa

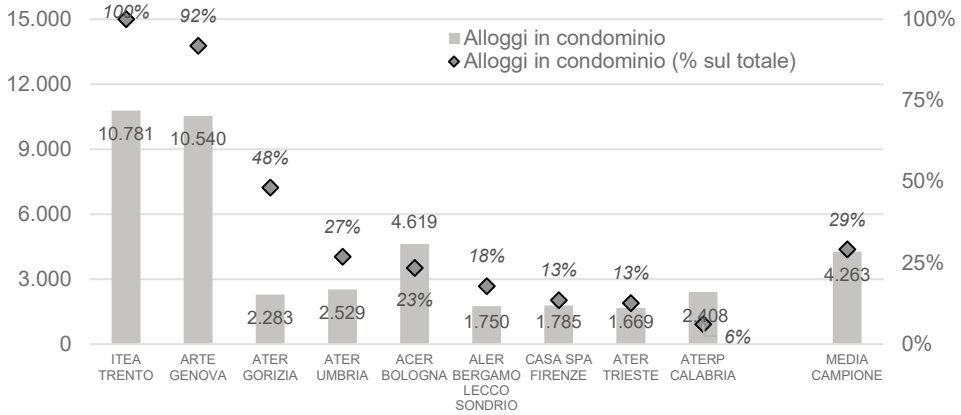
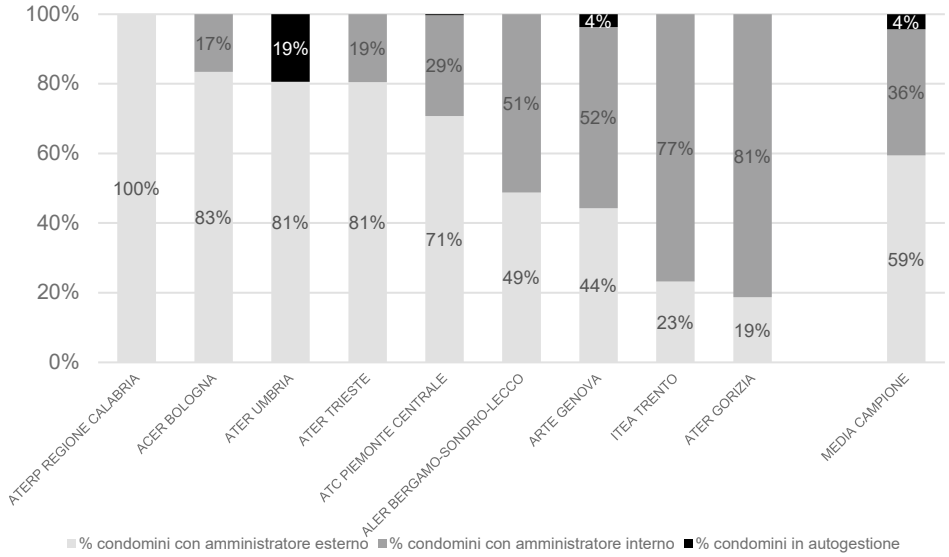


Figura 4.5. Tipologia di amministrazione dei condomini nelle Aziende Casa

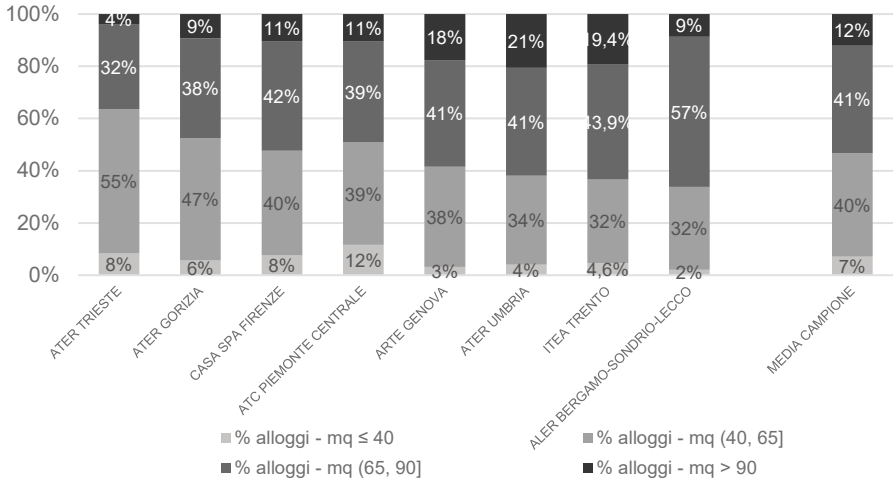


Osservando invece le Aziende Casa con una quota minoritaria di appartamenti in ambito condominiale (< 30%), tendenzialmente la percentuale di alloggi affidati ad amministratori esterni cresce notevolmente, assumendo valori pari in media al 78%. In generale, le autogestioni o la presenza di amministratori esterni riducono il carico amministrativo per l'Azienda Casa, ma al contempo limitano sia le possibilità di perseguire economie di scala nella gestione del patrimonio sia le possibilità di conseguire ricavi da servizi aggiuntivi rifatturati agli

inquilini. La scelta di affidare a un amministratore esterno o interno riveste, al di là di aspetti di mera convenienza economica o carenza di risorse, anche un carattere strategico. È evidente che in presenza di un amministratore esterno il ruolo dell'Azienda sia sempre più confinato alla gestione amministrativa del contratto e delle controversie. Vi è quindi un impatto anche sul rapporto con l'inquilinato.

Un ulteriore elemento di confronto del patrimonio è costituito dalla **composizione degli alloggi per metratura**.

Figura 4.6. Distribuzione degli alloggi per metratura

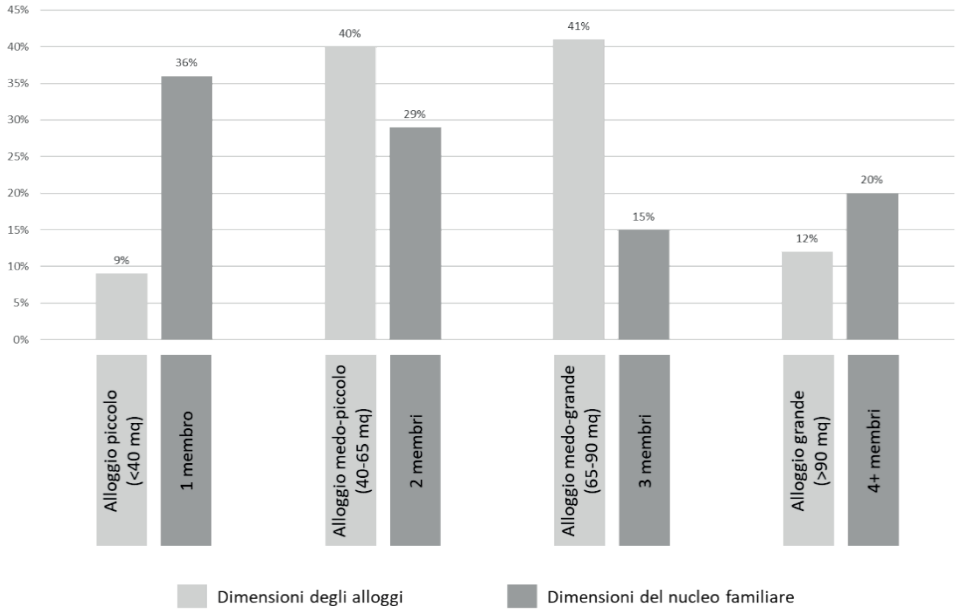


La dimensione delle unità immobiliari destinate a edilizia residenziale pubblica contribuisce infatti in maniera rilevante all'appropriatezza delle soluzioni fornite all'utenza. Gli alloggi di taglia minore (≤ 40 mq) occupano il 9% del totale degli appartamenti e parallelamente gli alloggi di taglia maggiore (> 90 mq) ne rappresentano il 12% (Figura 4.6). Gli alloggi di dimensioni medio-piccole, aventi una metratura nell'intervallo di 40 e 65 mq, e gli alloggi medio-grandi, compresi invece tra i 65 e 90 mq, si dividono pressoché equamente la quota restante degli appartamenti (40% e 41% rispettivamente). Osservando le singole Aziende Casa analizzate dallo studio, si nota come i contesti si differenzino marcatamente dallo scenario medio appena descritto da cui emerge chiaramente un *clivage* tra aziende che insistono su aree urbane ad alta densità abitativa da quelle che invece abbracciano territori più ampi. A titolo d'esempio, la quota percentuale degli alloggi di piccola taglia gestiti da ATC Piemonte Centrale (12%) è oltre 5 punti percentuali superiore alla media campionaria. Per

ATER Umbria invece, più di un appartamento su cinque (21%) ha una superficie maggiore di 90 mq, mentre in altri contesti locali tale quota non supera il 10%, con un minimo registrato da ATER Trieste (4%).

Questi dati, se rapportati alle caratteristiche dell'utenza in termini di dimensione del nucleo familiare (vedi capitolo 3, Tabella 3.1) aprono una riflessione di coerenza tra caratteristiche del patrimonio e profilo di bisogno: oltre la metà degli alloggi (53%) è dimensionata per ospitare un nucleo familiare medio (> 65mq); laddove in media i nuclei familiari pari o superiori ai 3 membri raggiungono appena il 35% del totale dei nuclei, in media.

Figura 4.7. Numerosità dei nuclei familiare e dimensionamento alloggi a confronto: media campionari



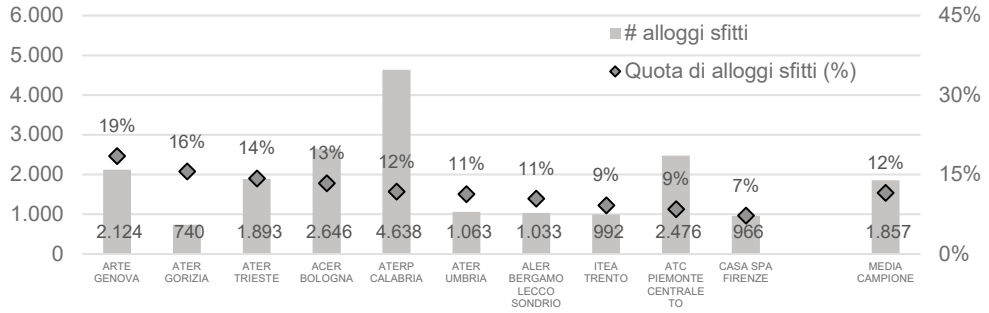
Tale *mismatch* denota la difficoltà di gestire processi di mobilità interna, finalizzati ad adeguare le caratteristiche dell'alloggio alle mutate esigenze del nucleo abitante, nonostante in alcuni casi le leggi regionali prevedano meccanismi appositi per scoraggiare l'occupazione di alloggi troppo grandi da parte di persone sole. Questo *mismatch* va considerato non solo alla luce degli effetti che dispiega sulla capacità di dare soddisfazione agli emergenti bisogni abitativi (ampi appartamenti abitati ad una persona sola sono segnale di sottoutilizzo del patrimonio), ma anche alla luce degli impatti sui costi per gli inquilini: appartamenti più grandi hanno costi di gestione maggiori, meno facilmente sostenibili per un abitante singolo, con il conseguente aumento del rischio morosità e

quindi in generale riduzione dell'efficacia nella gestione. Dato il profilo dei nuovi assegnatari (*cfr* Capitolo 3), nuclei famigliari pluri-componenti, è possibile immaginare che nel corso del tempo tale discrasia vada a riassorbirsi. Il basso livello di turnover implica, tuttavia, tempi lunghi.

La capacità di rispondere in modo efficiente ed efficace al bisogno abitativo espresso dal territorio di riferimento rappresenta l'obiettivo primario delle politiche di edilizia residenziale pubblica. A fronte di un patrimonio complessivo limitato e che non cresce allo stesso ritmo dello strutturale eccesso di domanda, risulta quindi cruciale che le Aziende Casa riescano ad ottimizzare l'infrastruttura in gestione, al fine di raggiungere il maggior numero di famiglie che non possono sostenere i canoni locativi di mercato. In questi termini, il **tasso di alloggi sfitti** sul totale disponibile costituisce un importante elemento di valutazione. A livello aggregato, gli appartamenti sfitti delle Aziende Casa in campione cubano in media l'11,5% del totale. I dati più virtuosi provengono da Casa S.p.A. e ATC Piemonte Centrale, dove il tasso è pari al 7,3% e 8,5%. Le motivazioni di sfittanza sono generalmente variegate, ma le tipologie principali sono costituite da alloggi in fase di assegnazione, alloggi riconsegnati da ex-assegnatari e alloggi in ristrutturazione. Nel rispetto delle tempistiche fisiologiche legate al turnover degli appartamenti, il tentativo di limitare al minimo l'indisponibilità degli alloggi risulta cruciale per il pronto soddisfacimento del fabbisogno ERP.

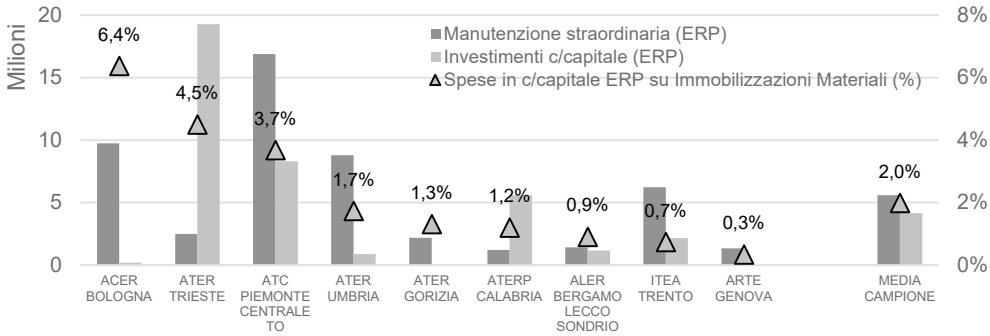
Una gestione attiva del patrimonio immobiliare si pone come fine la valorizzazione dell'infrastruttura disponibile tramite interventi di ristrutturazione, costruzione ex-novo ed efficientamento degli appartamenti destinati a edilizia residenziale pubblica. Analizzando i bilanci pubblicati dalle Aziende Casa, è possibile effettuare un confronto sulla base delle spese di manutenzione straordinaria e degli investimenti in conto capitale connessi agli alloggi ERP. Le cifre assolute sono state riparametrate sul totale delle immobilizzazioni materiali iscritte a bilancio, così da poter paragonare in maniera più appropriata ciascun contesto regionale e locale.

Figura 4.8 - Numero assoluto di alloggi sfitti nelle Aziende Casa e percentuale sul totale



In media le Aziende Casa considerate dallo studio rendicontano spese per manutenzione straordinaria e investimenti nell'ordine dell'1,7% del valore delle immobilizzazioni materiali. A livello aggregato, il contributo relativo delle due voci appare bilanciato, mentre nei singoli casi regionali si osserva spesso la marcata prevalenza di una componente sull'altra. Ad esempio, nel bilancio di ATER Trieste, per cui il valore delle suddette spese raggiunge il 4,5% delle immobilizzazioni materiali, figurano circa 2,5 milioni di euro di manutenzione straordinaria a fronte di oltre 19 milioni relativi ad investimenti in c/capitale. Al contrario, ACER Bologna dedica quasi 10 milioni di euro alla manutenzione straordinaria contro l'esiguo ammontare di circa 200.000 euro destinati invece ad investimenti in c/capitale.

Figura 4.9 - Manutenzioni straordinarie investimenti in c/capitale per alloggi ERP



4.4 Conclusioni

Il patrimonio rappresenta sicuramente l'asset per eccellenza delle Aziende Casa, sia esso di proprietà o esclusivamente in gestione. La capacità delle Aziende di gestire in modo efficiente ed efficace il patrimonio è funzionale al raggiungimento della propria *mission* e quindi al grado di legittimazione nei confronti dei

propri stakeholder di riferimento, che a sua volta è funzionale all'attrazione di nuove risorse e funzioni. Il patrimonio, tuttavia, nel tempo è sembrato più trasformarsi da asset in liability a causa dell'inadeguatezza di nuovi investimenti e manutenzione straordinaria, legata alla mancanza di risorse, per le ragioni sopra discusse, ed alcune difficoltà di execution, frutto di una generale complessificazione delle norme tecniche e appaltistiche, e forse anche per via della carenza di personale qualificato combinata alla persistenza di logiche burocratiche. Le politiche di accesso alla casa di proprietà che hanno portato ad alienare parte del patrimonio (di norma quella più appetibile sul mercato e generatrice di reddito) hanno dei riflessi anche sulla capacità di gestione dello stesso. La costituzione dei condomini se da un lato semplifica, laddove non vi sia più la necessità di gestire da un punto di vista operativo gli immobili, dall'altro pone nuove sfide (es. partecipazione delle assemblee, soluzione delle controversie, convincimento degli altri proprietari ad eseguire gli investimenti).

Laddove non si sia operato secondo logiche "industriali" con una forte standardizzazione delle caratteristiche del patrimonio abitativo ai fini di raggiungere economie di scala nella progettazione, realizzazione e gestione, ma realizzando investimenti in modo frammentario, o operando scelte (ad esempio di conversione degli alloggi in termoautonomo, o l'alienazione di appartamenti che hanno portato alla costituzione di condomini misti), oggi è difficile condurre operazioni di ampio respiro. A questo si uniscono dei gap di programmazione degli investimenti in manutenzioni, legati più alla disponibilità di risorse tramite trasferimenti che ai reali fabbisogni definiti dagli standard tecnici, che hanno portato al progressivo depauperamento del patrimonio, rendendone quote inutilizzabili dato che i costi di ripristino superano i benefici economici. Tutto questo fa sì che la gestione del patrimonio si "appesantisca" ulteriormente alimentando un circolo vizioso.

Per raccogliere le sfide dell'abitare del ventunesimo secolo – invecchiamento della popolazione, calo demografico, aumento dei flussi migratori, precarizzazione della forza lavoro, cambiamento climatico – si rende ovviamente necessario un cambio di passo che porti all'identificazione di nuove modalità di gestione del patrimonio, non necessariamente all'insegna dell'esternalizzazione dei servizi, ma all'interno di un diverso rapporto con il mercato che sappia sfruttare al meglio gli spazi di azione offerti dalle norme. Richieste più mirate di risorse per investimenti ritenuti necessari dagli stakeholder, che non si limitino, in altre parole, alla "mera" volontà di ristrutturare l'esistente o ampliare sic et simpliciter il patrimonio (a maggior ragione se non accompagnata dall'altrettanto capacità di mettere a terra i progetti). Questo può volere dire realizzare appartamenti per gli affitti temporanei, per offrire servizi di *housing first* di contrasto alle gravi marginalità.

5. La sostenibilità economica dei "modelli di business" delle Aziende Casa

di Alessandro Furnari e Niccolò Cusumano[1]

5.1 Introduzione

Nel perseguimento dei propri fini istituzionali ogni azienda deve operare secondo il principio di economicità, da intendersi come la capacità di rispettare quelle condizioni di funzionamento che le consentano di perdurare nel tempo senza dipendere strutturalmente da terzi e che ne garantiscano la sostenibilità nel medio-lungo periodo, attraverso l'acquisizione di input e dei relativi processi trasformazione e/o erogazione per dare vita a output volti a soddisfare i bisogni e contribuire alla generazione di valore per l'azienda stessa e per il contesto di riferimento. Le Aziende Casa non fanno eccezione: impiegano risorse e, attraverso la loro combinazione, danno vita a processi di trasformazione ed erogazione che "generano" servizi abitativi al fine di rispondere al fabbisogno espresso da stakeholder, siano essi utenti o enti terzi.

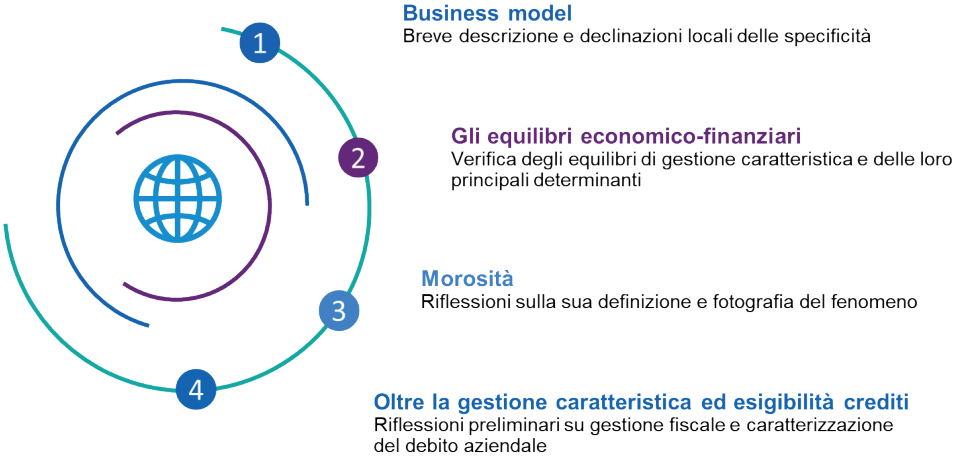
Stante la premessa, il sistema delle Aziende Casa è oggi chiamato a rispondere ad alcune criticità in tema di programmazione economico-finanziaria che hanno impatti significativi sulla propria capacità di presidiare gli equilibri economico-finanziari riuscendo, al contempo, a garantire adeguati standard di servizi abitativi o quantomeno coerenti con i fabbisogni dei territori. Nel tentativo di offrire un primo quadro di sintesi, il presente capitolo del Rapporto prova a sviluppare quattro macro-aree di affondo, sintetizzate nella Figura 5.1 e descritte di seguito. Dove i dati lo hanno consentito, per ciascuna delle dimensioni di analisi proposte, vengono riportate alcune rappresentazioni di sintesi,

[1] Gli autori ringraziano Silvia Rota per il costante confronto e il prezioso contributo nello sviluppo del capitolo.

successivamente descritte e commentate in termini di (i) media campionaria osservata, (ii) variabilità registrata, impiegando il coefficiente di variazione[2] come metrica, (iii) affondo su scostamenti osservati particolarmente rilevanti.

È importante sottolineare che nel capitolo sono riportate analisi che vedono l'intero patrimonio immobiliare gestito come metrica di comparazione generale, senza affondi più analitici per via del livello di dettaglio dei dati a disposizione. I ragionamenti qui condotti si limitano pertanto a «fotografare» una situazione, senza fornire in generale valutazioni di appropriatezza o efficienza della gestione, non essendo disponibili informazioni sufficientemente granulari per potere confrontare le voci selezionate in modo omogeneo e rapportarle alle caratteristiche del patrimonio edilizio che ovviamente ne influenza l'entità.

Figura 5.1. Sintesi delle dimensioni considerate



Per quel che attiene la prima dimensione, i modelli di business, in questa sede si faranno solo alcune considerazioni limitatamente ai loro impatti in termini economico-finanziari. Dall'analisi dei casi, posto che l'oggetto sociale delle aziende casa è sempre lo stesso, ossia la gestione del servizio di interesse economico generale di servizi abitativi, è possibile in prima approssimazione individuare due sottogruppi sulla base di due dimensioni, proprietà del patrimonio e quota percentuale dei ricavi costituita da canoni utenti ERP. La prima dimensione identifica soggetti proprietari da soggetti gestori puri; la seconda guarda, da un lato, all'esposizione al rischio di domanda (leggasi morosità), dall'altro

[2] Il coefficiente di variazione è un indice di variabilità relativa e consente di individuare la dispersione delle osservazioni rispetto al parametro indice rappresentato dalla media campionaria.

alla possibilità di agire in modo attivo sul livello di ricavi, posto che i canoni ERP sono fissati per legge.

Nel contesto delle Aziende Casa, ragionare in termini di economicità implica *in primis* analizzare le condizioni che permettono il raggiungimento dell'equilibrio economico, ossia un bilanciamento dinamico tra ricavi e costi, dal cui mix discende la capacità di sopravvivenza di ogni organismo complesso. Le fonti di ricavo delle aziende casa sono normalmente ascrivibili ai canoni di locazione degli immobili di proprietà o gestiti, se previsti, canoni per la gestione del servizio abitativo corrisposti dagli enti di riferimento, corrispettivi per servizi a rimborso prestati agli utenti oppure nei confronti di altri enti, trasferimenti in conto capitale. Le aziende casa hanno, dunque poche leve a disposizione per influenzare i ricavi derivanti dalla gestione caratteristica, l'economicità dipende quindi dalla loro capacità o di attivare fonti di ricavo alternative di natura commerciale, fermi restando i vincoli derivanti dal loro essere organismi di diritto pubblico e/o in house provider, oppure di ottimizzare l'impiego delle risorse in termini di funzionalità nelle scelte di erogazione delle funzioni e dei servizi.

Non si tratta, pertanto, di valutare la mera manifestazione contabile dei singoli macro-aggregati, ma di riconoscere che queste grandezze possono essere parte attiva di un sistema operativo aziendale teso a responsabilizzare il top management aziendale sui risultati conseguiti e pianificabili, che consenta di superare un approccio più di reazione contingente, anziché di posizionamento proattivo, impiegando tutti gli strumenti manageriali a disposizione come mezzi per definire strategie che rispondano alla mission istituzionale. Guardando ai ricavi è compito del management aziendale sfruttare tutti i margini di libertà offerti dagli statuti/contratti di servizio e normative di riferimento, per modificarne il mix di riferimento, valutando la fattibilità di iniziative di mercato o quasi mercato per adattare la logica dei sussidi incrociati ai servizi pubblici offerti e l'ERP (es. ricavi da canone degli alloggi non ERP, le scelte in merito all'amministrazione di condominio per conto terzi, i servizi tecnici offerti ai Comuni). Le diverse declinazioni di assetto e di modello di business individuate possono differenziare profondamente l'andamento della gestione aziendale.

Un secondo elemento significativo rispetto alle dinamiche economico-finanziarie e centrale per la generazione di free cash-flow - indispensabile per la tenuta degli interventi di manutenzione e per l'effettuazione di investimenti - è inoltre rappresentato dalla capacità di gestire il fenomeno della morosità sui canoni, soprattutto per la componente di spese comuni. Se è vero che la complessità del fenomeno da un lato risiede nell'impossibilità delle Aziende di incidere sulla scelta degli utenti[3], dall'altro nella definizione di "incolpevolezza" nel man-

[3] Consapevoli che le graduatorie sono gestite dagli enti locali e i criteri di ammissione stabiliti da leggi regionali.

cato pagamento delle pigioni, le Aziende possono contabilizzare questa componente di mancate entrate come costo di welfare sostenuto a supporto di categorie fragili e richiedere forme di copertura esterna adeguata; a valle gestire in modo attivo il patrimonio garantendo un migliore match tra utenti e abitazioni (evitando ad esempio che persone sole, anziane, si ritrovino in abitazioni troppo grandi e quindi costose rispetto al loro tenore di vita), efficientare le modalità di recupero crediti, agire sul patrimonio in modo di ridurre le spese di funzionamento e contrastare fenomeni di povertà energetica.

Le scelte operative e di governance operate dalle aziende dimostrano come siano possibili approcci alternativi al fenomeno, con impatti sugli equilibri economico finanziari diversi. Laddove le aziende casa siano remunerate attraverso un canone fisso, corrisposto dagli enti locali, per la gestione del patrimonio gestito di loro proprietà, consente di scaricare su altri soggetti istituzionali il rischio legato alla manifestazione del fenomeno senza di fatto impattare sugli equilibri economici aziendali; o piuttosto, da un punto di vista operativo, dividere nettamente il soggetto deputato alla rilevazione del credito e il soggetto istituzionalmente incaricato della sua riscossione può rappresentare una valida opzione per contenere gli effetti sull'andamento della gestione aziendale e ridurre gli oneri interni legati alla gestione diretta del fenomeno.

Un terzo aspetto che il capitolo vuole affrontare è infine legato alla volontà di provare a offrire riflessioni che vadano oltre la gestione caratteristica e la valutazione dei crediti verso gli utenti, analizzando due distinti aspetti rilevanti per la capacità di perdurare nel tempo delle Aziende: (i) la gestione finanziaria e aspetti di gestione fiscale, che derivano da scelte "libere" operate dal management aziendale e che possono influenzare in maniera determinante gli equilibri economico-finanziari, anche in maniera strutturale, (ii) il livello di indebitamento per l'azienda per il finanziamento degli investimenti, a maggior ragione nel caso in cui il ricorso all'indebitamento sia favorito da un sistema di cofinanziamento da parte di altri soggetti pubblici. Più in generale, sotto questo secondo profilo, si sottolinea infatti che, alla luce della finalità statutaria delle Aziende Casa, scelte come le dismissioni patrimoniali e di indebitamento necessitano di valutazioni bilanciate per salvaguardare gli equilibri di breve senza compromettere la capacità di tenuta di medio-lungo periodo.

Ogni decisione in tema di programmazione e gestione economico-finanziaria non può, naturalmente, prescindere dalle soluzioni organizzative e gestionali adottate dalle singole aziende. Sotto questo profilo, ad esempio, è sin da subìto necessario sottolineare come nel campione osservato sia possibile rinvenire aziende che rilevano le manifestazioni contabili adottando la contabilità economico-patrimoniale, altre che rilevano a mera contabilità finanziaria alla luce della diversa forma giuridica di assetto e della non avvenuta armonizzazione contabile tra le due metodologie di rilevazione. La tecnica di rilevazione

ha già di per sé delle conseguenze: le grandezze sono solo parzialmente comparabili e suggeriscono anche modalità differenti di abbracciare e affrontare la valutazione in merito all'andamento della gestione. In questo senso, anche le analisi che seguono sono state sviluppate nell'ottica di consentire alcune riflessioni sistemiche, cercando di andare oltre l'aspetto tecnico *strictu sensu*. La Tabella 5.1 offre una prima rappresentazione di massima delle principali macro-componenti della gestione caratteristica delle Aziende analizzate nel campione, che vedranno nei paragrafi successivi degli approfondimenti puntuali.

Tabella 5.1. Prospetto di sintesi del risultato operativo delle Azienda Casa (in mln di euro)

	ALER BG-LC-SO	ACER BOLOGNA	ATERP CALABRIA	CASA SPA FIRENZE	ARTE GENOVA	ATER GORIZIA	ITEA TRENTO	ATC PIEMONTE CENTRALE	ATER TRIESTE	ATER UMBRIA
Valore della produzione	35.40	69.76	20.39	32.51	29.06	8.72	40.32	63.12	31.27	18.35
Costi della produzione	33.50	68.14	15.18	31.68	23.68	8.13	38.13	70.67	30.06	17.09
Risultato operativo	+1.90	+1.63	+5.21	+0.84	+5.38	+0.59	+2.19	-7.55	+1.22	+1.26

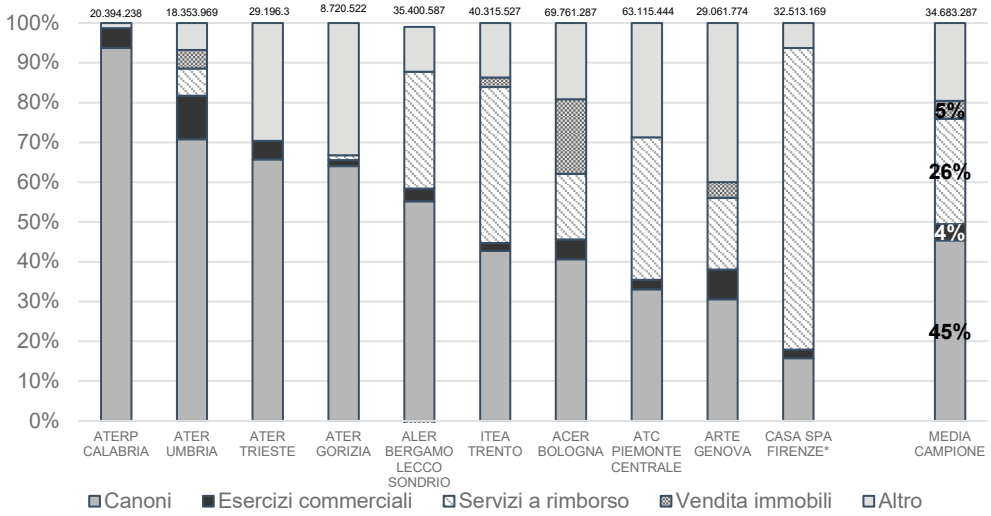
5.2 Determinanti ed equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa

Nell'ottica di una valutazione trasversale degli equilibri economico-finanziari, un primo elemento di rilievo riguarda le componenti positive di reddito o entrate generate dalle Aziende Casa (Figura 5.2). In questo ambito, i singoli contesti regionali e locali presentano dati sensibilmente differenti sia in termini di dimensioni complessive, sia in termini di distribuzione interna, offrendo già un primo spaccato interessante. Le Aziende del campione registrano in media un valore della produzione di circa 34,7 milioni di euro. Di questi, quasi la metà (45%) sono rappresentati dai canoni corrisposti dall'inquilinato. A seguire, i servizi a rimborso rappresentano mediamente il 26% del valore della produzione, mentre l'alienazione di patrimonio[4] e i ricavi derivanti da servizi non *core* di locazione

[4] Da intendersi come plusvalenza, generata dalla differenza tra prezzo di cessione dell'immobile e costo storico iscritto a stato patrimoniale. Da notare come il metodo di rilevazione e valutazione contabile abbia una logica statica (cd. costo storico rettificato) e nella valorizzazione della posta non tenga conto dell'andamento dei valori di mercato (cd. *fair value*), aspetto che se considerato potrebbe alterare, anche in maniera consistente, i valori presenti a stato patrimoniale e la conseguente generazione di plus o minusvalenze da iscrivere a conto economico.

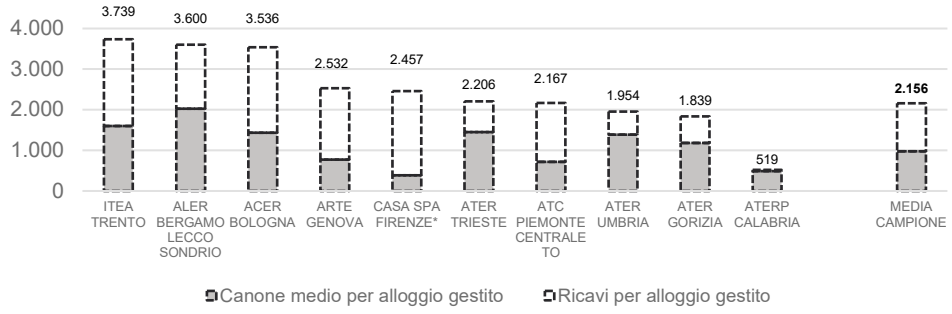
immobili adibiti ad esercizi commerciali costituiscono una quota residuale, rispettivamente pari al 5% e 4% del totale. La restante quota (20%) è imputabile alla voce "Altro", dove confluiscono ad esempio i contributi erogati da enti sovraordinati (es. c/esercizio da Comuni o fondi sociali regionali per le politiche abitative). Osservando lo spaccato delle singole Aziende, è possibile riscontrare rilevanti scostamenti rispetto alla media campionaria e una discreta variabilità, anche in virtù del diverso *business model* e di alcune scelte incrementali non necessariamente imputabili alle Aziende. A titolo esemplificativo, si consideri come alcune di queste dipendano fortemente, se non quasi esclusivamente, dalla componente «canoni» (ATERP Calabria, 94%; ATER Umbria, 71%), a fronte di realtà, come Casa S.p.A. Firenze, in cui la voce è azzerata in virtù della scelta di non assumere il rischio sulla corresponsione dei canoni da parte dell'inquilinato e di operare di fatto come gestore puro di immobili dei Comuni proprietari, generando componenti positive di reddito rappresentate da *fee* fisse corrisposte a fronte del servizio amministrativo e manutentivo erogato. Da sottolineare anche il caso di ACER Bologna, che rappresenta insieme alle altre aziende emiliane un ibrido, per almeno due motivi: (i) l'elevata percentuale di ricavi generati dalla vendita di immobili nell'esercizio considerato (19%, quasi quattro volte il valore della media campionaria); (ii) la distinzione tra contratti di concessione del patrimonio (con pertinenza aziendale dei ricavi da canoni di locazione e della tariffa per le prestazioni fornite – valido per la maggior parte degli immobili gestiti) e convenzione (con pertinenza aziendale del solo corrispettivo legato ai servizi erogati) che regolano i rapporti con i Comuni affidatari del servizio, che mitiga l'esposizione al rischio di domanda.

Figura 5.2. Il valore della produzione delle Aziende e la sua composizione



Se è vero che valore della produzione e relativa composizione offrono elementi utili al confronto in termini di dimensionamento aziendale, tuttavia consentono una comparazione solo parziale dello stato dell'arte delle Aziende analizzate. Sotto questo profilo, decisamente più informativa è la valutazione dei ricavi per alloggio gestito, che consente di parametrare le grandezze analizzate in precedenza a quel fattor comune che nei fatti rappresenta diffusamente il core business aziendale. La Figura 5.3 consente di apprezzare simultaneamente due aspetti: (i) la variabilità dei ricavi complessivamente generati dalle Aziende e (ii) la rilevanza dei ricavi diversi da canoni in ciascuna delle realtà del campione. Mediamente i ricavi medi per alloggio si assestano a 2.156 euro, di cui 977 imputabili ai canoni di locazione (45%, come evidenziato in precedenza) che indicativamente esprimono una redditività media mensile molto contenuta e pari a poco più di 81 euro. I valori più elevati vengono registrati da ITEA Trento (3.739 euro), ALER Bergamo-Lecco- Sondrio (3.600 euro) e ACER Bologna (3.536 euro) guardando ai ricavi nel loro complesso, mentre sul lato canoni il valore si ridimensiona coerentemente a quanto osservato con la media campionaria (diventando rispettivamente 1.597 euro, 2.024 euro, 1.437 euro). Il valore più esiguo appartiene ad ATERP Calabria, dove i circa 20,4 milioni di euro annui ripartiti sulle quasi 40 mila unità immobiliari di proprietà in gestione equivalgono a una media di 519 euro per alloggio, nella quasi totalità rappresentati da canoni di locazione (486 euro).

Figura 5.3. Confronto tra ricavi medi e canone medio per alloggio



** In questo caso i «canoni» fanno riferimento al corrispettivo versato dai Comuni proprietari degli immobili per la loro gestione. Il valore dei canoni figura nel riquadro di colore bianco come ribaltamento da rifatturazione.*

Passando ai meccanismi di assorbimento delle risorse, la Figura 5.4 mostra consistenza e composizione della struttura dei costi operativi. Similmente a quanto osservato sul lato ricavi, anche in questo caso è possibile apprezzare la media campionaria e le eterogenee configurazioni che caratterizzano le Aziende Casa. In media, l'acquisizione di beni e servizi rappresenta la quota maggioritaria, assorbendo circa il 38% dei costi totali. Tale componente risulta inferiore al 25% per ATC Piemonte Centrale (23%), ITEA Trento (24%), Casa S.p.A. Firenze (23%) e ATERP Calabria (20%); al contrario, i costi per beni e servizi di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, ATER Trieste e ACER Bologna cubano oltre il 50% del totale. In particolare, il valore massimo è raggiunto da ACER Bologna (68%), dovuto in buona parte al fatto che l'azienda acquista i servizi di manutenzione dalla partecipata ACER PRO.MO.S. A seguire, i servizi a rimborso cubano mediamente una quota pari al 27% del totale. È bene sottolineare che in questo caso si tratta in linea di principio di risorse che «attraversano» l'azienda e che possono da un lato contribuire positivamente al risultato d'esercizio come segmento d'attività, dall'altro, in caso di inadempienza del soggetto per cui si opera da intermediario (es. inquilini) possono rappresentare una determinante di tensioni finanziarie nel caso in cui, come per la gestione calore, l'azienda casa debba offrire una garanzia al gestore del servizio calore per tutelarlo di fronte a eventuali inadempimenti degli inquilini. In entrambe le fattispecie, appare dunque naturale la scelta operata in passato da diverse Aziende Casa di ridurre l'incidenza di tali costi; ad esempio, agendo sul riscaldamento, mutando gli impianti da centralizzati in autonomi al fine di porre l'onere direttamente in capo ai singoli nuclei.

Un'altra variabile interessante da questo punto di vista è il grado di diffusione dei condomini/autogestioni, che vedono le spese di gestione comuni gravare sui bilanci dei singoli condomini, anziché su quelli dell'azienda casa (al netto di eventuali coperture da morosità sorgente) come nel caso di gestione diretta degli stabili. Riprendendo la descrizione della Figura, si sottolinea poi come Casa SpA, in virtù del singolare business model rispetto al campione, si discosti sensibilmente dal dato medio, arrivando a iscrivere a bilancio costi da servizi a rimborso per circa l'80% del totale perlopiù rappresentati da canoni di locazione. Al contrario, la stessa voce non è presente per ATER Gorizia, ATER Trieste e ATER Umbria. Infine, i costi del personale rappresentano la terza voce di costo per incidenza sul totale, mediamente pari al 20% del totale. Su questa componente è interessante rilevare come mediamente il costo del personale complessivamente inteso si attesti a circa 49,7mila euro, tutto sommato omogeneo tra le aziende considerate, sebbene vada fatto notare come ITEA Trento rappresenti un'eccezione nel panorama del campione in quanto metà del personale staffato sulle attività della Società sia di fatto contrattualizzato dalla PA di Trento[5], contribuendo a contenere il peso sulle componenti negative di reddito e di fatto sostenendo il buon andamento economico osservato in apertura di capitolo.

A completamento di questo quadro, la Figura 5.5 propone una normalizzazione dei costi operativi sul numero di alloggi gestiti dalle Aziende del campione. Il costo medio per unità immobiliare è pari a 2.250 euro e tendenzialmente si osserva come i dati riportati siano correlati positivamente con quanto presentato nella Figura 5.3 con riferimento ai ricavi, che sembra suggerire che la modulazione e la distribuzione delle risorse assorbite dipendano più dal perimetro di opportunità offerto dalla capacità di generare ricavi (magari comprimendo attività manutentive in assenza di fonti adeguate) che non da una riflessione rispetto alle loro modalità d'impiego anche in presenza di *business model* simili.

In altri termini, a fronte di attività simili per via di modelli di gestione comparabili, si osservano valori di assorbimento molto diversi in termini assoluti e di allocazione interna, che suggeriscono come la pianificazione delle attività e le scelte di combinazione delle risorse sia più una reazione al livello di ricavi, fortemente dipendenti da fattori contingenti ed esterni, che non il frutto di una programmazione fondata su struttura dei modelli di servizio e delle relative modalità di messa a terra. Pertanto, anche in questo caso i costi maggiori per unità immobiliare vengono fatti registrare da ACER Bologna (3.766 euro), ITEA Trento (3.537 euro) e ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (3.406 euro).

[5] Si specifica che tale soluzione è stata utilizzata fino al 31 dicembre 2019 (anno considerato nel presente studio), mentre dal 2020 il costo del personale dipendente della Provincia viene sostenuto da Itea SpA, a fronte dell'attivazione della cd. «Gestione SIEG» (si veda il §5.5. per approfondimenti).

Figura 5.4. I costi operativi delle Aziende e la loro articolazione

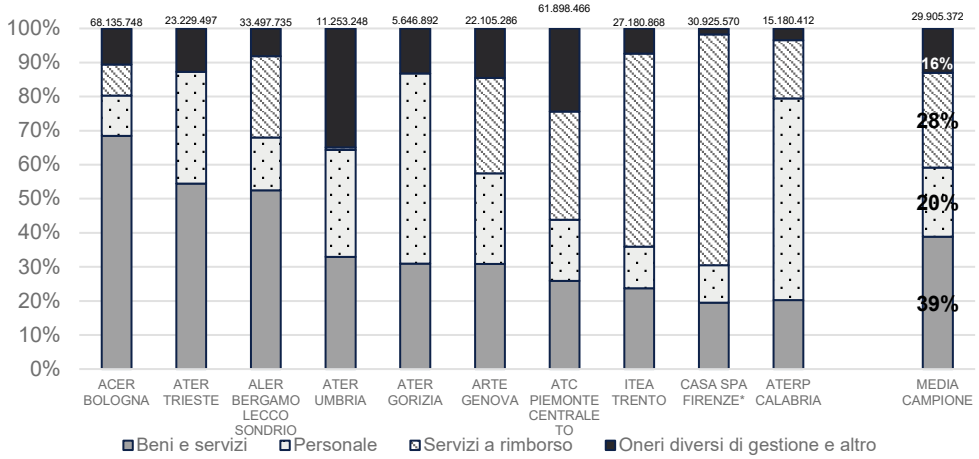
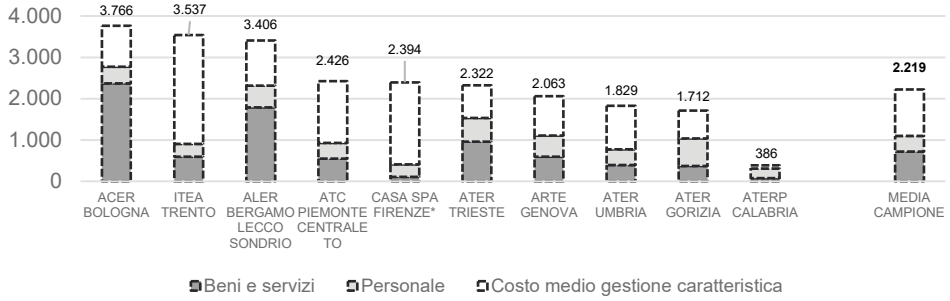


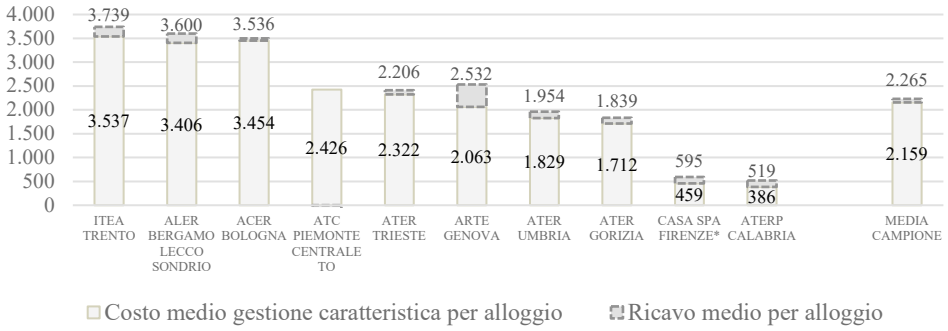
Figura 5.5. Composizione del costo medio per alloggio gestito



All'opposto, i costi operativi relativamente limitati e la vasta dotazione di appartamenti di ATERP Calabria determinano il valore minimo del campione (386 euro per alloggio). È bene ricordare che tali calcoli sono stati effettuati sull'intero patrimonio immobiliare gestito non essendo sempre disponibile il numero di alloggi gestiti in condominio/autogestione in quanto presente solo il dato relativo agli stabili e che, anche laddove tale dato sia stato reso disponibile, non è stato possibile ribaltare puntualmente i valori non disponendo di dati di contabilità analitica.

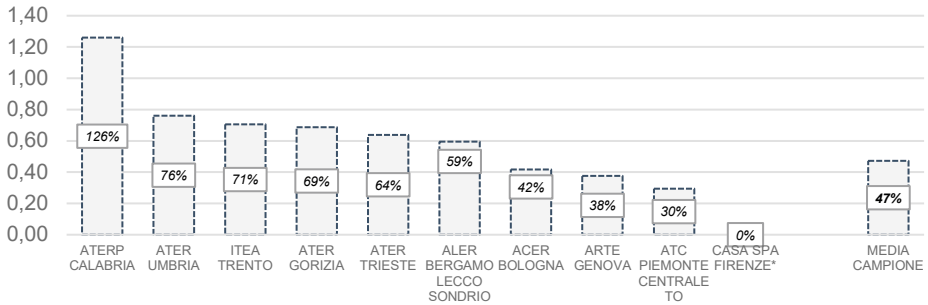
La Figura 5.6 e la Figura 5.7 concludono questo primo paragrafo di confronto trasversale su dimensioni economico-finanziarie inquadrando i profili di equilibrio reddituale dei provider di servizi ERP, mostrando il risultato operativo generato per alloggio gestito (Figura 5.6) e la «distanza» dei ricavi da canoni dai costi operativi aziendali (Figura 5.7). Nel primo caso, fatta eccezione per ATC Piemonte Centrale, che genera una perdita operativa secca di 260 euro per alloggio gestito, il valore della produzione di ogni Azienda Casa eccede i costi operativi sostenuti di un ammontare medio di circa 100 euro per alloggio. ARTE Genova registra il valore più elevato (469 euro per alloggio), anche per via di contributi funzionali alla copertura di oneri finanziari particolarmente consistenti spiegati più dettagliatamente nel paragrafo 5.4, seguita da ITEA Trento (203 euro per alloggio) e ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (193 euro per alloggio). Nel secondo caso, invece l'indicatore di efficiente produzione (IEP) riadattato al contesto delle Aziende Casa consente di monitorare la distanza dal punto di pareggio considerando costi operativi sostenuti e la capacità di copertura garantita dai ricavi derivanti dal *core business* aziendale diffusamente inteso, ossia i canoni di locazione. Emerge chiaramente una modesta e parziale copertura dei costi operativi tramite ricavi da canoni, mediamente pari al 47%. L'unico valore sopra l'unità è fatto registrare da ATERP Calabria. Le altre Aziende fanno registrare valori bel al di sotto dell'unità, da un minimo del 30% di ATC Piemonte Centrale a un massimo del 76% di ATER Umbria. Emerge, quindi, la necessità di riflettere sulla determinazione di aree di risultato aziendale che in maniera più granulare possano isolare i contributi alla gestione offerti dalle potenzialità di differenziazione e specializzazione che le Aziende possono darsi: ad esempio, in prima battuta guardando a ERP *vs* no-ERP *vs* esercizi commerciali, per poi dettagliare le singole attività anche sul lato dell'assorbimento di risorse evitando annacquamenti nelle valutazioni e iniziando a impiegare strumenti interni di programmazione e monitoraggio che sostengano una più chiara definizione di contributi, responsabilità interne e logiche di performance management.

Figura 5.6. Risultato Operativo per alloggio gestito e sua composizione



** A differenza delle rilevazioni precedenti, in questa rappresentazione si è tenuto conto delle sole manifestazioni contabili di competenza della Società.*
Note: i valori della media campionaria riportati nella Figura sono diversi da quelli analizzati in precedenza per via della diversa valorizzazione dei dati afferenti a Casa SpA e della scelta di impiegare la media aritmetica come metodologia di rilevazione, in modo da apprezzare in maniera più estesa l'andamento gestionale delle Aziende e ridurre l'effetto derivante da presenza di outlier nel campione.

Figura 5.7. Panoramica dell'Indice di Efficiente Produzione (IEP) riadattato



5.3 Morosità

Un fenomeno che incide significativamente sulle dinamiche economico-finanziarie di molte aziende casa è rappresentato dalla morosità relativa ai canoni di locazione e alla quota di servizi a rimborso. Il quadro di riferimento è eterogeneo per il livello di morosità presente nei diversi territori e per le politiche di recupero

crediti praticate dalle Aziende (Guarini e Rota, 2019[6]). Prima ancora di valutare il dimensionamento del fenomeno e alcune dinamiche che lo riguardano è, tuttavia, necessario affrontare preliminarmente una questione di carattere definitorio. Come si è evinto dal Capitolo 2 del presente Rapporto di ricerca, ciascun contesto perimetra il fenomeno in maniera autonoma e differenziata, non consentendo una comparazione pienamente esaustiva. La riflessione è valida sia «in entrata» sia «in uscita». Sotto il primo profilo, le Regioni non ne definiscono criteri chiari e univoci, specialmente con riferimento alla morosità incolpevole, lasciando alle Aziende una certa discrezionalità decisionale. Al di là degli effetti indiretti di questa tendenza a definire in modo diverso la decadenza del diritto all'immobile, dal punto di vista dell'analisi questa considerazione implica una diversa quantificazione sostanziale che le Aziende possono fornire rispetto al tema, da tenere a mente nel momento in cui si osservano i dati rilevati nello studio. L'inesigibilità dei crediti e il relativo stralcio non sempre vengono trattati con medesime valutazioni e tempistiche e possono condurre a scelte di accantonamento (es. su Fondo Svalutazione Crediti) che possono significativamente alterare e condizionare la gestione corrente, sottraendo ad esempio risorse alla gestione ordinaria aziendale e/o mantenendo artificiosamente elevato il valore delle «attività» e, come contropartita, del livello di indebitamento.

A questo elemento di complessità, si aggiunge la contrapposizione tra staticità e dinamicità nella sua lettura e determinazione. Da questo punto di vista, la riflessione qui proposta suggerisce di analizzare simultaneamente la strutturalità e accumulazione nel tempo (valori stock) e le dinamiche recenti di ridimensionamento o esacerbazione (valore flusso), a partire dalle condizioni di perimetrazione del fenomeno che ciascuna Azienda si dà. Per rendere maggiormente comparabili le grandezze rilevate, si è scelto di parametrare i valori al numero di alloggi gestiti dalle singole Aziende, sebbene rinunciando alla differenziazione tra incolpevole e colpevole a causa della carenza di informazioni puntuali a riguardo. La Figura 5.8 e la Figura 5.9 offrono una fotografia delle due dimensioni considerate. Si specifica che sono stati inseriti nelle figure anche le informazioni relative alle Aziende che non sono esposte al rischio di domanda, al fine di offrire un confronto pieno ed esaustivo e poter sviluppare riflessioni rispetto a quali conseguenze possono generare le scelte di *outsourcing*. Mediamente si osserva una morosità «storica» di 1.952 euro ad alloggio (perlopiù su canoni, meno spinta sul lato servizi), a fronte di una variazione nell'ultimo esercizio considerato di 277 euro. Specialmente osservando il valore flusso, il dato medio è fortemente influenzato

[6] Rota S., Guarini E. (2019), Equilibri di bilancio e performance management: quali sistemi informativi per la governance delle aziende pubbliche di servizi abitativi?, in Fosti G., Perobelli E., Saporito R. (a cura di) *Il valore pubblico della Aziende Casa*, EGEA, Milano

dal consistente valore fatto registrare da ATC Piemonte Centrale, fortemente influenzato dall'impianto della normativa regionale che prevede l'erogazione del Fondo Sociale agli utenti con ISEE inferiore ai 6.200 euro che abbiano versato meno del 15% dei canoni e delle spese di gestione previste nell'esercizio e che «spinge» alcune categorie di utenti all'interno del perimetro della morosità incolpevole. Si tratta pertanto di una valutazione potenzialmente fittizia, sia rispetto all'effettiva classificazione di utente moroso, dato il meccanismo automatico di postposizione di un anno dei versamenti dovuti che di fatto regolarizza i flussi di cassa negli esercizi successivi, sia in termini di (in)colpevolezza. In ogni caso, senza considerare quest'ultimo valore, interessante notare come lo storico faccia registrare un'elevata variabilità (CV = 0.6; min = 343 euro; max = 2.465), frutto di accumulazioni stratificate nel tempo, a fronte di valori flusso più omogenei, ma comunque eterogenei (CV = 0.4; min = 75; max = 348).

Figura 5.8. Stock di morosità per alloggio gestito: valori medi per alloggio su canoni, servizi e totale

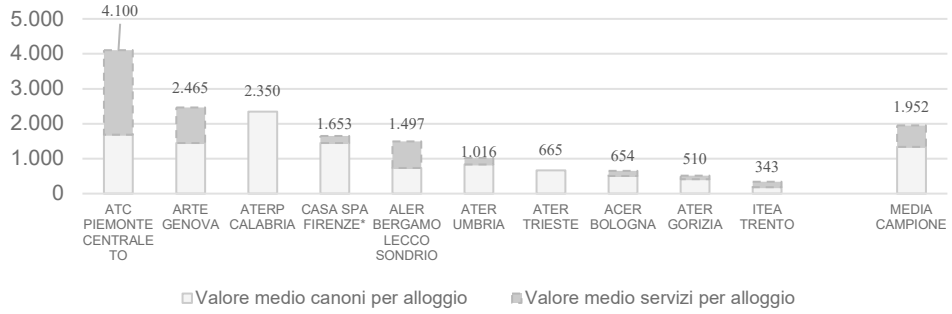
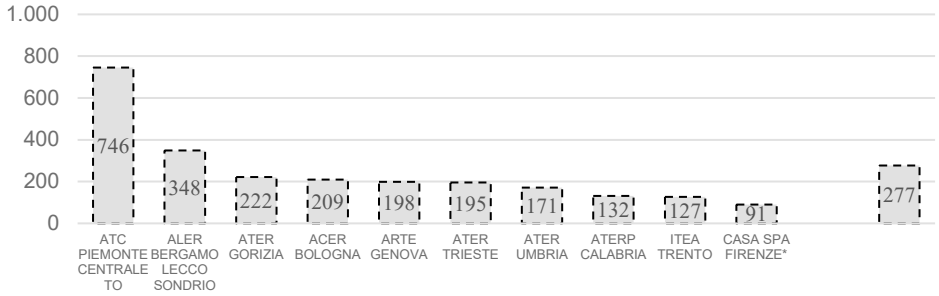


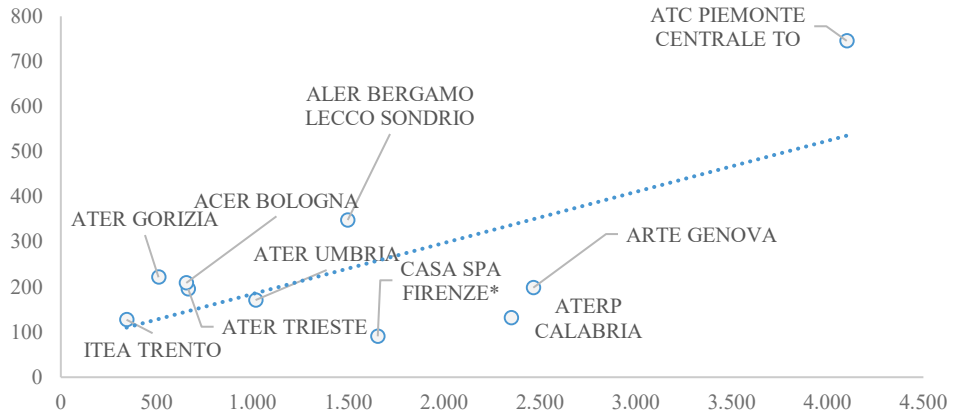
Figura 5.9. Flusso morosità per alloggio gestito nell'ultimo biennio considerato: valore medio complessivo



Combinando e comparando le due dimensioni, la Figura 5.10 fornisce una potenziale spiegazione a quanto appena descritto mostrando il livello di esposi-

zione al rischio di domanda nel breve periodo. In particolare, segnala la presenza di una *path dependency* distorsiva che sfocia in un circolo vizioso apparentemente autoalimentantesi: maggiore il livello di morosità storico accumulato (dato stock visualizzato nella precedente Figura 5.8), maggiore la propensione a registrare morosità sorgente. Tale evidenza, combinata con la compressione rispetto alla capacità di autofinanziamento descritta nel precedente paragrafo, mostra come specialmente i modelli «tradizionali» siano intrappolati in un meccanismo che genera simultaneamente tensione economica e finanziaria tale da mettere in seria discussione l'allineamento al principio di economicità aziendale, oltre che conseguentemente minare la possibilità delle Aziende di operare efficacemente nella risposta al bisogno abitativo emergente e di pianificare in chiave strategica il proprio posizionamento con scelte di respiro più ampio rispetto alle contingenze.

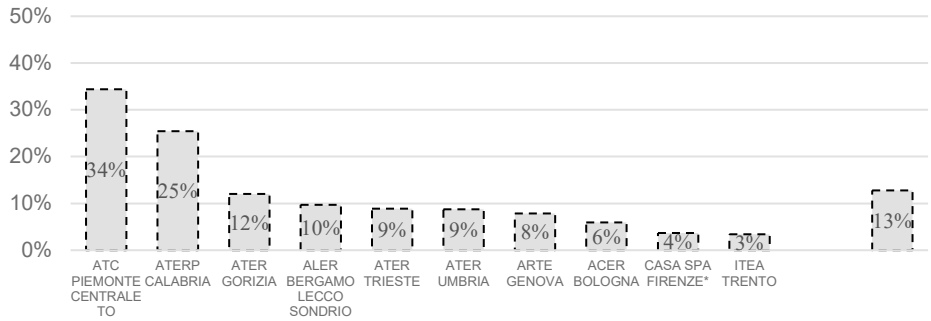
Figura 5.10. Confronto tra valori della morosità «stock» (asse orizzontale) e morosità «flusso» (asse verticale) per alloggio gestito



Infine, un ulteriore parametro d'osservazione utile ai fini della descrizione del fenomeno, seppur non pienamente rappresentativo di tutte le casistiche per via della più o meno ampia esposizione al rischio di domanda, è dato dall'elevata incidenza della morosità sui ricavi (Guarini e Rota, 2019). Sebbene possa essere di interesse una valutazione «tradizionale» che rapporti l'accumulazione registrata nel tempo all'attuale capacità di generare componenti positive di reddito, in questa sede si è ritenuto più appropriato utilizzare un indicatore che potesse offrire una vista maggiormente dinamica sul fenomeno. La Figura 5.11 mostra l'incidenza della morosità netta generata nell'ultimo esercizio considerato, rap-

portandolo al valore della produzione aziendale. L'indicatore permette di orientarsi rispetto alla rilevanza del fenomeno rispetto all'attuale capacità di generare ricchezza delle Aziende e quanto una sua erosione possa generare tensioni finanziarie compromettendo la capacità di autofinanziamento aziendale, in special modo per chi ha in capo la gestione diretta del fenomeno e «subisce» le conseguenze della sua evoluzione in quanto di pertinenza aziendale. Valori attorno al 10% possono già rappresentare un campanello d'allarme considerando il rapporto tra componenti positive e negative di reddito mostrate nel precedente paragrafo e la strutturalità della morosità osservata poco sopra. Ancora una volta un valore decisamente molto elevato e fuori scala viene fatto registrare da ATC Piemonte Centrale. Interessante notare come le Aziende con il rischio di domanda posto «fuori confine» aziendale o che hanno esternalizzato la riscossione del credito mostrino i valori più contenuti del campione. dall'altro, la diretta esposizione dell'Ente proprietario sembra contribuire a una maggiore responsabilizzazione dell'Azienda Casa in merito a prevenzione e ricerca di soluzioni per il contenimento del fenomeno che propone un vantaggio di differenziazione a una maggiore *accountability* esterna piuttosto che interna; dall'altro, strettamente collegato e in parte conseguenza, c'è un tema di «scarico» gestionale a soggetti specializzati nell'attività che può aumentare l'efficacia dell'azione posta in essere;

Figura 5.11. Incidenza della morosità "flusso" sul valore della produzione aziendale



In ogni caso, il fenomeno della morosità meriterebbe approfondimenti che abbiano come oggetto di osservazione variabili e dimensioni più granulari (es. la localizzazione delle unità immobiliari, cluster sociali ed economici). Considerazione che può essere estesa all'identificazione di aree di risultato chiare per la gestione aziendale, con spaccati e viste parziali che possano consentire di penetrare più in profondità l'andamento aziendale, i contributi alla gestione forniti e i risultati conseguiti.

Esiste poi un tema di assetti istituzionali di sistema che non può essere ignorato e rispetto al quale alcune decisioni di filiera (es. Casa SpA Firenze) o aziendali (ITEA Trento SpA) possono rappresentare scelte di posizionamento utili, ma allo stesso tempo una potenziale fonte di deresponsabilizzazione rispetto alla mission istituzionale delle aziende, sebbene i dati sembrino indicare il contrario. È bene dunque sottolineare l'importanza di osservare concettualmente il fenomeno lungo l'intera filiera istituzionale delle politiche della casa, allargando la perimetrazione delle analisi prima e dell'azione poi all'intero «gruppo pubblico» che ne detiene la responsabilità istituzionale. Legando i risultati del presente paragrafo con quanto emerso nel precedente, è infatti possibile evidenziare come la complessità nella gestione del fenomeno sia dato in primis dal combinato disposto di (i) impossibilità delle aziende di incidere direttamente sul livello dei canoni e (ii) crescente fragilità delle condizioni degli utenti dell'edilizia abitativa pubblica. Allo stesso tempo, sebbene non si possano non considerare le diverse e probabilmente più vantaggiose condizioni di contesto in cui operano, emerge come i livelli più modesti vengano registrati da chi non ha in capo la titolarità nella gestione del fenomeno e/o dalle Aziende che hanno deciso di separare istituzionalmente il momento della notifica dal momento della riscossione. Mantenere internamente e attivare efficaci politiche di recupero crediti inevitabilmente richiede, come detto, una sempre più attenta e granulare analisi del fenomeno in termini di variabili utilizzate per definirlo e fabbisogni informativi di dettaglio che i sistemi informativi attualmente fruiti non sembrano in grado di offrire sia in termini di architettura che in termini di ricchezza di contenuto.

5.4 Oltre gli equilibri di gestione caratteristica

Nell'ottica di completare il quadro di riferimento rispetto al quale affrontare il tema dell'economicità delle Aziende Casa, il presente paragrafo offre alcune considerazioni relative alla gestione fiscale e al livello di indebitamento.

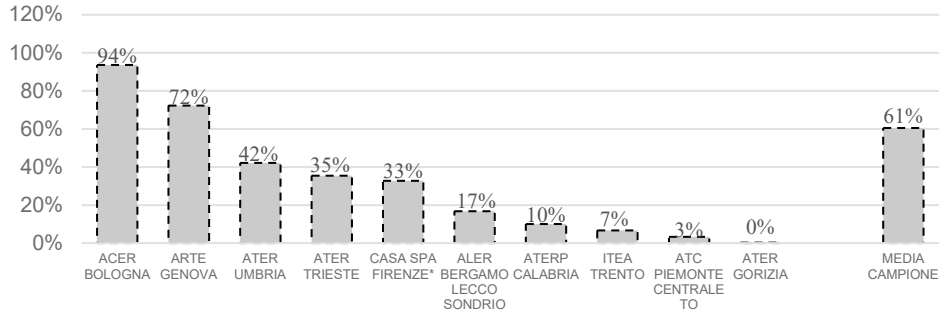
Con riferimento alla prima, vengono qui presi in considerazione elementi che direttamente o indirettamente concorrono alla formazione del risultato d'esercizio, sia incidendo come imposte sul risultato operativo generato, sia concorrendo alla determinazione degli «oneri diversi di gestione» citati nel paragrafo 5.2. Nel primo caso, le voci preponderanti sono rappresentate da IRES e IRAP, con distinzione tra competenza nell'esercizio e differimento. Nel campione si osserva una grande eterogeneità nell'incidenza percentuale sul risultato operativo, che va da un modesto 3% di ATC Piemonte Centrale (ascrivibile al risultato negativo conseguito, che di conseguenza annulla il calcolo dell'IRES) e valori vicini alla soglia del 100% nelle ATER friulane e di ITEA Trento. Nel

secondo caso, invece, rilevano specialmente quelle imposte che gravano sui proprietari di immobili e che di conseguenza generano oneri sulle aziende imputabili alle pertinenze legate, ad esempio, a IMU, TASI e Imposte di bollo e di registro. Si consideri che tra le Aziende incluse nel campione proprietarie di parte consistente del patrimonio gestito, IMU e TASI simultaneamente considerate arrivano mediamente a rappresentare poco meno del 50% del risultato operativo generato; meno rilevanti le Imposte di bollo e le Imposte di registro sui contratti di locazione (per metà di competenza dell'ente proprietario, per metà a carico dell'utenza), ma comunque significative. È chiaro che anche sotto questo profilo, l'orientamento di fondo del *business model* rispetto al detenere o meno la proprietà degli immobili ha degli effetti significativi sulla gestione corrente, a fronte tuttavia di maggiori vantaggi e agevolazioni nella gestione fiscale *strictu sensu*, di cui non sempre le Aziende riescono a beneficiare.

Guardando alla seconda dimensione presentata in apertura di paragrafo, le Figure che seguono offrono una fotografia complessiva sul livello di indebitamento delle Aziende analizzate. Includere questa dimensione è ritenuto particolarmente rilevante alla luce del fatto che, a differenza dell'ente proprietario, le Aziende Casa non hanno formalmente vincoli sull'indebitamento e potrebbero potenzialmente agire da veicolo strumentale alla contrazione di indebitamento nel caso fosse sufficientemente solida da un punto di vista economico-finanziario (vedi anche capitolo 4). Elemento in più per considerare la sostenibilità del debito come elemento utile a comprendere lo stato di salute dell'azienda.

Più nello specifico, il primo spaccato offerto dal paragrafo include anche la componente di oneri legati alla gestione finanziaria aziendale. La Figura 5.12, in particolare, mette in relazione gli oneri finanziari e il risultato operativo per verificare la presenza di eventuali tensioni e consentire una più agevole comparazione con i soggetti che adottano la contabilità finanziaria come metodologia di rilevazione contabile per verificare il peso relativo espresso dall'indebitamento sulla parte corrente di gestione. Emerge una media piuttosto consistente e pari al 61%, trainata perlopiù da due valori particolarmente consistenti: da un lato ACER Bologna (94%, 868mila euro), dall'altro ARTE Genova (72%, 3.8mln di euro). La consistenza in termini assoluti di questa seconda Azienda rileva in maniera significativa: la scelta di cartolarizzare poco prima dello scoppio della crisi finanziaria del 2007 ha creato delle tensioni finanziarie notevoli che vengono coperte da contributi erogati dai soggetti istituzionali e che figurano nel valore della produzione.

Figura 5.12. Il rapporto tra oneri finanziari e risultato operativo

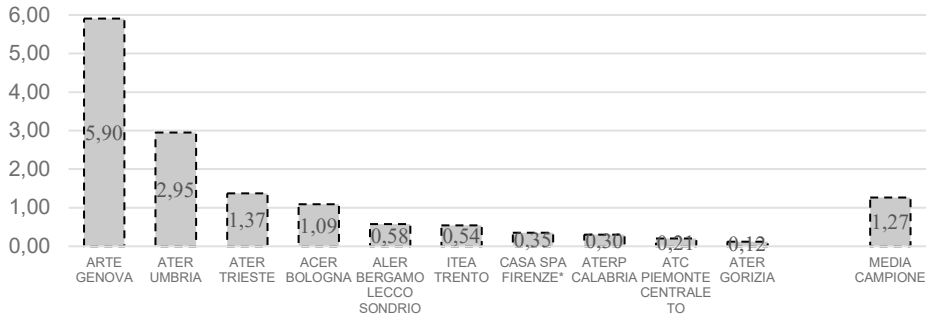


La Figura 5.13 e la Figura 5.14 propongono due differenti rappresentazioni dello stock di debito delle Aziende del campione con riferimento al solo debito contratto con istituti creditizi, banche e fornitori, escludendo quindi il debito da altri soggetti della Pubblica Amministrazione per valutare l'effettiva esposizione sul mercato creditizio. In primo luogo, se ne propone il suo dimensionamento, proponendo l'ormai consueto rapporto consueto rapporto con il numero di alloggi gestiti per migliorare la comparabilità dell'informazione e, in questo caso, provare indirettamente ad abbinare il livello di indebitamento ai nuclei assegnatari, ipotizzando una piena saturazione degli immobili. Dalla Figura 5.13 emerge una forte tensione su ARTE Genova dovuta alle motivazioni spiegate poco sopra. In generale si osserva una media di 2.723 euro per alloggio/nucleo con valori minimi e ancora una volta una discreta eterogeneità tra le aziende del campione. Il dato assume particolare valore se si considera che parte di questo debito vede in contropartita i quasi 2.000 euro di stock di morosità iscritto a stato patrimoniale nella forma di credito

Figura 5.13. Stock di debito verso istituti creditizi, banche e fornitori per alloggio gestito

Per provare a fornire qualche ulteriore considerazione rispetto all'esposizione al mercato creditizio è utile porre costante attenzione al rapporto tra stock del debito (debiti di finanziamento, anche qui da intendersi al netto dei debiti verso la Pubblica Amministrazione) e il valore della produzione generato. Più il valore dell'indicatore è elevato e superiore all'unità, maggiore la tensione finanziaria registrata.

Figura 5.14. Rapporto tra stock di debito verso istituti creditizi, banche e fornitori e valore della produzione



La Figura 5.14 mostra ancora una volta un valore medio non trascurabile e pari a 1,27, con il "solito" picco di ARTE Genova e valori elevati per ATC Piemonte Centrale e ATER Umbria. In ogni caso, si segnala anche come ben sei aziende riportino valori al di sotto dell'unità, anche per via di livelli di indebitamento consistenti verso soggetti istituzionali della Pubblica Amministrazione (sopra il 65% del debito complessivo, con picchi del 92%). Quest'ultima considerazione porta a considerare che l'autofinanziamento registrato dalle Aziende rimane una parziale, seppure coerente, chimera, in virtù del fatto che la tenuta finanziaria è in qualche modo garantita dal "cuscinetto" rappresentato dagli enti proprietari.

5.5 Conclusioni

Nell'affrontare il tema dell'economicità aziendale, sebbene non esaurendo il potenziale di affondo ma trattando le principali informazioni raccolte nell'ambito dello studio, il capitolo fa emergere nitidamente alcuni ambiti di riflessioni centrali nell'ottica di proiettare le Aziende Casa nel medio-lungo periodo.

In primo luogo, la principale componente positiva di reddito è rappresentata dai canoni di locazione versati dagli utenti. Se il risultato di per sé non sorprende, colpisce come rappresenti mediamente una quota inferiore alla metà del

valore della produzione espresso dalle aziende del campione, con una importante variabilità. Questa evidenza fa diffusamente il paio con il diverso *business model* abbracciato dalle Aziende e con alcune scelte di natura contingente non necessariamente imputabili alle Aziende. Sebbene abbia certamente un'incidenza su alcuni aspetti rilevanti della gestione aziendale, la principale spiegazione alla diversa composizione dei ricavi non sembra imputabile alla forma societaria. Gli estremi del campione sono infatti rappresentati da aziende che dipendono fortemente, se non quasi esclusivamente, dalla componente «canoni», e da realtà in cui la voce è praticamente azzerata in virtù della scelta di operare di fatto come gestore puro di immobili dei Comuni proprietari, con *fee* fisse corrisposte a fronte del servizio amministrativo e manutentivo erogato. Nel primo caso, le aziende sono esposte a un vero e proprio rischio di domanda, acuito nel caso specifico delle Aziende Casa dall'impossibilità di poter agire sulle caratteristiche dell'utenza, non controllando né i requisiti per l'accesso in graduatoria, né la formazione della graduatoria stessa; nel secondo caso tale rischio è nullo e il tema riguarda semmai il mancato adeguamento della *fee* ai tassi reali di crescita dell'economia e indirettamente alla crescente fragilità dell'inquilinato. Sotto questo profilo, estremamente interessante è la discussione avviata in Provincia Autonoma di Trento rispetto all'attribuzione a ITEA SpA della gestione delle graduatorie in fase di selezione oltre che di assegnazione: si tratterebbe di esorcizzare una "tradizione" sistemica che sottrae alle Aziende Casa una leva importante per la valutazione dell'effettiva capacità di autofinanziamento societaria, a patto di mantenere un equilibrio con il sistema istituzionale inteso in senso ampio e non disperdere e frammentare l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di risposta al bisogno abitativo in capo all'ente proprietario. Gli aspetti citati sulle graduatorie hanno infatti un impatto diretto sulla capacità degli utenti di sostenere gli importi dei canoni di locazione, che può contribuire allo sviluppo del fenomeno della morosità, del *mismatch* tra composizione del nucleo e dimensionamento degli immobili, o ancora il problema delle occupazioni abusive.

In secondo luogo, i soli ricavi da canoni già oggi riescono solo parzialmente a coprire i costi di produzione, tendenzialmente rigidi nel medio periodo considerandone la fissità di alcune sue componenti (si veda il personale, potenzialmente rivedibile addirittura al rialzo dopo anni di contenimento e blocco del turnover) e la recente ricerca di margini di efficienza operativa giunta sostanzialmente a saturazione stante l'attuale assetto. In questa configurazione, consci della potenziale utenza in ingresso tendenzialmente più fragile di quella in uscita, un'estensione "verticale" della voce "canoni" è difficile da immaginare, anche nel caso di ampliamento dell'offerta abitativa attuale. Più praticabile, invece, appare essere la possibilità di espandere "orizzontalmente" il valore della produzione, estendendo

il perimetro delle fonti di entrata con servizi accessori tradizionali (es. i servizi a rimborso descritti nel capitolo) o «nuovi» (es. mediazione), modificando il mix complessivo e potenziando la capacità di autofinanziamento e di interventistica sul fronte manutentivo delle realtà aziendali. Quando compiute, queste scelte appaiono perlopiù volte a ottimizzare il carico gestionale e a ridurre il rischio morosità, piuttosto che irrompere su una modifica dell'orientamento strategico di fondo aziendale. O ancora, lo studio ha permesso di evidenziare la presenza di potenziali opzioni «chiavi in mano» per contenere il livello di esposizione al rischio di domanda tipico delle Aziende analizzate e principale vettore delle considerazioni appena esposte. Si è visto ad esempio come in alcuni casi (Casa SpA e ACER Bologna) questo sia stato posto a monte, in toto o in parte, al di fuori delle pertinenze aziendali; un ulteriore soluzione di «alleggerimento» sotto questo profilo e degna di nota è desumibile dal caso Itea SpA e fa riferimento all'impiego dei cd. «contributi SIEG[7]»: con convenzione stipulata tra Provincia Autonoma di Trento e Itea SpA. in merito all'attuazione del ricorso a questa forma di contributo, siglata a far data dall'1 aprile 2021, la Provincia ha di fatto annullato il rischio di domanda in capo alla Società, impegnandosi a riconoscere a Itea SpA una "copertura" del differenziale negativo risultante dalla differenza tra canoni incassati e costi sostenuti annoverabili come SIEG (es. sono esclusi totalmente o in parte gli ammortamenti dei beni strumentali; o piuttosto, sono esclusi dal computo gli immobili non riconducibili alla gestione sociale), al netto della quota di ricavo derivante dal servizio svolto. Come conseguenza, la soluzione rappresenta un'interessante opzione per conciliare attività svolta dalla Società, che rappresenta uno strumento di supporto sociale, e la natura della struttura societaria, che necessita di istruire un bilancio almeno in pareggio; riflessione potenzialmente estendibile a tutte le Aziende incluse nel campione, specialmente se con *business model* «tradizionali».

In terzo luogo, strettamente collegato ai primi due punti sollevati, lo studio permette di sviluppare alcune riflessioni sul fenomeno morosità almeno sotto tre punti di vista:

[7] Le regole sugli aiuti di Stato nei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) prevedono la possibilità di compensazioni, pur costituenti «aiuti di Stato» esentate da notifica alla Comunità Europea (ex art. 3 della Decisione 2012/21/UE del 20 dicembre 2011), inquadrando questa categoria di contributi da Stato nella forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico affidato a determinate imprese incaricate della gestione di SIEG. In PA di Trento, anche alla luce del pronunciamento della conferenza Stato-Regioni (documento n.14/090/CR8/C3-C4), si è operato dando corso dal 2021 alla configurazione di un sistema SIEG nell'ambito dell'edilizia sociale.

- la sua definizione e perimetrazione nei vari contesti avviene in maniera autonoma e differenziata, non consentendo una comparazione pienamente esaustiva;
- confrontando la sua strutturalità e accumulazione nel tempo (valore stock) con le dinamiche recenti di ridimensionamento o esacerbazione del fenomeno (valore flusso) emerge una *path dependency* distorsiva: a una morosità strutturale media per alloggio gestito più elevata sembra corrispondere una maggiore generazione di breve periodo. Sotto questo profilo, è fisiologico osservare due soluzioni che caratterizzano le aziende con una minore tensione all'accumulo e alla generazione: (i) la scelta di non farsi carico del rischio morosità pone "fuori confine" il fenomeno, demandando al sistema istituzionale largamente inteso; (ii) la scelta di separare "momento della notifica" e "momento della riscossione", spostando nei fatti su altri soggetti istituzionali il rischio di inesigibilità del credito e riducendo il carico gestionale interno.
- la morosità merita in ogni caso approfondimenti che abbiano come oggetto di osservazione variabili nuove e diverse, che ne permettano una lettura il meno possibile dis-integrata: la scarsa interoperabilità dei sistemi informativi rappresenta certamente un vulnus rilevante su cui agire e la loro architettura va in ogni caso pensata in chiave strategica per la determinazione puntuale del fenomeno e dei "luoghi" in cui si annida. Considerazione, questa, che può peraltro essere estesa all'identificazione di aree di risultato chiare per la gestione aziendale, con spaccati e viste parziali che possano consentire di penetrare più in profondità l'andamento aziendale, i risultati conseguiti e verificare l'esistenza o meno di «sussidi incrociati» che mostrino effetti di compensazione interna su cui far leva in sede di identificazione delle priorità strategiche aziendali.

Le ultime considerazioni riguardano le gestioni accessorie e il livello di indebitamento. Come più volte ribadito, la prima dimensione ha un forte collegamento con il tema della proprietà degli immobili. La quasi totalità delle Aziende analizzate sono infatti, oltre che gestori, anche proprietarie in larga misura del patrimonio loro affidato. Questo aspetto, ad esempio in ambito fiscale, non è irrilevante sebbene di controversa lettura: fa sorgere la manifestazione contabile di IMU e TASI e Imposte di registro/bollo a erosione del risultato operativo aziendale, a fronte però di agevolazioni fiscali che possono impattare positivamente sul risultato d'esercizio registrato. Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, la limitata presenza di adeguati livelli di autofinanziamento ha condotto le Aziende a un non trascurabile livello di indebitamento , aspetto che

evidentemente porta con sé crescenti tensioni di liquidità nel prossimo futuro, che si riflette peraltro (i) nella dipendenza da enti terzi per la sostenibilità aziendale e/o (ii) nella mancata capacità di provvedere a interventi di manutenzioni adeguati rispetto al fabbisogno espresso dall'offerta abitativa gestita.

In breve, il capitolo ha offerto una panoramica su quelle aree ritenute particolarmente rilevanti per una valutazione comparativa dell'andamento economico-finanziario delle Aziende oggetto di studio. Nel farlo ha permesso di rappresentare alcuni elementi emersi come *key points* nelle considerazioni per lo sviluppo del settore e delle realtà analizzate, evidenziando come esistano diverse soluzioni a macchia di leopardo che consentono di rispondere alle istanze di contesto. A fronte della postura strategica che il sistema istituzionale delle politiche abitative e le Aziende Casa deciderà di assumere, è evidente come esistano dei driver che permettano di sottolineare come esistano degli spazi di applicabilità puntuale su alcuni temi (es. proprietà degli asset, coordinamento con altri attori istituzionali e attivazione di servizi *peripherals,* maggiore granularità informativa per l'assunzione di decisioni, esternalizzazione della riscossione crediti) che prescindono la configurazione complessiva.

6. Conclusioni

di Raffaella Saporito[1]

Lo studio comparativo incontra sempre alcuni limiti, ma offre anche ricche opportunità di riflessione. L'analisi dei dieci casi aziendali (ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, ACER Bologna, ATERP Calabria, Casa S.p.A., ARTE Genova, ATER Gorizia, Itea Trento S.p.A., ATC Piemonte Centrale, ATER Trieste, ATER Umbria) ci ha consentito di ascoltare dieci diverse storie, fortemente collegate alle condizioni sociali, economiche ed istituzionali del contesto in cui avvengono. I processi di deindustrializzazione delle grandi città, i flussi migratori verso i centri del Nord, la crisi demografica delle aree interne, l'invecchiamento e la piaga della disoccupazione giovanile sono solo alcuni degli aspetti che impattano in maniera differente sulla vita delle aziende analizzate, fanno da sfondo parlante e, talvolta, sono citati come limiti delle analisi comparative nell'identificare risultati generalizzabili.

Tuttavia, è compito dello studioso, attraverso la selezione di un campione sufficientemente ampio e rappresentativo, in questo caso dieci tra le più grandi aziende casa del Paese, maturare uno sguardo di insieme non solo sul funzionamento del settore, ma anche sulle principali sfide all'orizzonte ed i possibili sviluppi nel tempo.

Come spiegato nel capitolo introduttivo, l'analisi comparativa è stata condotta lungo cinque assi:

- Gli assetti istituzionali (Capitolo 1): quali modelli di governance caratterizzano il settore?

[1] Per il contributo ricevuto durante la stesura di queste note conclusive, si ringraziano Niccolò Cusumano, Alessandro Furnari, Giorgio Giacomelli, Eleonora Perobelli e Francesco Vidé, per il costante confronto e la ricchezza degli spunti offerti.

- Le politiche abitative regionali (Capitolo 2): in che modo le policy regionali definiscono le condizioni gestionali?
- Il profilo dell'utenza servita (Capitolo 3): chi abita oggi e chi abiterà domani le case dell'ERP?
- Il profilo del patrimonio (Capitolo 4): quante case, quanto grandi, gestite come e con quale strategia di insieme?
- Gli equilibri economico-finanziari (Capitolo 5): cosa assicura e cosa mina l'economicità delle aziende oggi e domani?

Dopo aver provato a rispondere a queste domande, l'ultima che possiamo porci è: quali nuove prospettive possono essere messe a disposizione del dibattito per riconoscere e fronteggiare le sfide dell'ERP presenti e prossime?

Il primo apprendimento è che, nonostante le differenze tra aziende e gli esiti anche molto diversi dal punto di vista delle performance del servizio ed economico finanziarie, **il modello di gestione tradizionale dell'ERP mostra alcuni segnali di difficoltà.**

Come definito nel Capitolo 1 (Tabella 1.4), il modello di gestione prevalente, esito dei processi di riforma in chiave New Public Management dagli anni '90 in avanti, ha dato luogo alla liberalizzazione del mercato immobiliare e alla costituzione di aziende esposte, almeno in linea di principio, alla concorrenza con altri soggetti pubblici e privati, con una forte enfasi verso l'esternalizzazione di pezzi della catena del valore per stimolarne l'efficienza. La rinnovata spinta efficientistica avrebbe dovuto permettere alle aziende casa di raggiungere ciò che non era stato possibile di fare agli IACP, una piena autonomia finanziaria per cui gli oneri di mantenimento e sviluppo del patrimonio di cui sono proprietarie / che hanno in gestione sarebbero stati completamente coperti dai ricavi della gestione e non da trasferimenti.

Date le caratteristiche del servizio, è però evidente che non si possono applicare *sic et simpliciter* meccanismi di mercato puri. Se da un lato si tratta di un servizio che non presenta un vero rischio di domanda, in quanto come altri servizi di welfare è l'offerta stessa del servizio a generare la domanda, allo stesso tempo – proprio in virtù della natura pubblica del servizio – non si applicano a questo le logiche del mercato: ad esempio, la progettazione del sistema delle tariffe e la selezione dell'utenza non sono nelle disponibilità delle aziende, che subiscono la struttura dei ricavi, le cui leve sono definite dalle politiche regionali. In altre parole, **il sistema è disegnato come se le aziende agissero in un contesto di mercato, ma in assenza dei meccanismi tipici di scambio tra domanda e offerta**. Pertanto, gli equilibri economico-finanziari di fondo dipendono inevitabilmente in larga misura dalle architetture di sistema.

Alcuni segnali che sembrano indicare che tali equilibri sono precari arrivano da due dati: la struttura dei ricavi e lo stato del patrimonio.

Per quanto riguarda la struttura dei ricavi, come spiegato nel Capitolo 5, **i canoni di locazioni rappresentano ad oggi meno della metà dei ricavi medi** (45%) **e coprono solo parzialmente i costi operativi sostenuti dalle Aziende**. Se da un lato sotto la voce dei servizi a rimborso (26%, di media) pesano in larga misura i costi delle utenze e di gestione rifatturati all'utenza, questa include anche il valore, soprattutto per la componente di gestione di patrimonio non di proprietà, del servizio di gestione inteso come componente aggiuntiva, se non alternativa, ai canoni di locazione, oppure di servizi aggiuntivi o accessori. Più in generale, la necessità di vedere diversificare le fonti è un'esigenza nata come risposta alla rigidità dei ricavi e alla costante ricerca di soluzioni per la riduzione dei costi operativi, spesso legate a contingenze e non a riflessioni di medio-lungo periodo, connaturate al modello di gestione. Da questa considerazione dipende un altro aspetto rilevante: la pianificazione delle attività e le scelte di combinazione e assorbimento delle risorse rappresentano di fatto una reazione al livello dei ricavi anche a fronte di modelli di gestione simili e comparabili.

Per quanto riguarda il patrimonio, i dati illustrati nel Capitolo 4 mostrano due dati critici. Il primo, ed è forse anche il più sentito nel dibattito, riguarda il tema degli **appartamenti sfitti**: le unità abitative ancora non assegnate ammontano in media rispetto al campione al **12% del totale** del patrimonio, ovvero oltre una casa su dieci. Le ragioni di questo fenomeno sono variegate: di natura sociale, dove esistono fenomeni di abusivismo che portano a un depauperamento degli immobili; economica, laddove la non capacità di generare flussi di cassa adeguati e in assenza di una programmazione di medio-lungo periodo dei trasferimenti portano a realizzare interventi di manutenzione correttiva anziché predittiva in funzione dell'effettiva disponibilità di risorse; regolatoria, laddove una programmazione inefficace si coniuga ai tempi dettati dall'applicazione delle norme sugli appalti pubblici.

Il secondo dato critico riguarda il **disallineamento di breve periodo del profilo delle unità abitative rispetto al mix dell'utenza**. Se si prende solo un aspetto che descrive il profilo del patrimonio, ovvero la taglia (senza considerare, pertanto, aspetti pur altrettanto cruciali, come la presenza di barriere architettoniche o il livello di efficienza energetica e conseguenti costi di gestione per l'utenza) e lo si confronta con la dimensione del nucleo familiare (senza considerare la presenza o meno di disabilità di uno dei suoi membri o il livello di protezione sociale) si nota un forte squilibrio: in un contesto dove il 65% dei nuclei abitativi si compone di uno o massimo due componenti, dominano gli appartamenti di taglio medio-grande (53% degli appartamenti supera i 65 mq, il 12% è superiore

ai 90mq). Questo dato può essere letto sotto lenti differenti: difficoltà nel condurre politiche di riassegnazione degli alloggi agli inquilini per tenere in considerazioni variazioni nella composizione del nucleo familiare; come segnale di un patrimonio abitativo che ha caratteristiche ormai distanti dai bisogni contemporanei; come causa di forme di povertà energetica; come problema di sottoutilizzo. Più in generale, questi due dati (sfittanze e sottoutilizzo) ci segnalano la necessità di alimentare la gestione attiva del patrimonio con politiche costanti di intervento sulla fisionomia stessa del patrimonio al fine di renderlo non solo pronto presto, ma anche più coerente con i fabbisogni abitativi contemporanei e i vincoli sociali ed economici degli inquilini. Non si tratta, per capirci, di dividere gli appartamenti per inseguire le evoluzioni dell'utenza, ma di organizzare ed adeguare il patrimonio per profili di utenza differenziata, negli aspetti *core* (le dimensioni), ma anche accessori, come la disponibilità di servizi accessori, come si dirà più avanti. Ma questa esigenza si scontra, come si è già avuto modo di evidenziare, con una **scarsa programmazione strategica degli investimenti, anche a causa della patologica mancanza di risorse** da destinare alla spesa per investimenti e manutenzione straordinaria.

Come si è già detto, il sistema incontra alcuni limiti strutturali proprio in virtù del modello scelto: regole di mercato in un contesto di assenza di mercato. Esistono probabilmente anche **cause più contingenti che stanno accelerando il processo di crisi** in corso: le più rilevanti sono rappresentate (i) dall'evoluzione del profilo dell'utenza e (ii) dal sistema di regole regionali che definisce il perimetro delle politiche dell'ERP.

Primo, l'evoluzione del profilo dell'utenza, descritta nel Capitolo 3: l'utenza tradizionale è quella più coerente con il 'business model' ideale, ma non coincide con le categorie a maggior rischio povertà, per come definite da ISTAT, ed è sempre più portatrice di bisogni di natura sanitaria o socio-sanitaria, nonché destinata a essere presto sostituita da un nuovo profilo dell'inquilinato, più povero e complesso sul piano sociale.

Più nello specifico, **chi abita oggi nelle case popolari non è sempre chi è più a rischio povertà, né chi è più esposto sul piano delle fragilità sociali**: in media nel campione, come si è già detto, il 65% delle unità abitative è assegnata a singoli o coppie e i minori sono appena il 14%, laddove i dati ISTAT ci dicono che le fasce di popolazione a maggiore rischio povertà vanno cercate tra le famiglie numerose, soprattutto quelle monoparentali con minori a carico. Quanto questo disallineamento tra aree di bisogno e popolazione servita è un problema di policy? La risposta è meno scontata di quello che sembra: se sul piano strettamente ideale questi dati sembrano indicare che la casa pubblica è una risorsa in larga misura mal allocata in termini di priorità sociali, dall'altra sussistono almeno due ragioni di freno ad una sua diversa allocazione. La prima riguarda la

natura quasi irreversibile dell'assegnazione della casa pubblica: chi abita nell'ERP oggi è chi ne aveva i requisiti al momento di ingresso, in quanto il sistema di regole non solo non prevede forme di uscita dal servizio, ma tutela in genere il diritto alla permanenza. La seconda è legata al fatto che l'utenza 'storica' è anche più coerente al 'business model' delle aziende casa: redditi modesti ma certi (ormai perlopiù redditi da pensione), livelli contenuti di morosità, alto livello di integrazione nei quartieri, bassa complessità sociale. Allo stesso tempo, però, **si tratta di una popolazione che esprime nuove forme di fragilità, di natura più sanitaria o socio-sanitaria** (si pensi all'impatto delle malattie croniche nella popolazione over 65 con più bassi livelli di scolarizzazione e reddito) e che rischia di affrontare nuove forme di povertà, legate alla bolletta energetica di abitazioni non efficienti e aggravate da costi di assistenza (es. cura informale rappresentato dalla figura delle badanti) e di acquisizione di farmaci e *devices* non sempre coperti dal SSN, crescenti nella fascia dei cronici. In altre parole, sebbene gli anziani soli affetti da forme di disabilità grave o modesta siano tra i più ostili alle ipotesi di mobilità, c'è da chiedersi quanto sia funzionale per i loro bisogni la soluzione abitativa in ambito ERP, se non integrata da servizi complementari.

Allo stesso tempo, **questo inquilinato 'tradizionale' è progressivamente sostituito da una nuova configurazione dell'utenza**, con le seguenti caratteristiche: il 27% dei nuovi nuclei familiari è composto da quattro componenti o più (a fronte del 17% dell'utenza storica) e il 78% si colloca nella fascia più bassa di canone (a fronte del 50% dell'utenza storica). Non sono state raccolte le serie storiche per monitorare il trend in senso longitudinale, ma la stabilità della differenza in chiave latitudinale (le dieci aziende) tra i due cluster di utenza sembra indicare che ovunque i nuovi inquilini sono più poveri e destinatari di bisogni sociali complessi. Il progressivo slittamento verso le fasce di canone di protezione di una quota crescente di inquilini può far supporre che gli impatti sul bilancio delle aziende di questa riconfigurazione dell'utenza sono destinati a non passare inosservati sia guardando alla compressione delle componenti positive di reddito sia pensando agli effetti potenzialmente degenerativi sul fronte morosità.

Di fatto, l'evoluzione del profilo dell'utenza è il prodotto non solo del ritmo delle trasformazioni sociali, ma anche della regolazione del sistema di accessi, che non è in capo alle aziende, ma alle **politiche regionali, le quali sembrano attraversate dalla difficile sfida di combinare esigenze contrapposte**. Da un lato, l'esigenza di tutelare i diritti acquisiti degli inquilini residenti, combinata alla criticità sul piano politico di portare avanti soluzioni ad alto rischio impopolarità sul breve periodo (come le mobilità), alla difficoltà di lavorare in chiave interdipartimentale tra aree di politiche pubbliche differenti (politiche della casa, del welfare e della salute) e a una tendenza a non scostarsi di molto dal

solco del passato. Dall'altro, la necessità di trovare risposte ai rinnovati bisogni di casa di una popolazione più complessa sul piano delle fragilità economiche, sociali e delle differenze culturali, combinata alla gestione di quartieri ad alta complessità, ambiti di competenza più dei livelli comunali, che regionali, non sempre integrati. A questo si aggiunge una certa difficoltà a codificare sistemi di monitoraggio delle aziende (in genere eterodiretti) che sappiano andare oltre la dimensione dell'equilibrio economico-finanziario di breve – tanto più nel decennio appena trascorso, caratterizzato da politiche di contenimento della spesa pubblica – e guardare anche l'efficacia delle politiche e della gestione.

Come stanno reagendo le aziende a tali sfide?

Le risposte sono differenti e dipendono anche dalle diverse configurazioni dei modelli di gestione. Tra gli aspetti che occorre segnalare, il più rilevante è il **rischio di optare per tattiche reattive utili sul breve periodo, ma rischiose sul medio-lungo**. Nei casi più estremi, la ricerca di efficienza si è nei fatti tradotta nella progressiva erosione della capacità operativa delle aziende: col personale e gli investimenti ridotti all'osso, anche la qualità delle infrastrutture e dei servizi abitativi è ampiamente compromessa. In genere, invece, si è osservata la tendenza a ricercare soluzioni capaci di assicurare spazi di flessibilità finanziaria ed operativa.

Due esempi possono mostrare questa tendenza. Il primo è la scelta compiuta in passato da alcune aziende a favore del termoautonomo, che si traduce oggi non solo nella privatizzazione del costo sociale della povertà energetica, ma anche nella difficoltà (oltre che a tratti nella compromissione) di guidare strategie di riconversione del patrimonio attraverso il ricorso a forme contrattuali e di finanziamento innovative, che però diventano difficilmente applicabili in assenza di una componente economica della gestione importante e la difficoltà a gestire in modo parcellizzato il rischio di morosità nelle forniture dei vettori energetici. Il secondo esempio riguarda le politiche di alienazione del patrimonio che hanno portato a forme di gestione condominiale con proprietà mista. Se è vero che l'alienazione degli immobili è stata sollecitata da leggi regionali, il non avere accompagnato tali scelte con una strategia di lungo periodo su come far evolvere il sistema di offerta in maniera armonica nei diversi quartieri della città, fa sì che il rischio di vedere ridurre il volume e il valore del patrimonio a vantaggio di fenomeni di gentrificazione urbana e di privatizzazione del suddetto valore, ricade non solo sull'inclusività delle città, ma anche sulla capacità delle aziende di rispondere ai nuovi bisogni di casa pubblica. Le forme di gestione condominiale, in luogo della gestione diretta, se da un lato favoriscono una maggiore responsabilizzazione degli inquilini e rendono più flessibile l'acquisto di lavori e servizi, perché, almeno in prima approssimazione, fuori dal perimetro

del Codice degli Appalti, dall'altro riducono, anche in questo caso, lo spazio di intervento in chiave sistemica sugli immobili. Gli effetti controversi di queste scelte sono proprio in questi mesi oggetto di riflessione, in quanto limitano l'utilizzo degli incentivi alla transizione energetica pensati con logiche diverse.

Quali piste di lavoro, quindi, possono essere intraprese per combinare efficacia ed economicità dei servizi abitativi pubblici? Senza la pretesa di fornire ricette definitive, né esaustive, il lavoro di ricerca qui presentato ci ha permesso di maturare alcune proposte e spunti per il futuro.

La prima considerazione riguarda la necessità di **riconsiderare il ruolo delle aziende nell'ambito delle più ampie politiche della casa**, a loro volta all'incrocio delle politiche di welfare, urbanistiche ed infrastrutturali e, sempre di più, ambientali. Se da un lato questa funzione è in capo agli enti titolari delle politiche e non agli enti gestori, le aziende possono giocare il ruolo cruciale del playmaker, offrendo spunti e dati utili per orientare le policy.

Per assolvere questa funzione, occorre poter contare su una **conoscenza del sistema dei bisogni abitativi e delle caratteristiche della propria utenza** attuale e potenziale più raffinata: ad oggi i sistemi informativi, per quanto già dotati di un patrimonio di dati non trascurabile, sono pensati e costruiti lungo processi amministrativi e non sull'utente finale del servizio. Tali strumenti possono e devono essere meglio utilizzati e potenziati, per informare non solo la gestione di "contratti di locazione" ma bensì degli "inquilini" beneficiari di un servizio pubblico. Avere una comprensione immediata e profonda delle caratteristiche dell'utenza potrebbe anche essere funzionale ad avviare interlocuzioni con altri soggetti – aziende sanitarie, INPS, servizi sociali comunali – e a diventare un attore di policy anziché, troppo spesso, un mero destinatario.

Lo stesso invito può essere rivolto con riferimento ai sistemi di rilevazione contabile e di controllo della gestione, condizione essenziale per riuscire ad **isolare il costo invisibile del welfare dall'inefficienza gestionale** oltre che definire delle aree di risultato che possano essere sufficientemente granulari da meglio impostare programmazione e responsabilizzazione rispetto agli effettivi risultati conseguiti e/o conseguibili.

Sulla base delle evidenze raccolte in tal senso, per le aziende osservate in questa analisi sembrerebbe più promettente ragionare in termini di quali riforme strutturali aiutano a ridurre le contraddizioni del modello di gestione (la scelta di un modello – almeno sulla carta – di quasi mercato, senza gli elementi di flessibilità di mercato), invece di cercare spazi di flessibilità (apparenti e circoscritti) economico-finanziari con respiro di breve termine. Inoltre, sulla base dei dati pur limitati raccolti in tal senso, per quanto possa apparire in prima battuta contro-intuitivo, sembrerebbe non confermato che le aziende che si finanziano

con i canoni di locazione siano più incentivate a tenere sotto controllo la morosità di quelle incaricate solo della bollettazione e riscossione: il controllo esterno, tanto più nel sistema pubblico, può essere un tensore più forte del controllo interno.

D'altro canto, tali aziende possono essere **responsabilizzate su obiettivi all'incrocio tra la dimensione tecnica e gestionale, più specifici e strategici della ricerca degli equilibri di bilancio**. Ad esempio, immaginare soluzioni abitative innovative, capaci di ridurre l'isolamento dei più fragili, combinando servizi socio-sanitari complementari, per specifici target di utenza tra loro integrati e non solo giustapposti, può ridurre la sottoccupazione degli immobili, rispondere meglio ai bisogni dell'utenza, fare convergere (e meglio utilizzare) risorse pubbliche da più fonti di finanziamento e creare progressivi effetti incrociati di compensazione rispetto al modello «tradizionale»: a questo scopo, sul piano interno, occorre saper combinare capacità di visione e di innovazione sociale, insieme a quelle più tecnico-progettuali; sul piano esterno, occorre allestire sistemi di monitoraggio capaci di andare oltre il mero controllo economico-finanziario, combinando le valutazioni su questa dimensione con l'effettiva capacità di generare valore pubblico.

Parte II
Evidenze da dieci casi studio

7. Il caso ALER Bergamo-Lecco-Sondrio

di Raffaella Saporito e Francesco Vidè[1]

7.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Lombardia servizi abitativi pubblici sono gestiti in via prioritaria dalle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), enti pubblici economici che fanno capo alla Regione Lombardia e che hanno in dotazione il patrimonio immobiliare pubblico risultante dalla trasformazione degli IACP e dal processo di regionalizzazione. Una quota minoritaria del patrimonio abitativo è di proprietà dei Comuni, che gestiscono direttamente (o quasi, attraverso aziende *in house*) oppure affidano alle ALER del territorio la gestione delle unità abitative. Secondo il Rapporto annuale al Consiglio Regionale – Anno 2019 (redatto nel 2020) "il patrimonio abitativo destinato a servizi abitativi pubblici, sulla base dei dati risultanti al 15 luglio 2020 dall'Anagrafe regionale del patrimonio abitativo e dell'utenza, è costituito da 161.987 unità abitative, di cui 98.325 di proprietà delle ALER e le restanti 63.662 di proprietà dei comuni lombardi".

Tradizionalmente le ALER erano organizzate su base provinciale. Con la riforma che ha preso avvio nel 2013, si procede all'accorpamento delle allora 13 aziende in 5 aziende interprovinciali: Milano (che resta immutata), Lodi-Pavia, Brescia-Cremona-Mantova, Bergamo-Lecco-Sondrio, Busto Arsizio-Como-Varese-Monza Brianza. Questa misura provvede a ridurre – per quanto parzialmente – la distanza tra la dimensione di ALER Milano e le altre: "Se consideriamo il territorio della città metropolitana (ex provincia di Milano), in esso è localizzato il 54,5% del patrimonio lombardo di servizi abitativi pubblici, a sua volta costituito da 55.118 unità abitative di proprietà di ALER Milano e da

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Fabio Danesi, Diomira Caterina Ida Cretti, Vinicio Sesso, Claudia Conti, Maria Grazia Maffoni, Lorella Sossi, Antonio Saligari di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, Francesco Foti di Regione Lombardia.

33.221 unità abitative di proprietà comunale, per un totale di 88.339 unità abitative" (Rapporto 2019, 2020). ALER Milano, pertanto, detiene circa un terzo di tutto il patrimonio abitativo pubblico regionale e oltre la metà dell'intero patrimonio delle ALER. La forte connotazione territoriale delle ALER viene mantenuta attraverso un modello organizzativo basato sulle Unità Operative Gestionali (U.O.G.), strutture territoriali costruite sulle vecchie aziende provinciali.

Con la Legge Regionale 8 luglio 2016, n. 16 si procede ad una riforma complessiva del settore volta a superare la frammentazione delle politiche e dei servizi abitativi non solo attraverso la fusione delle aziende, ma anche con una più chiara definizione delle modalità di integrazione tra ALER, Comuni e altri eventuali soggetti privati, allo scopo di guardare alle politiche abitative in chiave sistemica, ovvero anche alla luce degli impatti della crisi del 2008 sul mercato immobiliare nel suo complesso. Il mercato degli affitti, che in Lombardia segue una traiettoria di crescita (18,1% delle famiglie lombarde nel 2012, contro il tasso italiano del 18,2%, raggiunge nel 2018 il 23,3% vs. il 20,8% dato italiano, Fonte: Rapporto 2019, 2020) conosce a seguito della crisi del 2008 fenomeni quali la crescita degli sfratti, l'aumento della morosità c.d. incolpevole (ovvero causata da perdita di lavoro e altre sopraggiunte condizioni di fragilità economica), più complessivamente, un rallentamento nella crescita del mercato immobiliare, con le dovute differenze tra territori. Inoltre, l'ERP pesa sul mercato degli affitti totali (pubblici e privati) il 22% (dato 2015). Gli strumenti 'classici' di tutela del diritto alla casa sono – oltre all'accesso all'ERP – forme di sostengo al reddito sotto forma di sussidi individuali, erogati con una scarsa regia complessiva ed in maniera ampiamente frammentata. Di qui, l'idea di procedere ad una riforma volta a migliorare le capacità di programmazione dei Comuni – all'interno dei Piani di Zona, ambiti di governo sovracomunale delle politiche sociali – e le forme di collaborazione tra Comuni ed ALER, responsabili invece della gestione dei servizi abitativi ERP.

A seguito del Regolamento n. 4 del 4 agosto 2017, i Comuni rivestono un ruolo centrale nell'attività di programmazione dell'offerta dei servizi abitativi pubblici e sociali. In particolare, il Comune capofila dell'ambito territoriale di riferimento per l'elaborazione dei piani di zona (che di norma coincide con il distretto sociosanitario delle ASL) raccoglie dati ed informazioni dalle ALER e dai Comuni del territorio al fine di effettuare una ricognizione delle unità abitative disponibili, definire il fabbisogno primario da soddisfare, identificare le strategie per ridurre il disagio abitativo e contrastare l'emergenza abitativa.

Tali informazioni sono contenute all'interno di un piano triennale, aggiornato annualmente ed approvato dal Comune capofila. Solo a conclusione del processo di pianificazione annuale e di ricognizione dei fabbisogni, i Comuni possono pubblicare avvisi di messa a disponibilità degli alloggi di loro proprietà

o di proprietà di ALER. Il ruolo delle ALER, pertanto, si esaurisce nella comunicazione al Comune capofila del numero e del luogo di ubicazione degli alloggi pronti all'assegnazione.

Al fine di superare le criticità relative alla presenza di bandi aperti per un lungo periodo di tempo, la nuova normativa prevede che l'avviso pubblicato dal Comune capofila indichi in modo specifico il numero e le caratteristiche degli alloggi banditi ed i candidati possono fare domanda esclusivamente per questi immobili: una volta esauriti gli alloggi messi a bando non esiste più una graduatoria. Dall'altro lato, la conseguenza necessità di pubblicare bandi per gli specifici alloggi da assegnare rischia di rallentare il processo di assegnazione e lasciare alcuni immobili sfitti.

Inoltre, una volta chiusi i bandi, vengono pubblicate due graduatorie: una riferita agli alloggi gestiti dal Comune, una agli alloggi gestiti da ALER. Tale duplicazione delle graduatorie rischia di generare inefficienze, in quanto il singolo assegnatario può indicare una preferenza sia per alloggi del Comune sia per alloggi di proprietà di ALER, trovandosi contemporaneamente in due graduatorie distinte. Ciò comporta che, qualora un assegnatario indichi come prima scelta un alloggio del Comune e come seconda scelta un alloggio di ALER, le aziende siano costrette ad attendere l'esito dell'istruttoria del Comune e l'accettazione del primo alloggio da parte degli inquilini, prima di poter sbloccare gli alloggi di loro proprietà indicati come seconda scelta. In secondo luogo, il singolo assegnatario ha la possibilità di indicare cinque alloggi, bloccando lo scorrimento delle liste in attesa di conferma dell'alloggio scelto dai primi in graduatoria. In altre parole, la ricerca di una maggiore *accountability* nei processi di assegnazione e limitazione della discrezionalità da parte degli operatori del servizio ha prodotto una maggiore rigidità nei processi di assegnazione, che richiede di essere rivalutata (con soluzioni alla domanda di maggiore *accountability* da cercarsi con altre modalità: es. in una più chiara articolazione nelle motivazioni del provvedimento amministrativo che determina l'assegnazione).

Tra i principali punti di attenzione sulla normativa, si cita la sentenza n.44 del 28 gennaio 2020 della Corte Costituzionale che ha sancito l'illegittimità dell'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16/2016 nella parte in cui si richiede il requisito di almeno 5 anni di residenza o di svolgimento dell'attività lavorativa in Regione Lombardia ai fini della partecipazione agli Avvisi di assegnazione di un alloggio popolare, introdotte per favorire l'accesso le assegnazioni a richiedenti italiani (normativa sanzionata in quanto discriminatoria verso gli stranieri). In secondo luogo, il Tribunale di Milano ha sancito l'atteggiamento discriminatorio della normativa regionale verso candidati all'alloggio extracomunitari, a cui viene richiesta una certificazione di impossidenza

di alloggi nei rispettivi Paesi di provenienza, dove spesso non sono neanche presenti registri degli edifici e delle abitazioni.

Negli assetti istituzionali complessivi, la Regione – attraverso la struttura complessa dedicata "Unità Organizzativa Programmazione politiche abitative", incardinata all'interno della Direzione Generale Politiche Sociali, abitative e disabilità – esercita le funzioni di regolazione, programmazione e finanziamento (tramite investimenti di recupero del patrimonio, sostegno del welfare abitativo attraverso contributi di solidarietà, sostegno al mercato privato, interventi di inclusione sociale), monitoraggio e controllo. Come riporta il Rapporto 2019 (2020), "La L.r. n. 16/2016 attribuisce a Regione "il coordinamento, l'indirizzo e la vigilanza delle ALER (…)" (art. 2. Funzioni della Regione); tale funzione si espleta in particolare mediante lo strumento delle Direttive regionali che annualmente definiscono il ciclo di programmazione, gli standard dei servizi abitativi pubblici, gli indirizzi regionali, articolati in obiettivi di vario livello, nonché le regole di gestione. La struttura delle Direttive regionali, che si è consolidata nel corso degli ultimi anni ed è stata confermata anche per l'esercizio 2019 nella Dgr del 15 aprile 2019, n. 1554, è la seguente:

- ciclo annuale di programmazione: in tale sezione viene garantito il coordinamento delle tempistiche dell'attività di indirizzo e controllo regionale con le attività di programmazione annuale delle aziende;
- standard dei servizi abitativi pubblici: viene richiamato il nucleo di costi standard vigenti e sono fissati gli obiettivi per l'annualità;
- indirizzi regionali annuali: sono espressi gli obiettivi assegnati alle ALER;
- regole di gestione: in questa sezione, articolata per aree tematiche, vengono fissate le regole (incluse le tempistiche e le modalità operative) cui le ALER devono conformarsi rispetto ad una pluralità di rilevanti ambiti, quali quello economico-finanziaria, organizzazione e personale, contratti, area tecnica e patrimonio"

Più nel dettaglio, gli aspetti lungo i quali la Regione esercita una funzione di controllo sono:

- Indice di sostenibilità finanziaria (Margine lordo di I livello, escluse le manutenzioni / Ricavi da prestazioni e vendite, esclusi i rimborsi per manutenzione);
- Due indici di efficienza organizzativa (costo medio per personale per unità abitativa; n medio di unità abitative per unità di personale);
- Tasso di indebitamento sui ricavi da canone.

A queste variabili economiche, si aggiunge il monitoraggio di due fenomeni critici (invero più per ALER Milano che per le aziende di provincia), quali il tasso di morosità e il fenomeno delle occupazioni abusive.

All'interno di questo quadro si inserisce l'ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, che serve un territorio vasto (oltre 6.700 chilometri quadrati) ed eterogeneo dal punto di vista orografico, in cui risiede più di un milione e mezzo di abitanti con una forte densità abitativa, ad eccezione delle zone montuose della provincia di Sondrio. L'area, oltre ad essere vasta e densamente popolata, si caratterizza per un livello di ricchezza mediamente elevato, con un PIL pro-capite pari a circa 32.000 euro, un basso tasso di disoccupazione (4,1%) e un tasso locazione sul totale delle abitazioni tra i più bassi a livello regionale (12% Lecco e Sondrio, 15% Bergamo a fronte del 22% di Milano). Tuttavia, la recente crisi ha avuto un impatto significativo sul territorio con l'8,5% della popolazione residente con ISEE nullo ed una media di 60 sfratti ogni 100.000 abitanti.

Il contesto attuale, caratterizzato da crescente flessibilità lavorativa, incremento di fenomeni migratori e limitate capacità reddituali, pone nuove sfide al modello di servizio di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, con la necessità di ripensare le relazioni con il mercato abitativo privato, con gli enti socio-sanitari e con gli attori istituzionali del territorio.

Tra gli stakeholder istituzionali più rilevanti per l'azienda si segnala il Comune di Bergamo, con cui da anni è attiva una stretta collaborazione nella gestione dei servizi abitativi. In questo senso, il Comune di Bergamo ha affidato in convenzione ad ALER la gestione degli alloggi di sua proprietà, dedicandosi attraverso l'Ufficio Politiche della casa, al coordinamento e al monitoraggio dei servizi abitativi. Rispetto al patrimonio complessivo di proprietà di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, il 63,7% degli alloggi si trova all'interno della Provincia di Bergamo (35,4% presso il Comune di Bergamo), ma si segnala che il 20,3% degli alloggi è di proprietà dell'unità operativa gestionale di Lecco e il 16% si trova presso la provincia di Sondrio.

7.2 Il profilo aziendale

ALER Bergamo-Lecco-Sondrio è stata costituita attraverso la Legge Regionale n.17 del 26 novembre 2013[2], che ha determinato la fusione per incorporazione delle tre aziende lombarde di Bergamo, Lecco e Sondrio (effettiva a partire dal primo gennaio 2015) con l'obiettivo di promuovere una gestione unitaria del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ed esercitare politiche abitative in-

[2] In seguito confermata dalla Disciplina Regionale dei servizi abitativi (Legge Regionale 8 luglio 2016, n. 16), abrogativa della normativa precedente

tegrate in un ambito territoriale inter-provinciale. Ai sensi della normativa vigente, ALER Bergamo-Lecco-Sondrio è un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, organizzativa, patrimoniale e contabile, nonché di uno Statuto approvato da Regione Lombardia, che ne esercita la funzione di controllo.

La riforma regionale ha avviato nel 2013 il processo di riforma delle ALER, abrogando la presenza di Consigli di Amministrazione (che rispondevano a dinamiche politico-territoriali) e definendo due organi di gestione: un Presidente, nominato direttamente dalla Giunta regionale con un incarico a tempo determinato che si conclude al sesto mese successivo alla scadenza della legislatura regionale, rinnovabile una sola volta e revocabile dalla Giunta, e un Direttore Generale, nominato dal Presidente tra gli iscritti all'apposito elenco istituito e tenuto dalla Giunta Regionale con la principale responsabilità di attuare indirizzi e obiettivi strategici definiti dal Presidente attraverso la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'ente.

Tali assetti, se da un lato semplificano la relazione tra Regione e Aziende, dall'altro introducono un livello politico intermedio tra la gestione (incarnata dal DG) e gli indirizzi regionali (emanati con le Direttive Regionali), costituito dalla figura del Presidente, che da un lato è chiamato allo stesso tempo ad eseguire gli indirizzi regionali e ad emanarne di propri.

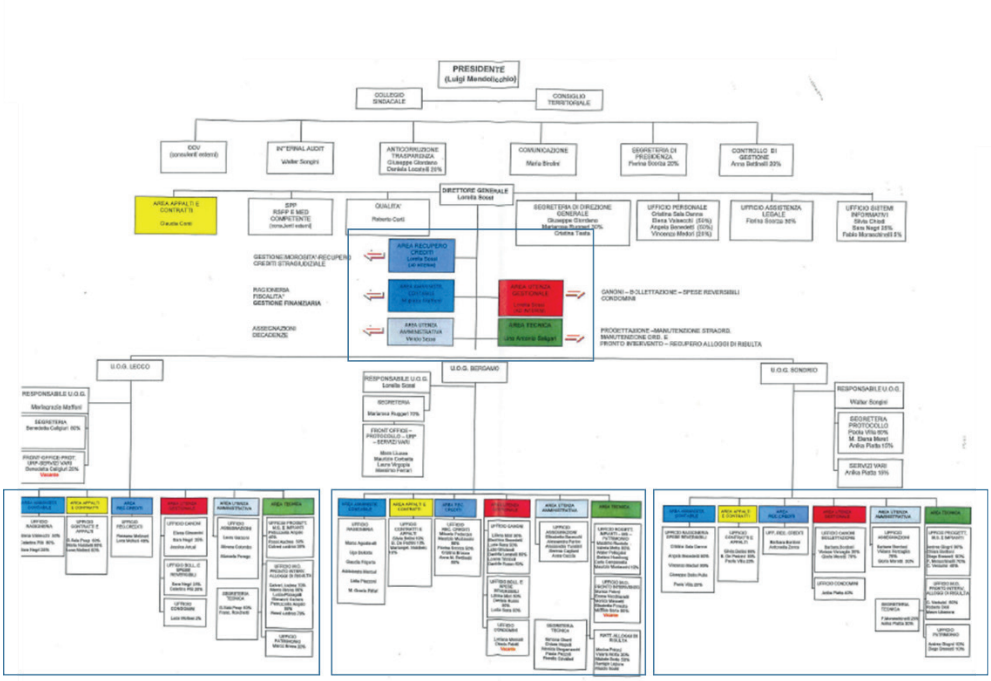
Come le altre aziende lombarde, ALER Bergamo-Lecco-Sondrio è stata organizzata in tre strutture decentrate (una per provincia) che svolgono funzioni gestionali, organizzative, manutentive e amministrative in un ambito territoriale ottimale per garantire l'efficiente gestione degli alloggi, rapportandosi direttamente con i Comuni del proprio bacino.

Tuttavia, l'organigramma definito con determina n.16 del 2018 (Figura 7.1) si caratterizzava per una triplicazione delle attività aziendali all'interno delle strutture provinciali decentrate, ognuna dotata di propri uffici amministrativi di staff. In particolare, all'interno di ciascuna Unità Operativa di Gestione (UOG) territoriale (Lecco, Bergamo, Sondrio) si collocavano un'Area amministrativa-contabile, un'Area appalti e contratti, un'Area recupero credito, due Aree dedicate all'utenza (gestionale e amministrativa), un'Area tecnica. Le tre UOG, pertanto, si presentavano come silos organizzativi autonomi e indipendenti, riportando alla Direzione Generale che a sua volta si caratterizzava per la presenza delle suddette Aree a livello centrale. La duplicazione degli uffici non consentiva, pertanto, di ottenere efficienza gestionale, richiedendo notevoli costi di coordinamento tra le diverse strutture.

Nel 2020, attraverso la determinazione n. 297 del 10 settembre emanata dal nuovo Direttore Generale, è stato attuato un processo di profonda riorganizzazione interna di ALER attraverso un aggiornamento dell'organigramma e la definizione di una nuova articolazione degli uffici aziendali (Figura 7.2). Tale

riorganizzazione è stata finalizzata a definire l'azienda come organismo unico da gestire in modo unitario attraverso una maggiore centralizzazione delle funzioni di staff, valorizzando al contempo il presidio strutturato delle tre sedi territoriali per i servizi di inquilinato. A tal fine, sono stati definiti in modo chiaro i compiti e le attività delle singole unità operative gestionali, focalizzate sui servizi in line per cui è necessario garantire una prossimità territoriale, legati all'area utenza (che si occupa dell'inquilino in tutte le fasi, dalla candidatura sino all'uscita dall'alloggio) e all'area tecnica (che si occupa di tutte le questioni relative alla casa in cui gli inquilini vivono). Viceversa, le funzioni di staff sono state concentrate all'interno di un'unica sede (Bergamo, Lecco o Sondrio): in questo senso, le singole UOG non rappresentano più una replica della struttura centrale, con conseguenze snellimento organizzativo ed incremento dell'efficienza gestionale.

Figura 7.1. Organigramma di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (Determina n. 16/2018)



A tendere, si prevede la possibilità di centralizzare presso la sede di Bergamo tutte le aree di staff, che attualmente sono suddivise nelle tre sedi a seconda delle specifiche competenze e professionalità maturate nel corso degli anni. A titolo

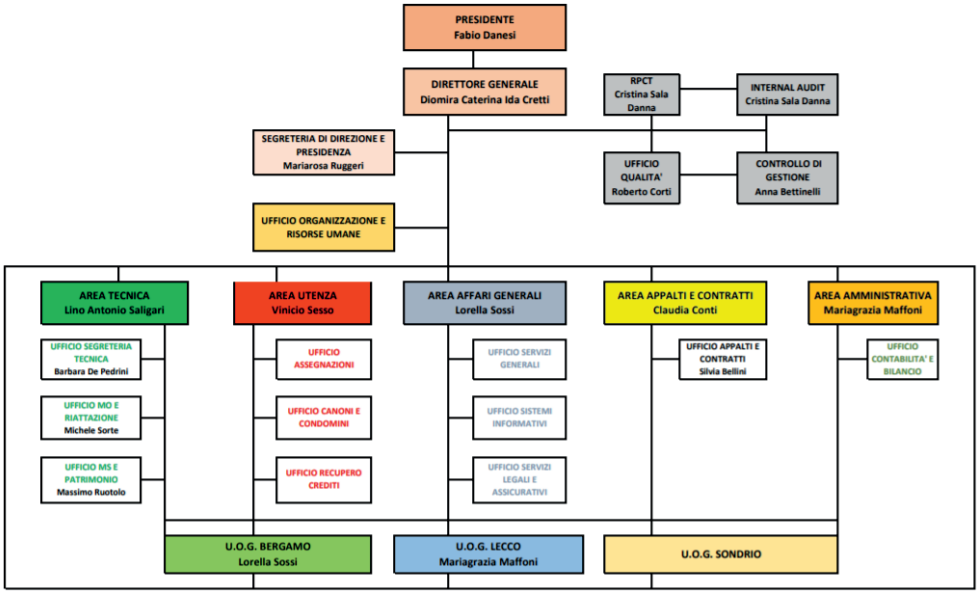
esemplificativo, avendo la persona esperta di affari generali presso l'UOG Sondrio l'Area Affari Generali è stata centralizzata e collocata all'interno della sede di Sondrio.

In secondo luogo, la riorganizzazione del 2020 ha previsto la riduzione del numero di aree organizzative, centralizzando le funzioni all'interno di cinque unità organizzative funzionali (Area Tecnica, Area Utenza, Area Affari Generali, Area Appalti e Contratti, Area Amministrativa), che insieme alle strutture di staff dipendono direttamente dal Direttore Generale. Queste unità si articolano sul territorio attraverso tre Unità Operative Gestionali di natura territoriale (Bergamo, Lecco, Sondrio) che presidiano lo svolgimento delle funzioni di line rivolte all'utenza e al patrimonio abitativo all'interno del proprio ambito di riferimento.

Per quanto concerne il personale di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, nel 2019 si rileva la presenza di 97 unità, di cui 6 dirigenti (6,2%), distribuite nelle tre Unità Operative Gestionali.

I dipendenti risultano in prevalenza dedicati ad attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria, vendita e acquisizione di immobili (38%), e attività di amministrazione dell'ente (32%) attraverso le funzioni di staff (contabilità e bilancio, personale, affari generali, acquisti, qualità, programmazione e controllo di gestione, sistemi informativi, etc).

Figura 7.2. Organigramma di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio (Determina n. 297/2020)



Una percentuale inferiore (24%) si dedica ad attività di gestione del servizio quali, a titolo esemplificativo, contatto con l'utenza e con i servizi comunali di riferimento, bollettazione, contrasto alla morosità e alle occupazioni. Tuttavia, nel 2020 si rileva la riduzione della percentuale di dipendenti dedicati ad attività di amministrazione ed il corrispettivo incremento del numero di unità dedicate ad attività di gestione del servizio.

Inoltre, l'organico risulta in contrazione rispetto alle 102 unità in servizio nel 2017, passando a 97 dipendenti nel 2019 ed ulteriormente riducendosi al 31 dicembre 2020 a 93 dipendenti, cui si aggiungono sei lavoratori interinali.

Al 31 dicembre 2019 ALER Bergamo-Lecco-Sondrio gestisce un patrimonio abitativo di 9.834 alloggi, di cui la quasi totalità in edilizia residenziale pubblica (98%) e di proprietà. In questo senso, l'Azienda si contraddistingue per una buona efficienza gestionale rispetto alla media nazionale con una razionalizzazione delle unità di personale rispetto al numero di alloggi da gestire (99 dipendenti per unità abitativa ERP).

In generale, si rilevano indicatori gestionali positivi anche rispetto alla dimensione del fenomeno morosità. Sempre con riferimento al 31 dicembre 2019, rispetto a 18.441 utenti (1,13% della popolazione residente nelle provincie di Bergamo, Lecco e Sondrio) e 8.137 nuclei, il tasso di morosità sui nuclei si attesta al 12%, considerando la percentuale di nuclei familiari morosi da oltre un anno rispetto al totale di nuclei residenti in alloggi ERP. Questo risultato deriva da un modello gestionale basato su bollettazione mensile e un costante monitoraggio delle condizioni degli utenti.

Anche grazie al contenuto tasso di morosità dei propri inquilini, la dimensione economico-finanziaria di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio risulta solida con un valore della produzione che nel 2019 supera i trentacinque milioni di euro e con un risultato operativo che sfiora i due milioni.

7.3 Il profilo dell'utenza ERP

Negli alloggi ERP di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio vivono 18.441 utenti, che compongono 8.137 nuclei familiari. In media ciascun nucleo è formato da 2,3 componenti con il 40,5% di famiglie monocomponenti ed il 27,1% costituito da due membri. Si rileva, pertanto, (in coerenza con i trend regionali e nazionali) la presenza di nuclei dalle ridotte dimensioni, anche come conseguenza del filtro della normativa che negli anni ha previsto l'assegnazione di punti aggiuntivi nella formazione delle graduatorie a persone sole. Viceversa, solo il 19% dei nuclei attualmente residenti in alloggi ERP si compone di quattro o più membri.

In secondo luogo, più di un utente su quattro (28,6%) ha oltre 65 anni, mentre il 18,2% degli utenti è minorenne. Il profilo dell'attuale utenza di ALER

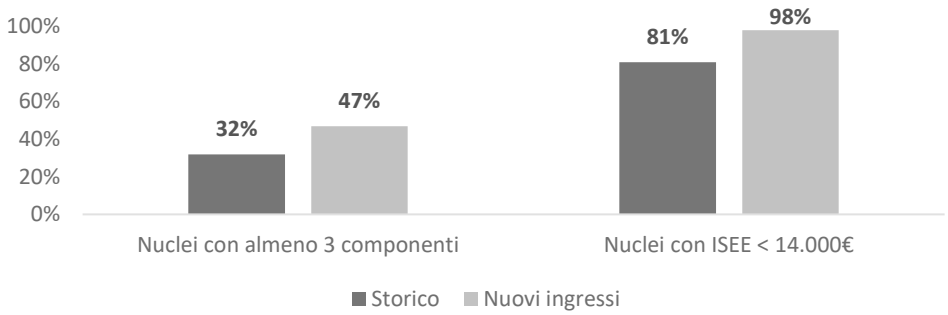
Bergamo-Lecco-Sondrio si caratterizza, pertanto, per la presenza di una quota significativa di utenti anziani. A ciò si aggiungono tempi di permanenza mediamente elevati, in quanto il 24% degli utenti risiede in alloggi ERP da oltre 20 anni ed il 60% da più di 10.

Non sorprende, inoltre, la fragilità economica degli attuali residenti in alloggi ERP, in quanto quasi la metà degli utenti (46,1%) si colloca all'interno della fascia di protezione con meno di 9.000 euro di ISEE, cui si aggiunge il 35% in fascia di accesso con un ISEE inferiore a 14.000 euro. Nel 2019, inoltre, il 41,6% degli utenti risulta disoccupato e senza reddito, ponendo forti criticità rispetto alla capacità di pagare i canoni di locazione e le spese di gestione degli immobili.

Ciò nonostante, il tasso di morosità degli utenti di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio risulta contenuto, in quanto solo 1.009 nuclei (12% del totale) sono morosi da oltre 12 mesi. Di questi il 49% è composto da più di due membri, il 50% appartiene alla fascia di protezione e il 69% risiede in alloggi ERP da meno di 10 anni. Si rileva, inoltre, una maggiore incidenza della morosità presso famiglie numerose e di recente ingresso in alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Tale quadro è coerente col profilo dei nuovi utenti di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, che si caratterizzano per rilevanti fragilità economiche e sociali, differenziandosi rispetto al profilo dell'utenza storica (anziani in grado di sostenere con la propria pensione il pagamento di canoni e spese gestionali) e determinando maggiori rischi di morosità. Analizzando il profilo dei 530 utenti entrati in alloggi ERP nel 2019 (per un corrispettivo di 199 nuclei familiari) emerge che le famiglie di recente ingresso sono più numerose, in quanto il 31% dei nuclei è costituito da almeno quattro componenti (rispetto al 19% dell'utenza storica). In secondo luogo, i nuovi utenti sono mediamente più poveri, in quanto il 64% si colloca in fascia di accesso (rispetto al 46% sullo stock degli utenti) con solo il 2% in fascia di permanenza (ISEE superiore ai 14.000 euro) e il 61% è senza reddito (rispetto al 42% del totale) con solo il 7% di anziani pensionati.

Figura 7.3.Profilo dei nuovi ingressi rispetto a utenti e nuclei storici



L'evoluzione del profilo dell'utenza mostra, pertanto, una trasformazione nelle caratteristiche della domanda servita, che si sposta dai nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni complessivamente in grado di sostenere attraverso il proprio reddito da pensione i canoni e le spese di gestione ad un nuovo profilo di utenti: famiglie numerose, con basso reddito e maggiore rischio di cadere in situazioni di morosità.

Dalle interviste effettuate in azienda emerge che ALER Bergamo-Lecco-Sondrio è chiamata a gestire un profilo di utenza sempre più fragile e conflittuale, portatore di disagi socio-sanitari sempre più complessi. Nella percezione degli operatori, oggi la richiesta principale che arriva dagli inquilini non riguarda più la manutenzione, ma un supporto alla soluzione di situazioni di convivenza conflittuale.

Tale percezione è coerente con quanto rappresentato dal livello regionale in termini di aspettative di fondo, sebbene sul piano operativo dell'allestimento dei servizi il gap tra l'auspicato e l'agito è ancora da colmare.

> "La casa rappresenta solo uno strumento: l'obiettivo è offrire un servizio rispetto ai bisogni e alle fragilità economico-sociali"
>
> *Francesco Foti – Direttore dell'UO Programmazione politiche abitative di Regione Lombardia*

7.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio si compone di 9.834 alloggi gestiti, quasi totalmente destinati ad edilizia residenziale pubblica (9.641). Il modello di ALER prevede una gestione diretta degli immobili con

9.448 alloggi ERP di proprietà aziendale (98%): di questi circa mille alloggi sono stati affidati alla gestione di ALER attraverso una Convenzione siglata dal Comune di Bergamo con l'obiettivo di recuperare gli appartamenti, velocizzare i processi di assegnazione e ridurre il tasso di morosità. Si sottolinea, inoltre, la prevalenza di alloggi non in condominio (7.891, pari all'82% del patrimonio ERP), in quanto gli alloggi che hanno ALER come unico proprietario non sono gestiti in condominio. Tuttavia, una quota minoritaria di alloggi è in multi-proprietà e viene gestita in condominio con la possibilità di scegliere un amministratore esterno oppure ALER come amministratore di condominio. Attualmente risultano gestiti da amministratori esterni 402 alloggi di proprietà in 63 condomini, mentre ALER svolge funzioni di amministratore di condominio per 105 fabbricati "misti" con 1.804 alloggi, di cui 1.030 di proprietà dell'azienda e 774 venduti agli ex inquilini. Tuttavia, l'indirizzo di ALER è quello di esternalizzare sempre più le attività di amministrazione dei condomini, posto anche come obiettivo per il 2020: in questo senso, ALER non si candida più come amministratore dei condomini in cui condivide la priorità, favorendo la scelta di amministratori esterni.

Per quanto concerne la taglia degli appartamenti, il patrimonio abitativo di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio si caratterizza per la presenza di alloggi di elevate dimensioni: il 66,2% degli appartamenti ha più di 65 mq e il 31,8% oltre 40 mq. Si evidenzia, pertanto, un disallineamento tra il profilo del patrimonio (con elevata metratura degli appartamenti) ed il profilo dell'utenza, che attualmente si caratterizza per la prevalenza di nuclei di piccole dimensioni. Se, infatti, il 40,5% dei nuclei è monocomponente, solo il 2% delle unità abitative ha una taglia coerente rispetto al profilo (inferiore ai 40 mq). Il 76,5% degli utenti, inoltre, risiede in alloggi con più di 65 mq, mentre non raggiunge l'1% la percentuale di utenti che vive in alloggi inferiori a 40 mq.

Tale disallineamento è il frutto di un patrimonio abitativo costruito in anni in cui il modello sociale di riferimento era la famiglia con figli, assegnatarie tipiche nei decessi passati, che si sono progressivamente ridotte nel numero di componenti (per cause naturali o per scelte di vita) e che, tuttavia, non hanno dato luogo a forme di mobilità per favorire una migliore occupazione degli spazi (il 60% degli utenti permane negli alloggi ERP da più di dieci anni). Oggi, pertanto, persone sole vivono in appartamenti di taglia elevata determinando l'inappropriatezza del patrimonio abitativo rispetto ai fabbisogni degli inquilini e altre criticità di gestione e di qualità del servizio abitativo. In primo luogo, infatti, all'aumentare delle dimensioni degli alloggi incrementano anche le spese di gestione e il conseguente rischio di morosità degli utenti, tanto più se singoli e con reddito contenuto. In secondo luogo, i vincoli alla modifica strutturale del taglio degli appartamenti e alla promozione della mobilità degli utenti verso alloggi di dimensioni e con costi di gestione più appropriati rischia di bloccare

l'inserimento di famiglie numerose. Risulta necessario, pertanto, attivare meccanismi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche e ai reali fabbisogni dei nuclei residenti. Dall'altro lato, si evidenzia come in un prossimo futuro gli alloggi abitatati da utenti anziani potranno essere assegnati al nuovo target sociale, rappresentato dalle famiglie numerose.

Si rileva, inoltre, la presenza di alloggi disponibili che non sono stati banditi da parte dei singoli Comuni, anche a causa dell'incertezza normativa determinata dalla sentenza della Corte Costituzionale in merito ai requisiti di accesso (considerati discriminatori verso cittadini stranieri) e dalla sentenza del Tribunale di Milano rispetto alla richiesta del certificato di impossidenza ai candidati extracomunitari. Tale incertezza normativa causata dall'attività giudiziaria ha determinato uno stallo nell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto nel 2020, a fronte di comunicazione delle ALER degli alloggi disponibili, nessun Comune ha bandito nuovi avvisi e sono stati assegnati esclusivamente gli immobili banditi durante il 2019, incrementando il numero di immobili sfitti in attesa di assegnazione.

Oltre alla scarsa appropriatezza tra immobili assegnati e profilo dell'utenza, una seconda criticità riguarda la gestione degli immobili attualmente sfitti che nel 2019 rappresentano il 10,5% del patrimonio abitativo, considerando gli alloggi ERP di proprietà di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio. Di questi il 31% degli appartamenti sfitti è in attesa di assegnazione, mentre il restante 69% in ristrutturazione o mobilità.

Mediamente si rilevano tempi di riattamento e di turnover[3] degli immobili non particolarmente critici, rispettivamente pari a 30/50 giorni e 7/8 mesi. Se il turnover medio è inferiore ai dodici mesi, si rilevano casi specifici di alloggi che restano in attesa di assegnazione per più di un anno.

Nel corso del 2019 sono state liberate per decesso o decadenza dell'assegnatario 370 unità immobiliari (di cui 229 appartenenti al patrimonio abitativo di Bergamo), che rappresentano il 4% degli alloggi ERP di proprietà di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio. La maggioranza di questi alloggi (87%) ha una taglia compresa tra 40 e 90 mq. Pertanto, è possibile stimare che ogni anno meno del 5% degli attuali alloggi si rendono disponibili per nuovi utenti, ma non tutti vengono immediatamente riassegnati: a fronte delle 370 unità liberate nel 2019 si rileva l'ingresso di 199 nuovi nuclei, con un tasso di scopertura degli immobili pari al 46%. Il dato sul turnover degli alloggi dipende dalla necessità di effettuare interventi strutturali di riqualificazione: in tal senso, solo nel 2019 ALER Bergamo-Lecco-Sondrio ha attivato 18 interventi di manutenzione programmata ordinaria, manutenzione straordinaria e riattazione degli immobili, cui si ag-

[3] Tempo medio tra uscita precedente inquilino e nuovo ingresso

giungono quattro interventi di efficientamento energetico delle abitazioni. Inoltre, a fianco alla riqualificazione degli alloggi esistenti, nel 2019 ALER Bergamo-Lecco-Sondrio aveva in corso la costruzione di 131 nuove unità abitative, di cui 24 (18%) ultimate nel corso dell'anno e 107 da ultimare.

Si può ipotizzare a tal riguardo, una criticità in termini di programmazione delle attività per riattare le unità abitative, che si liberano secondo ritmi piuttosto prevedibili. È da escludere che il limite sia da individuare in una scarsa disponibilità di risorse economiche, visti i dati finanziari di cui si dirà più avanti. Più verosimile che il vincolo sia da riscontrare nella necessità di incrementare la capacità di programmazione degli interventi di riattazione attraverso una raccolta ed un monitoraggio costante dei dati sugli alloggi al fine di prendere scelte oculate.. A seguito della riorganizzazione interna, per incrementare il proprio livello di efficienza, gli uffici tecnici stanno allineando le scadenze dei bandi emanati dalle tre sedi provinciali prima della fusione, che si caratterizzano per tempistiche e scadenze differenti e che hanno generato una duplicazione di procedure. In secondo luogo, se in precedenza venivano emanate gare finalizzate a colmare fabbisogni urgenti di un singolo territorio, ora l'Ufficio Tecnico sta adottando un approccio sempre più trasversale, verificando se le esigenze di una provincia sono riscontrabili anche all'interno delle altre due province e svolgendo di conseguenza un unico bando con tre lotti per soddisfare in modo efficiente i fabbisogni comuni.

7.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio è in grado di generare un risultato operativo positivo, che nel 2019 sfiora i due milioni di euro, ed una redditività per unità di ricavo[4] pari al 10%. Se da un lato i risultati economici positivi possono garantire solidità finanziaria nel breve periodo, dall'altro la presenza di risorse non investite può rappresentare una ridotta capacità di effettuare interventi straordinari sul patrimonio, finalizzati a stabilizzare le fonti di finanziamento e soddisfare i fabbisogni del territorio.

> "Il basso tasso di personale sul totale delle unità abitative rischia di rappresentare come efficiente una realtà in cui è invece necessaria una maggiore capacità organizzativa per fare interventi straordinari sul patrimonio"
>
> *Diomira Cretti – Direttore Generale di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio*

[4] Calcolata come rapporto tra il risultato operativo e i ricavi totali

In secondo luogo, il gettito generato dai canoni rappresenta il 56% delle entrate complessive e riesce a coprire solo parzialmente (per il 59%) i costi operativi dell'azienda. A questi si aggiungono i canoni riscossi dagli alloggi gestiti con i comuni convenzionati, mentre il 30% dei ricavi deriva dal rimborso dei costi di gestione (condominio e utenze) sostenute e anticipate da ALER e si rileva una bassa quota derivante da esercizi commerciali (3%).

Analizzando la distribuzione dei ricavi per fasce di reddito degli utenti, si evidenzia una possibile criticità nella sostenibilità economico-finanziaria futura dell'ente. Nel 2019, infatti, il 18,8% dei nuclei in fascia di decadenza e di permanenza (con un ISEE superiore a 14.000 euro) ha determinato il 43% dei ricavi da canoni. In particolare, lo 0,2% in fascia di decadenza (con ISEE superiore a 35.000 euro) ha generato il 13% dei ricavi complessivi. Pertanto, i canoni pagati dai nuclei in fascia di decadenza contribuiscono a coprire i costi generati dagli inquilini più poveri che si collocano nelle fasce di protezione di accesso: in altre parole, la presenza di inquilini in condizioni di maggiore benessere (che non rappresentano il principale target delle politiche abitative) garantisce l'equilibrio del sistema e la possibilità di offrire alloggi di edilizia residenziale pubblica ai soggetti più deboli.

Tabella 7.1. Distribuzione dei ricavi da canone per fascia ISEE degli utenti

Fascia	**ISEE**	**% utenti**	**% ricavi da canoni generati**
Accesso	<9.000 euro	46,1%	31,4%
Protezione	9.000-14.000 euro	35,0%	19,3%
Permanenza	14.000-35.000 euro	18,6%	34,5%
Decadenza	>35.000 euro	0,2%	15,8%

Questa dinamica, se da un lato può essere vista come una forma di equità interna tra inquilini con fasce di reddito differenti, risulta critica in una prospettiva futura sotto due profili.

In primo luogo, in quanto il numero di utenti in fascia di decadenza si sta progressivamente riducendo e i nuovi ingressi appartengono alle fasce più povere (nel 2019 il 98% dei nuovi utenti si colloca in fascia di accesso e protezione), dove ai canoni già di per sé sotto il costo di gestione si aggiunge un alto rischio di morosità, soprattutto per quanto riguarda le spese di gestione.

Inoltre, ogni alloggio assegnato in permanenza (e in decadenza, quando non è frutto di inadempienze) può indicare un fenomeno positivo sul piano delle politiche di welfare, ovvero il miglioramento delle condizioni di reddito del nucleo familiare assegnatario. Tale fenomeno deve rappresentare un obiettivo di policy da incoraggiare, non certo da sanzionare (o, peggio ancora, da scoraggiare incentivando di fatto il lavoro nero e forme di gestione dell'ISEE familiare

tali da 'nascondere' il miglioramento delle condizioni di vita). Occorre pertanto che il sistema di regole incorpori questo obiettivo ed i vincoli che porta con sé. Allo stesso tempo, la scelta di come utilizzare le fonti di reddito provenienti dagli utenti in fascia di permanenza o decadenza può determinare diversi orientamenti di policy: da un lato, l'ente può decidere di utilizzare queste risorse per coprire i costi di gestione sostenuti dagli utenti nelle fasce di protezione e accesso; dall'altro lato, le medesime risorse possono essere reinvestite per rendere disponibili alloggi a nuovi nuclei familiari. In questo secondo caso, il principio di equità perseguito non è la redistribuzione di ricchezza tra gli inquilini attuali, bensì tra gli inquilini e i potenziali inquilini aventi diritto.

ALER Bergamo-Lecco-Sondrio si trova, pertanto, di fronte a quesiti che impongono una riflessione sul posizionamento strategico e sul mix dei servizi offerti.

Come garantire la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo soddisfacendo i bisogni sociali degli utenti in fascia di accesso e protezione senza il determinante contributo fornito dai canoni dei nuclei in fascia di decadenza?

Come incoraggiare forme di emancipazione e mobilità sociale 'emersa', assicurando allo stesso tempo maggiore equità sociale tra gli inquilini storici e gli inquilini potenziali?

Se in precedenza i crescenti bisogni venivano assorbiti attraverso la costruzione di nuove abitazioni, generando maggiori entrate di canoni, come gestire un patrimonio statico che non produce entrate certe, in quanto i nuovi ingressi sono sempre più soggetti deboli con maggiori tensioni e fragilità sociali

7.6 Il rapporto con il mercato

Al 31 dicembre 2019 si rileva un basso livello di esternalizzazione nella gestione dei condomini, che rappresentano una quota minoritaria del patrimonio ERP (18%). Questi condomini, infatti, sono prevalentemente amministrati da ALER (73%), mentre risultano del tutto assenti condomini in autogestione. Tuttavia, si evidenzia la progressiva esternalizzazione delle attività di gestione dei condomini da parte di ALER, che a partire dal 2020 non si candida più come amministratore condominiale, favorendo la scelta di amministratori esterni.

Nel 2019 ALER Bergamo-Lecco-Sondrio ha esternalizzato lavori, forniture e servizi per un valore complessivo superiore ai 20 milioni di euro (20.429.801 euro). Nel corso dell'esercizio osservato l'azienda è stata in grado di aggiudicare tutte le gare bandite, evidenziando un livello ottimale di efficienza nella gestione degli appalti esterni. Tale dato viene confermato anche dall'indice di produttività dei dipendenti, che vede una media di 3,1 gare bandite per ciascuna unità di personale.

Le esternalizzazioni riguardano prevalentemente aggiudicazione di lavori, che rappresentano il 68% del valore delle gare bandite (per un totale di quasi 14 milioni di euro), mentre gli appalti di servizi rappresentano il 29% del valore complessivo e viene destinata una quota residuale (3%) all'appalto di forniture. Di conseguenza, ALER esternalizza prevalentemente la realizzazione di lavori, con una quota rilevante (45%) dedicata alle manutenzioni, che rappresentano il 30% delle gare bandite nel 2019.

Mediamente, per ogni alloggio non in condominio si registra un valore medio di interventi manutentivi (inclusa la riattazione degli alloggi) pari a 761 euro, mentre si rileva un valore più contenuto rispetto agli interventi di manutenzione straordinaria (147 euro per alloggio). Emerge, pertanto, la propensione di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio ad investire nella manutenzione ordinaria dei propri alloggi, che tuttavia include anche interventi di ristrutturazione degli immobili (tecnicamente operazioni di manutenzione straordinaria che vengono computati come interventi di manutenzione ordinaria)

Analizzando il volume e il valore delle gare bandite, si rilevano per gli appalti di lavori pochi affidamenti (65) di grandi dimensioni, in quanto il valore medio di questa tipologia di appalti è pari a 212.391 euro. Viceversa, gli appalti di servizi si caratterizzano per la pubblicazione di tante gare (232) di piccole dimensioni, con un valore medio di 25.870 euro, finalizzate a soddisfare esigenze di breve periodo. In molti casi, infatti, si tratta di affidamenti temporanei di contratti pubblici a fronte di oggettive cause di urgenza e conseguente necessità di provvedere con celerità (cosiddette gare "ponte"), che consentono di agire con maggiore libertà rispetto alla procedura utilizzabile, al criterio di aggiudicazione e all'individuazione degli operatori economici. Tuttavia, tali esigenze di breve termine sono dovute alla limitata capacità di programmazione degli interventi e della scadenza dei bandi, senza prevedere i fabbisogni nel lungo periodo e trovandosi a gestire situazioni contingenti.

In questo senso, si richiama la necessità di superare un orientamento a breve termine e di attuare un'attività di programmazione strategica a medio-lungo termine di lavori, forniture e servizi da esternalizzare. In generale, le gare bandite sono prevalentemente sopra soglia (70%) e il valore medio complessivo degli affidamenti di lavori, servizi e forniture è pari a circa 68.000 euro.

7.7 Conclusioni

ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, a sette anni dalla fusione delle tre aziende lombarde, ha superato l'iniziale periodo di assestamento che ha richiesto l'integrazione di diversi modelli gestionali e culture organizzative con l'obiettivo di soddisfare il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica e sociale su un più ampio

ambito territoriale di riferimento e può entrare in una fase di ulteriore evoluzione del modello organizzativo al fine di coglierne appieno le possibilità. A fronte dell'accentramento istituzionale in un'unica ALER, il modello organizzativo si caratterizza per il decentramento delle funzioni operative all'interno delle Unità Operative Gestionali che presidiano i territori delle tre province di Bergamo, Lecco e Sondrio, lasciando aperte ulteriori opportunità di centralizzazione ed economie di scala.

Le nuove fragilità economiche e sociali richiamano la centralità del ruolo di ALER Bergamo-Lecco-Sondrio, non solo come gestore di un patrimonio abitativo costituito da quasi 10.000 alloggi (98% ERP e quasi totalmente di proprietà aziendale), ma come promotore di politiche di sostegno ed integrazione destinate a soddisfare il bisogno abitativo e sociale delle famiglie in situazione di difficoltà economica.

In generale, ALER Bergamo-Lecco-Sondrio si contraddistingue per una buona efficienza gestionale con una razionalizzazione delle unità di personale rispetto agli alloggi da gestire (99 dipendenti per unità abitativa ERP rispetto ad una media[5] di 124), un tasso di morosità contenuto (pari al 12% considerando la percentuale di nuclei morosi da oltre un anno sul totale dei nuclei residenti in alloggi ERP), una dimensione economico-patrimoniale solida con un risultato operativo positivo che sfiora i due milioni di euro.

Proprio quest'ultimo dato apre una riflessione sulle sfide che ALER Bergamo-Lecco-Sondrio e, più in generale tutte le Aziende Casa, saranno chiamate ad affrontare nel prossimo futuro e che richiedono un profondo ripensamento della funzione e del ruolo dell'intero settore stretto tra due tensori contrapposti: da un lato, il raggiungimento della sostenibilità economico-finanziaria; dall'altro, l'erogazione di un servizio sociale di welfare rivolto alle fasce più deboli della popolazione.

Se, infatti, i nuclei con un reddito elevato contribuiscono ad una quota significativa dei ricavi aziendali e coprono le spese di gestione degli utenti più deboli, le Aziende Casa sono chiamate e riflettere sulla propria sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo, a fronte di nuovi utenti sempre più fragili (famiglie numerose con livelli di ISEE bassi e composte da utenti prevalentemente disoccupati) che richiedono la creazione di reti territoriali strutturate a livello inter-istituzionale con i Comuni e le aziende socio-sanitarie per la presa in carico dei soggetti deboli in una prospettiva di governance allargata.

Il rischio è che a tendere la sostenibilità economica garantita dal nucleo storico di utenti anziani, soli, residenti in alloggi ERP da un lungo periodo di tempo si eroda, con la necessità di riflettere sul posizionamento strategico

[5] Si prendono come riferimento le dieci Aziende Casa oggetto di studio nell'ambito del progetto di ricerca svolto da SDA Bocconi con Federcasa

dell'azienda: a quale mix di utenza intende rivolgersi, per soddisfare quali bisogni sociali, con quale impatto sull'equilibrio economico-finanziario.

Oltre all'impatto economico finanziario, occorre segnalare che ad oggi la 'terziarizzazione' auspicata dal livello regionale (da dare una casa ad offrire servizi abitativi come vettore di sviluppo) non è ancora realizzata, anche per la difficoltà di integrare i diversi servizi di welfare territoriale attraverso l'attivo coinvolgimento di Comuni, aziende sanitarie ed altri attori sociali. Ciò determina la necessità di adottare una prospettiva di governance inter-istituzionale e di ripensare il posizionamento strategico di ALER, affiancando alla gestione del patrimonio abitativo una gestione sociale integrata dei suoi inquilini.

A tal fine, è necessario sviluppare nuove competenze legate alla gestione sociale dell'utenza. La pressione agli sportelli di ALER, infatti, deriva sempre più da richieste di sostegno e di rispetto delle regole al fine di ridurre situazioni di tensione sociale. Per questo, l'azienda ha sperimentato alcune iniziative di portierato sociale, finalizzate a rilevare i bisogni degli utenti, orientare il comportamento degli inquilini, raccogliere proposte di miglioramento della vita condominiale e costruire un punto di ascolto in grado di inoltrare urgenze e segnalazioni ai responsabili aziendali. Permane, tuttavia, l'assenza di una rete territoriale strutturata nella gestione degli inquilini di ALER, richiamando la necessità di attivare un'interlocuzione bidirezionale con i Comuni e con il sistema socio-sanitario, anche al fine di raccogliere informazioni utili per prevenire potenziali situazioni di conflitto sociale.

Se da un lato emerge la necessità di costruire un'alleanza territoriale per raccogliere i bisogni sociali degli utenti, dall'altro si evidenzia la necessità di monitorare l'efficace risposta ai bisogni abitativi della popolazione, che attualmente attraverso il monitoraggio regionale si focalizza principalmente sul tasso di morosità degli inquilini, sul numero di occupazioni abusive, sull'equilibrio economico-finanziario dell'azienda e sui tempi di riassegnazione degli alloggi.

8. Il caso ACER Bologna

di Giorgio Giacomelli e Eleonora Perobelli[1]

8.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Regione Emilia-Romagna (RER) i servizi abitativi pubblici sono gestiti dalle Aziende Casa Emilia – Romagna (ACER) presenti in ciascuna provincia, enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile, che sostituiscono i precedenti IACP. A differenza di quanto avvenuto in altri territori, le nuove Aziende non hanno mantenuto la proprietà degli alloggi pubblici: la normativa istitutiva delle ACER (L.R. 24/2001) ha infatti stabilito che, dopo l'approvazione di un inventario del patrimonio a cura delle ACER, il patrimonio degli ex IACP costruito con contributo pubblico venisse integralmente trasferito a titolo gratuito in proprietà ai Comuni.

La normativa di RER prevede che i servizi abitativi pubblici possano essere erogati da Comuni, dalle ACER e da altri operatori accreditati. Nell'ambito dell'ERP, gli enti locali tramite propri regolamenti hanno competenza diretta sulle procedure di definizione dei criteri per la costruzione delle graduatorie, selezione degli utenti e di assegnazione degli alloggi, mentre la Regione disciplina (L.R. 24/2001) la programmazione dell'offerta dei servizi abitativi pubblici, nonché le modalità di accesso e di permanenza negli alloggi, definendo i requisiti per la presentazione della domanda, oltre ai criteri di determinazione del canone di locazione (D.A.L. 154/2018).

Negli assetti istituzionali complessivi, la Regione disciplina le politiche ERP attraverso il "Servizio Qualità urbana e politiche abitative", incardinato

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Alessandro Alberani, Piergiacomo Braga, Antonio Frighi, Cinzia Grandi, Raffaella Lumbrici, Francesco Nitti di ACER Bologna e Marco Guerzoni del Comune di Bologna.

nella Direzione Generale "Cura del Territorio e Governo dell'Ambiente". Compito della Regione è di definire il ciclo di programmazione, gli standard dei servizi abitativi pubblici, gli indirizzi regionali e le regole di gestione.

In questo quadro si inserisce ACER Bologna, che serve un territorio di oltre 3.700 km², in cui risiedono 1.017.806 abitanti (Istat, 2020). Il territorio si caratterizza per un livello di ricchezza superiore alla media nazionale, con un valore aggiunto per abitante pari a €36.211, un tasso di disoccupazione pari a 4,4%, contenuto e inferiore alla media nazionale. A livello generale, il contesto si caratterizza per la presenza di tendenze in atto a livello nazionale come la crescente flessibilità lavorativa, l'incremento di fenomeni migratori, acuite dalla natura metropolitana del territorio, che porta a una forte presenza di nuclei familiari soli e di anziani fragili (*cfr* paragrafo 8.3). Tra gli stakeholder istituzionali più rilevanti per l'Azienda rientrano i Comuni soci (*cfr* 8.2 per dettagli in merito), i committenti dei servizi per ACER. A questo proposito, si segnala che la normativa regionale non prescrive l'affidamento esclusivo alle ACER dei servizi abitativi per la gestione del patrimonio pubblico: i Comuni possono valutare di identificare altri operatori nel mercato. Questa impostazione pone un forte tensore di efficacia ed efficienza alle Aziende, poiché è dalla soddisfazione della committenza che dipende il proseguo dell'affidamento del servizio.

Obiettivo di questo Capitolo è di proporre una vista aziendale per leggere alcune tra le sfide strategiche più dirimenti per ACER Bologna, collocandole nella riflessione più complessiva circa il futuro delle politiche abitative pubbliche italiane. Il testo è articolato come segue: il paragrafo 8.2 tratteggia gli elementi salienti dell'organizzazione aziendale; la sezione 8.3 descrive il profilo dell'utenza storica dell'Azienda, confrontandola quando possibile con i profili dei nuovi ingressi. La successiva sezione 8.4 illustra le caratteristiche del patrimonio gestito da ACER, cui segue una riflessione circa l'equilibrio economico-patrimoniale dell'Azienda (paragrafo 8.5). Il paragrafo 8.6 descrive le evidenze emerse dall'analisi del rapporto tra l'azienda e il mercato, mentre l'8.7 descrive le linee strategiche di intervento identificate da ACER per il prossimo futuro.

8.2 Il profilo aziendale

L'Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Bologna è stata istituita con la Legge Regionale Emilia-Romagna n. 24 in data 8 agosto 2001, con il compito di (art. 41): gestire il patrimonio immobiliare, tra cui quello ERP; fornire servizi tecnici per interventi edilizi o programmi complessi; gestire servizi attinenti il soddisfacimento delle esigenze abitative delle famiglie; prestare servizi agli inquilini ERP e in abitazioni in locazione. La definizione delle attività delle ACER

fa emergere una prima peculiarità rispetto a molte altre Aziende Casa nel panorama nazionale, in quanto all'Ente è richiesto di gestire patrimonio altrui (in regime di convenzione e/o concessione da parte dei Comuni), con una quota marginale di patrimonio proprio (nel caso di Bologna è pari al 6% del totale, compreso ERP e non ERP).

Ciò nondimeno, gli enti locali mantengono un ruolo di prim'ordine nella configurazione aziendale, poiché l'art 41.3 stabilisce che "la titolarità dell'ACER è conferita alla Provincia (oggi Città Metropolitana *ndr*) e ai Comuni, i quali la esercitano nell'ambito della Conferenza degli Enti. Alla Provincia compete una quota pari al 20% del valore patrimoniale netto dell'ACER; la restante quota è conferita ai Comuni, in proporzione al numero dei loro abitanti". Stante questa configurazione proprietaria, la stessa L.R. 24/2001 prevede la presenza di quattro organi statutari, che per loro natura rispecchiano una forte vocazione alla rappresentanza politico-territoriale all'interno dell'Azienda: la Conferenza degli Enti, il Consiglio di Amministrazione (CdA), il Presidente, il Collegio dei Revisori dei Conti. La Conferenza degli Enti è un organo di natura assembleare in rappresentanza degli enti locali, composto dal Presidente della Città Metropolitana o suo delegato (che la presiede) e dai Sindaci dei Comuni della Città Metropolitana (o loro delegati). La Conferenza si riunisce due volte l'anno e ha il compito di nominare il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e due membri del Collegio dei Revisori, di approvare lo Statuto, il bilancio di previsione e di esercizio, oltre a i programmi pluriennali e annuali di attività.

Il CdA è formato dal Presidente e altri due membri, dura in carica cinque anni ed è lo snodo di raccordo tra l'Azienda e la Conferenza degli Enti. Il Presidente ha un ruolo di indirizzo nel sovraintendere alle attività dell'Azienda ed è nominato dalla Conferenza degli Enti su proposta avanzata d'intesa dai Comuni capoluogo con le amministrazioni provinciali. Il CdA può eleggere un Vice Presidente tra i propri membri. Il Collegio dei Revisori dei Conti è composto da tre membri, di cui uno – il Presidente – nominato dalla Regione e due dalla Conferenza degli Enti, e ha il compito di vigilare e controllare sulla regolarità, l'economicità e l'efficienza della gestione. Oltre ai quattro organi statutari, ACER Bologna si è dotata di un Direttore Generale che si occupa di guidare l'Azienda di concerto con gli altri Dirigenti.

L'Azienda non ha Unità Operative decentrate di natura territoriale[2] e si articola in quattro unità organizzative funzionali (Servizio Affari Generali, Servizio Amministrativo, Servizio Gestione Immobiliare, Servizio Tecnico), che dipendono dai rispettivi Responsabili di U.O., i quali a loro volta riportano al Direttore Generale. A questi si aggiunge l'Ufficio Legale in staff alla Direzione

[2] Pur avendo un ufficio dislocato a Imola, che riporta al Direttore Generale.

Generale. La Figura 8.1 rappresenta l'organigramma più aggiornato di ACER Bologna. Dalla Figura 8.1 è possibile notare la presenza di due società partecipate: ACER PRO.MO.S S.p.A., società a maggioranza di capitale pubblico che si occupa di interventi manutentivi, e ACER Servizi S.r.L., società di scopo a socio unico ACER Bologna.

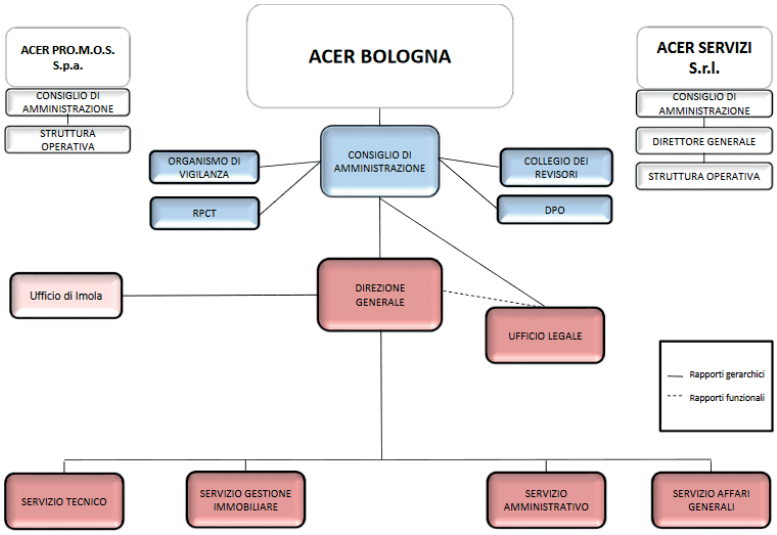
All'interno di questa struttura organizzativa nel 2019 si rileva la presenza di 156 unità di personale[3], di cui 7 dirigenti (4,5%), compreso il Direttore Generale.

Coerentemente con la missione dell'Ente, i dipendenti risultano[4] in prevalenza (40%) dedicati ad attività di gestione del servizio quali, a titolo esemplificativo, contatto con l'utenza e con i servizi comunali di riferimento, bollettazione, contrasto alla morosità e alle occupazioni. La restante parte si distribuisce equamente tra attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria (30%) e attività di amministrazione dell'ente (30%) legate a contabilità e bilancio, personale, affari generali, acquisti, qualità, programmazione e controllo di gestione, sistemi informativi, etc.

ACER Bologna gestisce[5] un patrimonio abitativo di 19.759 alloggi, di cui quasi totalità di proprietà di soggetti terzi (94%) e in edilizia residenziale pubblica (90%). L'Azienda si contraddistingue per un indice di efficienza gestionale leggermente inferiore rispetto alla media nazionale, con una media di 123 unità abitative ERP per dipendente (la media del campione è pari a 126).

[3] Il dato comprende i dipendenti ACER Bologna e delle due partecipate, i dipendenti ACER Bologna sono 143.
[4] La distribuzione è calcolata sui 148 FTE presenti nel gruppo.
[5] Dato 2019, come tutti quelli presentati nel Capitolo (salvo quando indicato diversamente).

Figura 8.1. Organigramma ACER Bologna, anno 2020



Negli alloggi ACER vivono 36.594 utenti, pari al 3,62% del totale della popolazione residente nella Città Metropolitana di Bologna (Istat), distribuiti in 15.938 nuclei familiari, che hanno pertanto una dimensione media di 2,3 componenti per nucleo. Questo dato è in linea con l'andamento nazionale di riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari, che nel Paese sono per la metà composti da nuclei mono-componenti o da famiglie mono-genitoriali.

Infine, per quanto concerne la dimensione economico-finanziaria, ACER Bologna registra una posizione positiva, con un valore della produzione nel 2019 di 69 milioni di euro e un risultato operativo che sfiora il milione di euro.

8.3Il profilo dell'utenza ERP

Per decodificare il mondo dell'utenza ERP, che racchiude in sé situazioni e profili molto diversificati, viene proposto un tentativo di lettura dei dati relativi agli inquilini lungo alcune dimensioni socio-demografiche che verranno presentate di seguito. A questo è stato affiancato, dove possibile, un paragone con la distribuzione tra la popolazione generale del territorio bolognese lungo quelle stesse variabili. Il razionale di questo esercizio è duplice: da un lato, identificare alcune situazioni prevalenti, anche in relazione al fenomeno della morosità, per comprendere se vi siano dei cluster di utenti su cui promuovere azioni mirate e

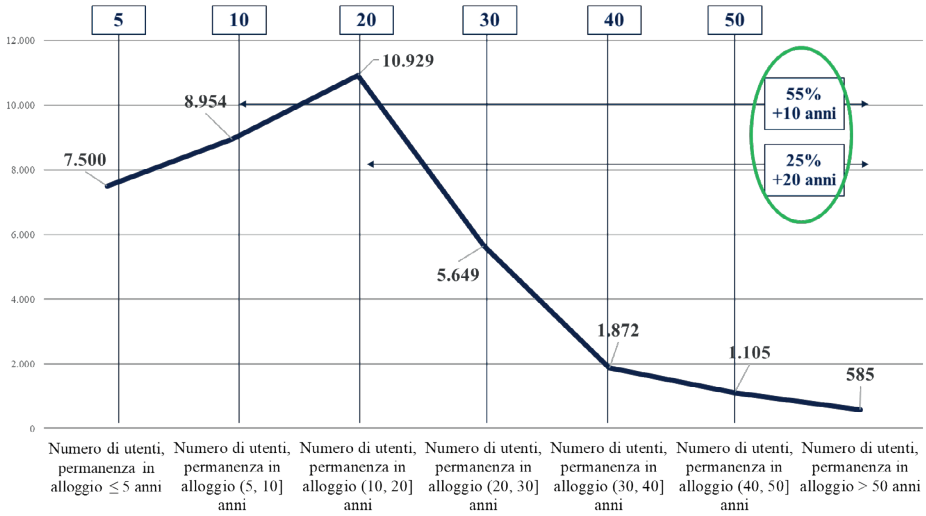
più efficaci rispetto agli interventi indistinti; dall'altro lato, per vedere se l'impostazione normativa più o meno incline a favorire alcune condizioni individuali su altre (es. età, numerosità del nucleo familiare, ecc.) potesse aver determinato un disallineamento tra il profilo di chi vive all'interno delle case popolari e il resto della popolazione. A questo proposito è necessario ricordare che a differenza degli altri casi analizzati in questo Rapporto, in cui la determinazione dei punteggi nelle graduatorie è tra le competenze della Regione, in Emilia-Romagna questa fa capo ai Comuni. Ai fini di questa sezione è stato utilizzato il Regolamento 269923/2012 del Comune di Bologna, che per popolazione residente – e, quindi, quote in azienda (31%)[6] – e quota di alloggi gestiti da ACER è il più significativo.

A livello anagrafico, l'utenza di ACER Bologna è fortemente orientata su nuclei anziani: il 43% degli assegnatari hanno oltre 65 anni, contro una distribuzione tra la popolazione residente in cui gli anziani sono un quarto del totale. Le ragioni che possono spiegare questa alta concentrazione di utenti anziani sono duplici: da un lato, il già citato Regolamento 269923/2012 attribuisce un punteggio aggiuntivo per gli over65 soli, oltre che per gli under70 con condizioni sanitarie invalidanti permanenti. Dall'altro lato, come mostrato dalla Figura 8.2, il 55% degli inquilini vive negli alloggi ERP da oltre 10 anni, il 25% da oltre 20 anni: si tratta di soggetti che hanno fatto il proprio ingresso negli alloggi pubblici da aduli e lavoratori, inseriti in un nucleo familiare che è andato via via diradandosi, restituendo oggi un contesto in cui l'utente nel frattempo è diventato anziano e spesso è rimasto solo. Inoltre, la Figura 8.2 conferma (come emerso anche negli altri casi analizzati in questo Rapporto) quanto spesso affermato nel dibattito attorno alle politiche abitative: la casa popolare oggi non è uno strumento di transizione verso un reinserimento sociale, quanto un fine.

Questi primi dati suscitano una riflessione circa i profili di bisogno che emergono all'aumentare dell'età: è ragionevole pensare che molti degli inquilini over65 svilupperanno una qualche forma di non autosufficienza, richiedendo aggiustamenti anche nelle proprie abitazioni e l'attivazione di altri servizi pubblici (in primis socio-sanitari) richiedendo una collaborazione tra Enti, oltre ad aprire il campo a possibili innovazioni di servizio per il mondo della terza e quarta età.

[6] Come stabilito dalla L.R. 24/2001.

Figura 8.2. Distribuzione dell'utenza per anni di permanenza in alloggi ERP, ACER Bologna



Il tema è particolarmente sentito dal Comune di Bologna, il cui Responsabile Programmazione e Gestione dei servizi per l'abitare[7] ha sottolineato come il Comune sia tra i più anziani in Italia e tra quelli con una maggiore incidenza dei nuclei mono-componenti, determinando un contesto molto sfidante per la promozione di politiche di contrasto alla solitudine e all'aumento della fragilità (clinica e sociale). A questo si aggiunge una situazione di forte emergenza abitativa, che dopo gli anni della crisi economico-finanziaria del 2008 ha assunto dimensioni molto pressanti e che non si conciliano con la staticità dell'offerta ERP e il basso ricambio degli alloggi. Per fronteggiare l'emergenza sociale da un lato e la necessità di mettere a disposizione alloggi alla popolazione, Comune e Azienda hanno avviato un progetto senza precedenti realizzare nuovi appartamenti, sbloccare i cantieri e ristrutturare case sfitte, descritto nel dettaglio nel Box 8.3 (*cfr* infra). In questa sede si sottolinea l'iniziativa del Comune di Bologna per sostenere i nuclei familiari in emergenza abitativa, siano essi inquilini ERP o meno, come descritto nel Box 8.1.

Proseguendo sulle caratteristiche dell'utenza ACER, i nuclei con quattro o più componenti, che secondo ISTAT (2020) sono i più esposti al rischio di povertà sia relativa che assoluta, sono il 21% del totale. L'incidenza della presenza della disabilità è maggiore tra gli inquilini ACER che non nella popolazione generale (11,3% e 5,3% rispettivamente): il dato è coerente con il fatto che gli alloggi pubblici siano destinati alla popolazione più fragile.

[7] Settore Politiche abitative – Dipartimento Urbanistica, Casa e Ambiente.

Box 8.1. Il protocollo per il contrasto al disagio abitativo nel Comune di Bologna

Per ridurre il bisogno abitativo tra nuclei fragili, il Comune di Bologna già dal 2011 ha costruito una rete con gli attori del territorio (Tribunale, Prefettura, Città Metropolitana, Comuni della Provincia, Regione Emilia-Romagna, Ordine degli Avvocati di Bologna, Sindacati e Associazioni rappresentativi di proprietari e inquilini) per promuovere un'azione integrata e condivisa nel territorio di fronte a una vera e propria emergenza sociale. La collaborazione è stata tra le esperienze che ha ispirato la creazione del Fondo Nazionale per la Morosità Incolpevole (Decreto Legge 124/2013) e che oggi è tra gli strumenti utilizzati dalla rete bolognese di contrasto al disagio abitativo. La versione 2019 del protocollo, promosso dalla Prefettura di Bologna, disciplina l'intervento dei soggetti della rete in quattro modalità, che assumono caratteristiche diverse tra comuni che sono o meno in alta tensione abitativa:

- Contributo per soggetti con procedimenti emanati ma non ancora eseguiti;
- Contributo per i soggetti con procedimenti non ancora convalidati;
- Contributo per il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile;
- Accompagnamento nella ricerca di una soluzione abitativa alternativa

L'insieme di questi interventi negli anni hanno permesso di salvare quasi 700 famiglie (fonte: Comune di Bologna) da provvedimenti di sfratto. Fino al 2018 la misura non era rivolta a inquilini ERP: si è tuttavia deciso di estenderla anche a questi soggetti per due ragioni. In primo luogo, per una questione di equità, evitando di escludere una parte rilevante e molto fragile della popolazione da una misura pubblica; dall'altro lato perché anche nel bolognese, come nel resto d'Italia, non esistono alternative strutturate ed estese all'ERP: uno sfratto a un inquilino ERP porta quindi a situazioni di fragilità estreme e che in ultima istanza tornerebbero comunque ai servizi sociali dei Comuni. La lunga permanenza negli alloggi dell'utenza ERP è in parte riconducibile all'assenza di un'alternativa strutturata e diffusa all'edilizia sociale, una sorta di ponte tra l'ERP e il mercato: la mobilità si scontra pertanto con il rischio che l'uscita dell'ERP senza destinazione "calmierata" possa portare a un ritorno nella spirale di fragilità, che arriverebbe infine ai Servizi Sociali, che non avrebbero una risposta da offrire. Un circolo vizioso da cui non si vedono uscite nel breve periodo, senza un importante intervento di revisione complessiva del ruolo del pubblico nella gestione dell'offerta abitativa. Da quando è stata estesa la misura, il Comune si è visto pervenire una quota rilevante di domande anche dal mondo ERP, a riprova della diffusione della fragilità in questo mondo.

A questo proposito si richiama nuovamente il ruolo della normativa nell'orientare la selezione del target servito: il Regolamento 269923/2012 del Comune di Bologna prevede come già detto un punteggio aggiuntivo per gli over70 con condizioni sanitarie invalidanti, oltre che per i portatori di handicap.

Infine, non sorprende che la distribuzione per fascia ISEE mostri una maggiore concentrazione di soggetti economicamente fragili tra i residenti in alloggi ERP che non tra la popolazione: il 56% degli utenti di ACER Bologna dichiara un ISEE inferiore ai €7.500, nella popolazione questo dato scende al 45%[8]. Viceversa, gli inquilini con un ISEE superiore a €24.000 (area di decadenza per l'alloggio ERP) sono il 4,9%; percentuale che sale al 13% nella popolazione. Da questi dati si evince la fragilità dell'utenza ACER, che richiede strategie comunicative *ad hoc* per allineare le esigenze aziendali e i bisogni degli inquilini, come descritto nel Box 8.2.

Il tasso di morosità superiore a 12 mesi tra i nuclei è pari al 19% (mentre il tasso di morosità da canoni, calcolato come il rapporto tra morosità da canoni ed emesso bollettato, è pari al 12,3%, si veda il paragrafo 8.5 per maggiori dettagli): non sono disponibili dati di maggiore dettaglio circa la distribuzione della morosità per tipologia di utenti (es. per tempo di permanenza, nazionalità, ecc.), che tuttavia se rilevati permetterebbero di chiarire il fenomeno della morosità e delineare alcune traiettorie tipiche di comportamento utili a predire l'insorgenza della stessa anche tra i nuovi ingressi.

Per quanto riguarda il profilo dei nuovi ingressi, questi si differenziano dall'utenza storica in quanto più fragili in termini sia economici che sociali (Figura 8.3). Analizzando il profilo dei 1.531 utenti entrati in alloggi ERP nel 2019[9] (distribuiti su 474 nuclei) emerge che le famiglie di recente ingresso sono più numerose, in quanto il 43% è costituita da almeno quattro componenti (il doppio rispetto al 21% dell'utenza storica), l'1,2% addirittura da oltre 10 componenti.

In secondo luogo, i nuovi utenti sono mediamente più poveri, in quanto il 92% è in fascia di protezione (ISEE inferiore ai €7.500): il doppio rispetto all'attuale 45%. L'evoluzione del profilo dell'utenza mostra, pertanto, una trasformazione nelle caratteristiche della domanda servita, che si sposta dai nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni ad un nuovo profilo di utenti: famiglie numerose, con basso reddito e maggiore rischio di cadere in situazioni di morosità.

L'insieme dei dati esposti mostra come ACER Bologna sia chiamata a interfacciarsi con un'utenza sempre più fragile, con il rischio che in assenza di politiche di prevenzione su larga scala e mirate la morosità possa crescere.

[8] Dato stimato sulla base della distribuzione delle fasce ISEE utilizzata dal MLPS

[9] Solo nuovi ingressi, sono esclusi i rinnovi di contratti preesistenti e/o "successione" nello stesso nucleo familiare.

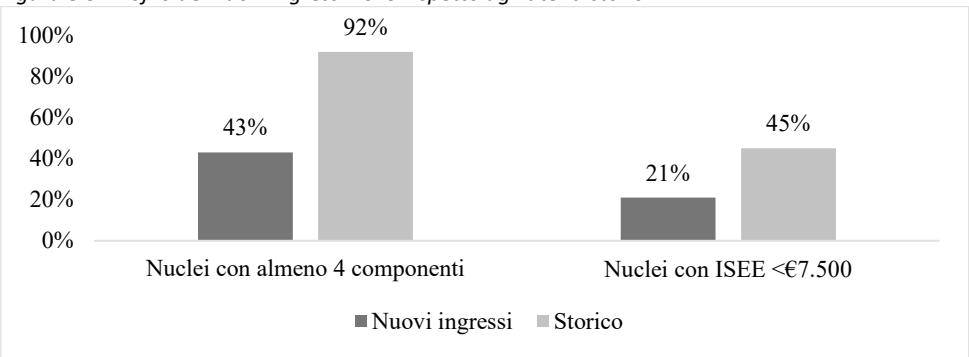
Box 8.2. Comunicazione sociale e pedagogia dell'abitare

ACER ha spesso la necessità di trasmettere contenuti tecnici complessi ad un pubblico eterogeneo di inquilini che non sempre dispone di adeguati strumenti culturali. L'attenzione alla comunicazione pubblica e sociale è quindi importante e si concretizza in campagne informative ad hoc per indurre o dissuadere determinati tipi di comportamenti.

Queste iniziative hanno una forte componente di tipo formativo e di educazione civica. Sono state prodotte e divulgate nel 2020 due guide a fumetti – una sul regolamento d'uso degli alloggi e l'altra sulla prevenzione degli incendi in casa - realizzate da un giovane disegnatore bolognese che, oltre ad aver creato un personaggio a fumetti (*Acerman*), ha anche prodotto degli spot animati per illustrare le regole del buon vicinato nei fabbricati di edilizia pubblica. L'utilizzo di opuscoli informativi si affianca a contenuti multimediali veicolati on line, sui siti e sui social network del gruppo ACER. Una buona amministrazione deve comunicare in maniera etica e corrispondente ai fatti utilizzando una pluralità di strumenti di comunicazione, coordinati tra di loro.

L'interesse per gli aspetti sociali della comunicazione ha spinto ACER a sperimentare nel corso del 2019/2020 nuovi strumenti di comunicazione dalla tv via satellite alla costruzione di format televisivi finalizzati alla conoscenza delle regole d'uso degli alloggi e delle parti comuni, prestando attenzione a connotarli in senso pro-attivo. La comunicazione è cruciale anche come leva strategica per la promozione di un lavoro di rete nei contesti abitativi e per attivare, in collaborazione con altre istituzioni e soggetti del privato sociale, progetti di mediazione sociale, accompagnamento all'abitare, promozione di attività di partecipazione attiva dei cittadini.

Figura 8.3. Profilo dei nuovi ingressi 2019 rispetto agli utenti storici.



Inoltre, la forte presenza di popolazione anziana che presto o tardi necessiterà di interventi socio-assistenziali richiede di iniziare a immaginare quanto

prima accordi di collaborazione con il mondo della sanità territoriale per fronteggiare la non autosufficienza. Questo assetto impone quindi di superare la tradizionale impostazione a silos dei servizi, per adottare una prospettiva integrata inter-istituzionale in grado di affrontare la multi-dimensionalità dei bisogni degli inquilini, come descritto nel Box 8.3.

Box 8.3. ACER Social per un sistema di welfare integrato

Nel corso dell'attuale mandato amministrativo ACER ha avviato un progetto denominato ACER SOCIAL, nella consapevolezza che la gestione degli immobili richiede una attenzione alla dimensione sociale. Questo approccio implica la costruzione di percorsi di sostegno per alcuni soggetti fragili, azioni di mediazione sociale, integrazione abitativa e accompagnamento all'abitare. In questo lavoro quotidiano ACER intrattiene rapporti di collaborazione costanti con i servizi socio-sanitari e altri soggetti del privato sociale.

Il filo conduttore che guida iniziative e progetti appare chiaro: chi si occupa di abitare deve conoscere e interagire in una maniera interdisciplinare con una pluralità di altri soggetti e istituzioni. Le politiche abitative e le politiche sociali sono parte di un sistema integrato di welfare e vanno analizzate di concerto in modo da migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema nel suo complesso, anche introducendo elementi innovativi, proprio a partire dai servizi abitativi. Per questo motivo ACER negli ultimi anni ha intensificato il suo impegno stipulando accordi finalizzati a promuovere l'abitare sociale.

ACER ha presentato alla Fondazione Carisbo insieme ad AIAS Bologna Onlus (Associazione Italiana Assistenza Spastici) un progetto finalizzato a garantire percorsi di accompagnamento all'abitare in alloggi pubblici. Un progetto innovativo che utilizza le ultime innovazioni in materia di domotica per personalizzare i servizi per le famiglie incentivando la socializzazione e il mutuo aiuto. È stata attivata inoltre una collaborazione con AUSER, Associazione di volontariato che ha promosso il progetto Abitare solidale dove il tema abitativo intreccia quello dell'accoglienza di persone in difficoltà. ACER si occupa anche del rapporto tra casa e disabilità in relazione all'abbattimento delle barriere architettoniche e per questo è stato sottoscritto un protocollo di intesa con il CAAD (Centro di Adattamento dell'Ambiente Domestico) di Bologna finalizzato a garantire servizi sempre più efficaci nell'ambito delle problematiche connesse all'invecchiamento e alla disabilità di individui che vivono in alloggi di edilizia pubblica.

8.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo di ACER Bologna è costituito da 19.759 alloggi, il 90% dei quali (17.697) destinati ad edilizia residenziale pubblica. Il patrimonio ERP è in per la quasi totalità di proprietà dei Comuni (17.391 unità abitative, il 98%),

la quota residuale è di proprietà dell'Azienda. Il 72% delle unità immobiliari gestite da ACER non si trova in un condominio costituito, mentre il restante 25% si suddivide tra un 55% gestito in condomini dell'Ente con amministratore esterno e un 45% in condomini con amministratori dell'Ente (funzione che, pertanto, è stata solo parzialmente – per quanto in maniera rilevante – esternalizzata). La proprietà è quindi parcellizzata sul territorio, portando a una complessità gestionale nella relazione con gli altri proprietari nei condomini dove sono siti gli alloggi dell'azienda.

Attualmente la maggior parte degli inquilini (55%) vive in alloggi di dimensioni che superano i 55mq, mentre il 4% vive in unità immobiliari di dimensioni pari o inferiori ai 40mq. Sapendo che il 41% dei nuclei residenti attuali è mono-componente, mentre il 21% ha più di quattro membri, appare evidente il disallineamento tra la taglia dell'appartamento e la dimensione del nucleo che lo abita. Parte di questo fenomeno potrebbe essere dovuto alla scarsa disponibilità di alloggi di taglia ridotta, dato che tuttavia non è disponibile per ACER Bologna. Questo dato racconta ancora una volta (*cfr* paragrafo 8.2) di alloggi popolari che oggi risultano abitati da inquilini entrati oltre un decennio fa, con un nucleo familiare che nel tempo è andato via via diradandosi, senza che questo portasse a una uscita dal mondo ERP o a uno spostamento in alloggi di dimensione coerente con il nuovo profilo del nucleo, in primis per assenza di alloggi adeguati. Molti di questi inquilini sono oggi anziani, che presto a tardi avranno esigenza di modificare l'alloggio per limitare il rischio di cadute e di incidenti domestici, aggiungendo complessità alla situazione. Infine, gli alloggi più grandi comportano spese di gestione più alte, che potrebbero non essere compatibili con il profilo reddituale degli utenti e portare quindi al rischio di morosità.

Il disallineamento dell'offerta abitativa non ha conseguenze solo sugli utenti stock, poiché impatta fortemente anche sui meccanismi di scorrimento delle graduatorie. Come visto in precedenza, oggi i nuclei più bisognosi e idonei all'ingresso nell'ERP sono tendenzialmente molto numerosi, richiedendo quindi alloggi di dimensioni elevate. Questi ultimi sono tuttavia occupati in maniera inappropriata da nuclei più piccoli, che non possono essere spostati in alloggi alternativi per assenza di disponibilità fisica. Questa configurazione porta al fatto che la normativa stessa (nel caso del Comune di Bologna, l'art 3 comma 2 lettera F del regolamento vigente) stabilisca che gli immobili disponibili siano assegnati secondo l'ordine di graduatoria, ma al contempo nel rispetto degli standard abitativi fissati dal regolamento stesso. Pertanto, lo scorrimento degli aventi titolo avviene sulla base dell'idoneità degli alloggi effettivamente locabili. Si crea pertanto un mercato dell'offerta che guida rigidamente il bisogno da soddisfare primariamente. Risulta necessario, pertanto, attivare meccanismi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche e ai reali fabbisogni dei nuclei residenti per i prossimi anni.

Un secondo elemento di attenzione legato al patrimonio è legato alla quota di alloggi sfitti, che nel 2019 erano 2.646, pari al 13% del totale del patrimonio gestito da ACER Bologna. Di questi, il 59% è in manutenzione, il 24% è assegnabile, mentre il restante 17% è sfitto per ragioni diverse dalle precedenti. Non sono disponibili i dati circa il tempo medio di riattamento degli alloggi o il tempo medio di turnover degli alloggi (inteso come il tempo che intercorre tra l'uscita di un inquilino e un nuovo ingresso).

Per aumentare la dotazione di patrimonio disponibile per i cittadini in condizione di bisogno, si segnala l'azione promossa dal Comune di Bologna con il *Programma 1.000 Case per Bologna*, che vede come partner centrale ACER (Box 8.3).

Box 8.4. Il Programma 1.000 Case per Bologna

Il Protocollo tra Comune di Bologna e ACER Bologna siglato nel marzo 2019 nasce dalla volontà del Comune di investire ingenti risorse (61 milioni di euro in un biennio) per la mettere a disposizione della collettività, tramite nuova realizzazione e ristrutturazione, 1.000 immobili ad uso residenziale di proprietà del Comune e di ACER Bologna per rispondere alla forte domanda di locazione da categorie sociali che faticano a trovare risposte adeguate nel mercato (giovani, studenti fuori sede, famiglie e anziani). Il piano si estende nel 2020 e 2021.Per l'attività di ripristino degli alloggi sfitti da ri-assegnare sono stati stanziati 6 milioni di euro, per il biennio 2019-2020, risorse che hanno consentito di poter assegnare oltre 500 appartamenti pubblici (ERP e non ERP), per ogni annualità, per un totale di oltre 1.200 alloggi che necessitavano di interventi di manutenzione per essere riassegnati.

8.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ACER Bologna è in grado di generare un risultato operativo (al lordo degli ammortamenti) positivo, che nel 2019 è stato pari a circa 1 milione di euro, con una redditività per unità di ricavo pari al 3,4%. L'utile d'esercizio, pari a 132.396 euro è dunque compresso dalla gestione finanziaria e fiscale.

I ricavi da canone, il *core business* dell'Azienda, rappresentano il 41% del valore della produzione e da soli riescono a coprire il 42% dei costi operativi. Le altre fonti di ricavo sono costituite da: ricavi da esercizi commerciali (5%); servizi a rimborso (17%); ricavi da vendita immobili (19%) e altre tipologie di ricavo (18%). Rispetto a questa ripartizione, è importante sottolineare come a livello contabile vengano registrati come "ricavi da canone" unicamente quelli relativi agli alloggi siti in Comuni con cui l'Azienda ha stipulato contratti di

concessione del patrimonio (la maggior parte), e comprendono il valore dei canoni e la tariffa corrisposta all'Ente per i servizi erogati. Nel caso di alloggi in Comuni con cui ACER ha stipulato contratti di convenzione, i ricavi da canone non transitano nel conto economico dell'Azienda, che registra unicamente la remunerazione elargita dai Comuni per i servizi offerti, oltre ai costi di manutenzione sostenuti. Questo breve excursus aiuta a fotografare come la natura di ente gestore di ACER Bologna si rifletta fisiologicamente anche nella propria struttura contabile, in quanto a differenza delle Aziende Casa che gestiscono per la maggior parte il patrimonio proprio – che incassano i canoni e detengono totalmente il rischio morosità degli inquilini – ACER viene remunerata per un servizio offerto ai Comuni.

Continuando sull'approfondimento dei ricavi da canone per alloggi ERP, quasi la metà è riconducibile a soggetti in fascia di accesso, che rappresentano poco più di un terzo del totale nuclei residenti[10] (Tabella 8.1). Al contempo, i nuclei in fascia di protezione sono quasi la metà del totale (47%), ma generano solo un quinto dei ricavi da canone. A giudicare da questa distribuzione, attualmente i canoni corrisposti dagli utenti in fascia di accesso e successive (che non rappresentano il target primario delle politiche abitative pubbliche) finanziano il sistema e l'attività di welfare per i nuclei più fragili.

Tabella 8.1. Distribuzione dei ricavi da canone per fascia di canone, 2019.

	Fasce ISEE di riferimento per il canone	**Valore patrimonio mobiliare**	**Distribuzione % nuclei per fasce di canone**	**% dei ricavi da canoni ERP generati**
Fascia di protezione	<7.500 €	<= 49.000 €	47%	21%
Fascia di accesso	7.501 -17.154 €		37%	49%
Fascia di permanenza	17.155 - 24.016 €		7%	14%
Fascia di decadenza o non documentati	>24.016 €		11%	16%

Questa dinamica, se da un lato può essere vista come una forma di equità interna tra inquilini con fasce di reddito differenti, risulta critica in una prospettiva futura sotto due profili.

In primo luogo, come visto (*cfr* paragrafo 8.3) il numero di utenti in fascia di protezione sta progressivamente aumentando, portando con sé canoni più bassi e un rischio di morosità più alto, soprattutto per quanto riguarda le spese di gestione. Inoltre, ogni alloggio assegnato in area di permanenza (e in decadenza,

[10] Per la tabella è stata utilizzata la distribuzione dei NUCLEI per fascia di canone, diversamente dal dato riferito agli UTENTI riportato nel paragrafo 8.2

quando non è frutto di inadempienze) può indicare un fenomeno positivo sul piano delle politiche di welfare, ovvero il miglioramento delle condizioni di reddito del nucleo familiare assegnatario. Tale fenomeno deve rappresentare un obiettivo di policy da incoraggiare, non certo da sanzionare (o, peggio ancora, da scoraggiare incentivando di fatto il lavoro nero e forme di gestione dell'ISEE familiare tali da "nascondere" il miglioramento delle condizioni di vita). Occorre pertanto che il sistema di regole incorpori questo obiettivo ed i vincoli che porta con sé. Allo stesso tempo, scegliere di utilizzare i redditi provenienti dagli alloggi occupati da soggetti più abbienti per compensare le mancate entrate per coprire i costi di gestione degli alloggi in fascia amministrativa o di accesso è una scelta alternativa a utilizzare gli stessi redditi per rendere disponibili alloggi di altra proprietà da mettere a disposizione dei nuclei familiari in lista di attesa. In questo caso, il principio di equità perseguito non è la redistribuzione di ricchezza tra gli inquilini attuali, ma tra gli inquilini e i potenziali inquilini aventi diritto.

Merita approfondimento l'analisi sulla morosità: lo stock accumulato negli anni (canoni + servizi) pesa per il 19% dei ricavi 2019 e per il 17% dei crediti complessivi. Nel corso dell'esercizio 2019, la morosità generata è stata pari a 4,1 milioni, pari al 6% dei ricavi. Non è disponibile il dato circa i ricavi da recupero morosità per valutare la capacità di contenere l'aumento dello stock accumulato (se recupero è maggiore del generato). Il tasso di morosità da canoni (rapporto tra morosità da canoni ed emesso bollettato) per il 2019 è pari al 12,3%: dall'analisi delle dinamiche del fenomeno, emerge come la morosità si generi tra le fasce più fragili dell'utenza, che presentano minori capacità di spesa.

Per contenere gli effetti negativi della morosità sul proprio bilancio, l'Azienda è dotata di un Fondo Svalutazione Crediti (nel 2019 il valore era pari al 5,7% dei crediti complessivi), che ha un'incidenza minore rispetto ad altre Aziende analizzate poiché è relativo unicamente ai canoni di alloggi di proprietà ACER Bologna, che come visto (*cfr* paragrafo 8.4) sono una quota residuale del totale. Rispetto al fenomeno della morosità, risulta cruciale presidiare il monitoraggio e recupero della stessa per mantenere un adeguato equilibrio dei propri bilanci e di quelli dei Committenti, oltre che per arginare pericolose traiettorie di fragilizzazione di alcuni nuclei.

Infine, si segnala che il 18% dei debiti complessivi dell'azienda sono verso la Pubblica Amministrazione, a fronte di un 25% dei crediti complessivi vantati verso la P.A. stessa.

ACER Bologna si trova, come molte altre aziende analizzate in questo Rapporto, di fronte a quesiti che impongono una riflessione sul posizionamento strategico e sul mix dei servizi offerti. Come garantire la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo soddisfacendo i bisogni sociali degli utenti in fascia di protezione senza il determinante contributo fornito dai canoni dei

nuclei in fascia di permanenza e decadenza? Come incoraggiare forme di emancipazione e mobilità sociale "emersa", assicurando allo stesso tempo maggiore equità sociale tra gli inquilini storici e gli inquilini potenziali?

8.6 Il rapporto con il mercato

ACER Bologna si caratterizza per un patrimonio di alloggi distribuiti prevalentemente non in condominio costituito (75%). I condomini costituiti gestiti sono 488, la grande maggioranza (95%) in ERP; mentre solo il 17% risulta di proprietà dell'Ente. 407 condomini hanno un amministratore esterno: nell'88% dei casi ACER è proprietario di minoranza, situazioni in cui il contemperamento degli interessi è più complesso rispetto ai casi in cui la proprietà è unica.

In tema gare e appalti, l'azienda aggiudica solo una parte del bandito nel corso dell'esercizio osservato (indice pari a 1,75 – bandito = 175% dell'aggiudicato): il valore potrebbe essere dovuto a gare bandite a cavallo di due anni solari o al fatto che nell'esercizio precedente sono state bandite gare con importi inferiori rispetto all'anno considerato. Dal confronto con i referenti aziendali, è stato confermato che tutte le gare bandite sono poi state aggiudicate nell'esercizio successivo.

Le gare risultano di dimensioni medio-grandi: sebbene in termini di valore le gare bandite siano similmente sopra (47% del valore complessivo) e sotto soglia (53%), il valore medio di affidamento è significativo e pari a €359.000. Quest'ultimo valore acquisisce ulteriore rilevanza se si considera che l'aggiudicazione di lavori vale solo per l'11% delle gare bandite, mentre il «core business» è rappresentato dall'acquisizione di servizi (47%).

Il valore degli interventi di manutenzione straordinaria per alloggio assume proporzioni medie (454 euro per alloggio), indicando una propensione a gestire maggiormente gli aspetti ordinari rispetto alle attività di rinnovo[11]. Non è possibile esprimere una valutazione sul rapporto tra fonti di finanziamento e fabbisogno, alla luce della mancata indicazione di entrambi gli elementi.

La quota di spesa per beni e servizi risulta elevata (68%), mentre appare modesta la spesa per personale (14%) sul totale della parte corrente delle risorse assorbite: questa polarizzazione è riconducibile in parte al processo di ri-fatturazione delle spese per gli alloggi in concessione, e in parte al fatto che ACER Bologna acquista i servizi di manutenzione dalla partecipata ACER PRO.MO.S (*cfr* paragrafo 8.2). L'indice di produttività del personale dipendente risulta contenuto, probabilmente in ragione della dimensione alta delle gare (mediamente 0,11 gare per dipendente); d'altra parte, è necessario considerare che il personale effettivamente allocato sull'attività di gestione delle gare è di soli 1,5 FTE.

[11] Il dato si riferisce al 2017, quindi prima del Programma "1.000 Case per Bologna".

8.7 Conclusioni

L'analisi del caso ACER Bologna ha aiutato a mettere a fuoco alcune sfide chiave per il settore nel suo complesso: il cambiamento radicale dell'utenza, il disorientamento strategico in termini di mix di utenza servita, che sono stati commentati nei paragrafi precedenti. In questa sezione preme dare spazio alle riflessioni sul futuro strategico dell'Azienda emerse nel corso delle interviste.

Il confronto con il Presidente ha fatto emergere le piste di lavoro su cui si sta concentrando ACER Bologna: la riorganizzazione aziendale, accompagnata da una nuova definizione delle competenze dei diversi uffici (nuovo funzionigramma), un nuovo sistema di controllo di gestione e la formazione per i dipendenti. In questo senso, l'avvento della pandemia da Covid-19 ha accelerato i processi di cambiamento, sollecitando l'Azienda a proseguire il lavoro nelle periferie per fronteggiare l'emergenza abitativa. Appare quindi cruciale continuare a lavorare sul progetto 1.000 case per Bologna (*cfr* paragrafo 8.4), mantenendo la tabella di marcia prestabilita e rimettendo in circolo una consistente quota di alloggi nel territorio.

Un altro fronte di lavoro è rappresentato dal c.d. Ecobonus, che è visto come un fronte caldo di lavoro per l'Azienda per almeno tre ragioni:

- Restituire alla comunità alloggi più nuovi e manutenuti, riducendo il degrado fisico degli spazi, che porta spesso con sé anche il rischio di degrado psicologico tra le persone;
- Aumentare l'efficienza energetica degli alloggi, contribuendo a rendere più sostenibile una grossa parte di patrimonio pubblico e ad alleggerire i costi manutentivi per l'Azienda;
- Attivare il mercato del lavoro edilizio, in un contesto di profonda depressione economica.

Infine, l'attività su cui si sta concentrando l'Azienda è orientata alla sistematizzazione e ricomposizione delle risorse sul territorio provenienti da fondi comunitari, nazionali e locali, nell'ottica di massimizzare la propria capacità di intervento.

> "Abbiamo fatto e stiamo continuando a fare *pooling* di risorse per aumentare la nostra capacità di intervento nel territorio, a servizio dei Comuni soci e dei cittadini".
>
> *(Alessandro Alberani – Presidente ACER Bologna)*

Inoltre, dal confronto con i Responsabili di servizio sono emersi alcuni punti di forza che caratterizzano ACER, oltre ad alcuni spazi di lavoro su cui l'Azienda è già impegnata. Tra gli elementi di maggiore valore riconosciuto nell'azienda rientra una forte competenza nella gestione sociale degli inquilini, anche grazie alla gestione in molti territori degli Uffici Casa comunali. Seguire i Comuni e gli utenti dalla costruzione della graduatoria alla gestione dell'inquilino nell'alloggio solleva molto il carico amministrativo e di gestione sociale dei Comuni stessi. L'attenzione dell'Azienda agli inquilini più fragili è emersa durante l'emergenza sanitaria, in cui è stato garantito supporto e sostegno telefonico agli inquilini over80, i più esposti alla potenza letale del virus. Inoltre, il modello di amministrazione collaborativa che caratterizza il contesto bolognese ha permesso di arginare il fenomeno delle occupazioni abusive e del non rispetto delle regole nel periodo di emergenza sanitaria (Box 8.5).

Box 8.5. Emergenza sanitaria e rispetto delle regole dell'abitare

Dall'inizio dell'emergenza sanitaria da COVID-19, ACER ha riscontrato in alcuni complessi edilizi gestiti un significativo incremento dei problemi di condivisione degli spazi comuni, di convivenza e relazione tra condomini, di mancato rispetto dei regolamenti condominiali, fino ad arrivare da parte di alcuni nuclei all'adozione di comportamenti illegali particolarmente gravi, tra i quali quelli connessi al consumo e spaccio di droga. In questi casi la capacità di intervento di ACER e delle varie componenti dell'Amministrazione comunale – in primis, la Polizia Municipale – non può essere illimitata e sempre risolutiva. Tuttavia, il modello di amministrazione collaborativa realizzata a Bologna fra Comune, Forze dell'ordine e ACER, ha permesso di rispondere in maniera adeguata alle aspettative dei cittadini e degli abitanti dei comparti.

Di fondamentale importanza per la cura dell'interesse pubblico, della sicurezza e dell'ordinato svolgimento della vita sociale nei quartieri periferici di Bologna è la costante programmazione e tempestiva azione in materia di occupazioni abusive, con un'azione di controllo e di prevenzione continua e sistematica. Il lavoro svolto da ACER Bologna è ben documentato e ha permesso di raggiungere l'obiettivo di un sostanziale azzeramento delle situazioni di occupazione abusiva, invertendo una tendenza preoccupante che aveva visto crescere in maniera significativa il fenomeno, e di un deciso contrasto alla zona grigia delle occupazioni temporanee di pertinenze, dei contrasti a bassa intensità tra assegnatari, all'uso improprio delle parti comuni, alle violazioni regolamentari e al fenomeno delle ospitalità non assistenziali

Un secondo elemento di valore riconosciuto all'azienda è riconducibile all'efficienza tecnica nell'erogazione di servizi, in particolare di natura manutentiva. La presenza della società partecipata costituita sotto la forma di un partenariato pubblico privato a carattere stabile, che vede la compartecipazione del

socio privato con un consorzio di imprese, ha permesso di costruire negli anni un modello di servizio riconosciuto come buona pratica sul territorio e che riesce a essere molto competitivo (ad esempio, la società garantisce un servizio di reperibilità 24/7, 365 giorni l'anno, in netto contrasto con l'impostazione tipica dei servizi pubblici, che tendono ad avere spazi di reperibilità molto contenuti) e che entra tra gli elementi che fanno scegliere ai Comuni ACER Bologna rispetto ad altri soggetti gestori di patrimonio. La combinazione di alta attenzione alla gestione sociale ed efficienza gestionale in campo di manutenzioni posiziona pertanto ACER come un'eccellenza per il territorio.

Rimangono alcuni spazi di lavoro: in primo luogo, i sistemi informativi gestionali dell'Azienda sono disallineati rispetto alle esigenze di un ente gestore di servizi, e non più proprietario. L'Azienda è al lavoro per l'attivazione di un gestionale, che verrà messo a disposizione dei dipendenti nei prossimi mesi e che permette di adottare "l'occhio del gestore". Allo stesso modo, a fronte di una forte competenza tecnica e di efficienza negli interventi manutentivi, è percepita l'esigenza di migliorare e ampliare le conoscenze interne di gestione della fragilità tra gli inquilini, che richiedono specializzazioni e capacità di lettura multidimensionale delle diverse situazioni in un modo finora mai sperimentato.

Infine, urge continuare a lavorare sulla capacità di rimettere in circolo il patrimonio pubblico sfitto: il Comune di Bologna si aspetta un costante impegno dall'Azienda nell'effettuare le assegnazioni nei tempi quanto più rapidi possibili; oltre a tenere alta l'attenzione e la capacità di risposta fin qui dimostrata nella gestione del piano 1.000 Case per Bologna.

> "In città si registra un aumento degli sfratti, che porterà ad un aumento dei punteggi in graduatoria per alcuni soggetti, aumentando la presenza di persone sempre più fragili: serve un'accelerazione nell'assegnazione per fronteggiare questa emergenza".
>
> *(Marco Guerzoni – Responsabile Programmazione e Gestione dei servizi per l'abitare Comune di Bologna)*

Bibliografia e fonti dei dati

Dati interni ACER Bologna, Anni 2017 e 2019.

Deliberazione dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia - Romagna del 6 giugno 2018, n. 154. *Atto unico sull'edilizia residenziale pubblica.*

Istat (2020). *Dati sulla popolazione residente* (2020). Disponibili al link: dati.istat.it/

Legge Regionale della Regione Emilia – Romagna dell'8 agosto 2001, n. 24. *Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo.*

Protocollo d'intesa promosso dalla Prefettura di Bologna tra Tribunale di Bologna, Città Metropolitana di Bologna, Comuni della Provincia di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Ordine degli Avvocati di Bologna, Sindacati e Associazioni rappresentative dei proprietari e degli inquilini, recante misure straordinarie di intervento per la riduzione del disagio abitativo.

Protocollo d'intesa tra il Comune di Bologna e l'Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Bologna per la realizzazione del programma "1.000 Case per Bologna".

Regolamento 269923/2012 del Comune di Bologna. *Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*

9. Il caso ATERP Calabria

di Niccolò Cusumano e Alessandro Furnari[1]

9.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Regione Calabria la gestione dei servizi abitativi pubblici fa capo all'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP), ente pubblico non economico che rappresenta il braccio operativo della Regione in materia di patrimonio immobiliare pubblico. Il territorio di competenza dell'Azienda copre l'insieme delle province di Reggio Calabria, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia e Catanzaro, che ne costituiscono distretti territoriali, pertanto si caratterizza per un'area particolarmente vasta coincidente con la totalità della Regione Calabria. L'estensione territoriale rende ATERP peculiare nel panorama nazionale e sicuramente rappresenta un fattore di complessità gestionale. La costituzione stessa di ATERP, per accorpamento degli enti preesistenti, ne è testimone. Istituita con legge regionale 24/2013, l'Azienda è effettivamente diventata funzionante tre anni dopo, quando con D.G.R. 66/2016 ne è stato approvato lo statuto e con D.P.G.R. 99 del 2016 si sono definitivamente estinte le ATERP provinciali con subentro nei rapporti attivi e passivi delle stesse.

Per inquadrare correttamente il modello di servizio di ATERP Calabria, è importante evidenziare i principali indicatori economici e sociali del territorio di riferimento. Per quanto riguarda la dimensione demografica, secondo i dati ISTAT relativi al 2019, sul territorio calabrese risiedono 1.947.131 persone, pari al 3,2% della popolazione residente in Italia. Sebbene non siano disponibili informazioni puntuali, si stima che almeno il 2% di questa risieda in alloggi ERP (per la stima è stato utilizzato il numero di alloggi complessivamente gestiti da ATERP). Considerando che approssimativamente il 20,4% della popolazione in

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Pasquale Cannatelli e Pasquale Mancuso di Aterp Calabria.

Calabria vive nella propria abitazione a titolo d'affitto, è possibile stimare che gli utenti raggiunti dal servizio di ATERP Calabria costituiscono almeno il 10% del totale dei residenti in affitto nella regione. Al 2019 la percentuale dei residenti in affitto appare in linea con la media nazionale (21,2%), ma il dato ha risentito di una crescita piuttosto marcata nell'ultimo biennio; la percentuale di affitti registrata nel 2017 in Calabria era infatti oltre 5 punti percentuali più bassa (15,1%). Dalla scomposizione per fasce d'età emerge che la popolazione compresa tra gli 0 e 19 anni corrisponde al 18% del totale, la popolazione compresa tra i 20 e 64 anni equivale al 60% mentre la fascia d'età di ultrasessantacinquenni ricopre il restante 22%. Il dato è complessivamente in linea con la media nazionale, con valori leggermente più alti nelle classi di età più giovani e valori più bassi nelle classi più anziane (il 10,7% della popolazione calabrese ha 75 anni e oltre, mentre il dato nazionale registra 11,7%). La distribuzione per classi di età degli utenti ERP è sbilanciata sulle fasce centrali della popolazione (18-64 anni), mentre sono sotto-rappresentate le code. In chiave prospettica, le previsioni ISTAT di evoluzione demografica stimano che entro il 2060 la Calabria perderà intorno al 20% dei residenti e contestualmente l'indice di vecchiaia aumenterà sensibilmente, con effetti simili sulla distribuzione dell'utenza ERP, specialmente se la mancata temporaneità *de facto* del servizio e il basso turnover si confermeranno come prassi preminenti nella gestione degli alloggi. Queste ripercussioni potenziali costituiscono aspetti rilevanti nell'ottica di valutare l'effettivo posizionamento dell'Azienda nel suo contesto di riferimento, rispetto ai quali la mancanza/presenza di consapevolezza, da parte del management e del policy-maker regionale, rappresenta un nodo critico per il disegno di politiche pubbliche e modelli di servizio che vogliano rappresentare una risposta al bisogno abitativo proveniente dal territorio.

Parallelamente alla popolazione residente, la struttura e composizione delle famiglie costituisce un'altra variabile fondamentale per la formulazione di politiche di edilizia residenziale pubblica. In Calabria vivono 810.147 famiglie, con una dimensione media di 2,4 componenti che non presenta particolari differenze tra singole province. La composizione familiare rilevata da ISTAT nel 2018 mostra che in Calabria oltre una famiglia su tre (31%) è unipersonale, mentre il 26% e il 18% delle famiglie presenta un nucleo di due e tre membri rispettivamente. I nuclei di quattro componenti ammontano al 18% del totale e infine le famiglie con cinque o più componenti rappresentano il rimanente 7%. Per quanto concerne la tipologia di famiglia, vi è una significativa presenza di famiglie composte da una sola persona ultrasessantenne (17%), allineata comunque con il dato nazionale. Nel complesso, le coppie con figli rappresentano la grande maggioranza (37%), circa 4 punti percentuali superiore al dato a totale Italia

(33%). La fotografia dei nuclei familiari per numerosità e tipologia è particolarmente utile poiché riveste grande importanza nei criteri di formazione delle graduatorie per i servizi ERP.

A completamento del quadro sintetico delle famiglie in Calabria, è opportuno sottolinearne le dinamiche economiche. In proposito, è particolarmente indicativa la stima dell'incidenza della povertà relativa. Con riferimento al contesto del 2018, il dato delle famiglie in stato di povertà relativa (31%) risulta superiore di 9 punti percentuali rispetto al dato nazionale, pari a circa 12%. Anche la rilevazione del tasso di disoccupazione vede la Calabria in difficoltà nel confronto interregionale: nel 2019 più di una persona su cinque (22%) in Calabria risulta disoccupata mentre la media nazionale si assesta al 10%. Inoltre, il 25% degli individui risulta essere pensionato, mentre, per quanto riguarda la nazionalità dei residenti, la percentuale di stranieri in Calabria ammonta a 5,7%. Il panorama socio-economico appena descritto rappresenta lo sfondo su cui insiste la normativa calabrese sui servizi abitativi pubblici.

Analogamente a quanto osservato in altri contesti regionali, le politiche di edilizia residenziale pubblica in Calabria vengono determinate da un processo di concertazione a cui prendono parte diversi attori istituzionali. Il modello di funzionamento dipende specialmente dall'integrazione di Regione, Azienda Casa e Comuni, ai quali vengono richieste competenze specifiche per un'erogazione efficace del servizio. La prerogativa principale della Regione consiste nella programmazione delle politiche abitative e nella verifica del raggiungimento di obiettivi economici e sociali. Ad ATERP Calabria è invece demandata la gestione del patrimonio e l'attuazione di interventi di edilizia residenziale, mentre il Comune è responsabile della pubblicazione del bando di concorso, la verifica delle domande e la successiva assegnazione degli alloggi. La Legge Regionale 32/1996 disciplina l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP, definendo di fatto l'orientamento della Calabria in termini di modello di servizio e profilo di bisogno privilegiato. Come avviene per altre regioni in campione, il mancato aggiornamento della normativa spesso genera dei disallineamenti con il profilo di vulnerabilità identificato dall'ISTAT, che include anche le famiglie mono-genitoriali con minori e gli under 45. Infine, si rileva che la normativa ERP calabrese non prevede un limite temporale di permanenza, così come definisce in maniera non pienamente univoca il fenomeno della morosità, sebbene dettagli puntualmente ed esaustivamente le procedure attivabili alla manifestazione del fenomeno.

9.2 Il profilo aziendale

L'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATERP) della Regione Calabria è stata istituita con Legge Regionale n. 24/2013 mediante l'accorpamento delle cinque ATERP Provinciali esistenti dal 1996. l'azienda è effettivamente diventata funzionante tre anni dopo, quando con D.G.R. 66/2016 ne è stato approvato lo statuto e con D.P.G.R. 99 del 2016 si sono definitivamente estinte le ATERP provinciali con subentro nei rapporti attivi e passivi delle stesse.

La sede legale e amministrativa si trova a Catanzaro, sebbene l'Azienda si articoli in cinque distretti territoriali coincidenti con i territori di riferimento delle «vecchie» Aziende Provinciali (Reggio Calabria, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia e la stessa Catanzaro). Si tratta di un Ente pubblico non economico, ha funzioni ausiliarie alla Regione Calabria di natura tecnica-operativa in materia di edilizia residenziale pubblica ed è dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. Si tratta, di fatto, del primo ente pubblico non economico con governance regionale istituito nel Paese.

L'Azienda risponde agli obiettivi in ambito di edilizia residenziale pubblica definiti dalla Giunta Regionale calabrese. Nel perseguimento dei propri fini istituzionali, ATERP (i) gestisce il proprio patrimonio e quello affidato da altri Enti pubblici tra cui, su delega della Regione, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica; (ii) elabora proposte in tema di destinazione e localizzazione delle risorse finanziarie riservate all'edilizia residenziale pubblica, curando altresì la realizzazione di programmi per rispondere a esigenze abitative di nuclei familiari appartenenti alle fasce sociali più fragili; (iii) dove possibile, attua interventi di edilizia residenziale sovvenzionata agevolata e convenzionata diretti alla costruzione di nuove abitazioni o all'acquisto e al recupero di abitazioni e immobili degradati; (iv) istruisce e tiene aggiornata l'anagrafe degli assegnatari degli alloggi ERP; (v) partecipa e attua programmi di riqualificazione urbana e di recupero di immobili confiscati alle mafie, cui si aggiunge la formulazione di proposte alla Regione sulle localizzazioni degli interventi di edilizia residenziale pubblica e sui programmi di riqualificazione urbana; (vi) realizza piani per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la promozione di interventi per l'efficientamento energetico. Similmente alle altre realtà analizzate, l'assegnazione degli alloggi viene effettuata dai singoli Comuni sul cui territorio è situata l'unità immobiliare da assegnare. È evidente che molte delle funzioni assegnate all'Azienda dipendano in maniera vincolante dalla disponibilità di risorse e da una potenzialità di sviluppo sul territorio negli anni recenti fortemente limitate da situazioni di contesto complesse e dinamiche congiunturali poco favorevoli.

I tre principali organi di ATERP, da statuto, sono la Direzione Generale, il Comitato di Indirizzo e il Collegio dei Revisori dei Conti, aventi ciascuno

mandato per tre anni. Si sottolinea, tuttavia, che ad oggi l'Azienda è soggetta a commissariamento.

Il Comitato di Indirizzo è composto da cinque membri nominati dal Presidente della Giunta Regionale (il presidente e un membro), dal Consiglio Regionale (due membri) e dall'ANCI Regionale (un membro) e rappresenta l'organo consultivo in tema di programmazione triennale degli interventi e di pianificazione annuale degli interventi. Il Collegio dei Revisori dei Conti è composto da tre membri nominati dalla Giunta Regionale e svolge il «tradizionale» compito di controllo e verifica della correttezza dei valori contabili imputati nel bilancio d'esercizio. Per quanto riguarda la Direzione Generale, nell'esercizio delle funzioni assegnate è coadiuvata dal Direttore Amministrativo e dal Direttore Tecnico, impostazione che si riflette nitidamente sull'assetto organizzativo aziendale (Figura 9.1): si osserva un duplice sviluppo, netto nei suoi confini, tra ambito amministrativo (con amministrazione pura e parte di relazione con l'utenza) e ambito tecnico (gestione patrimonio *stricto sensu* e individuazione interventi da far confluire nel Piano Triennale).

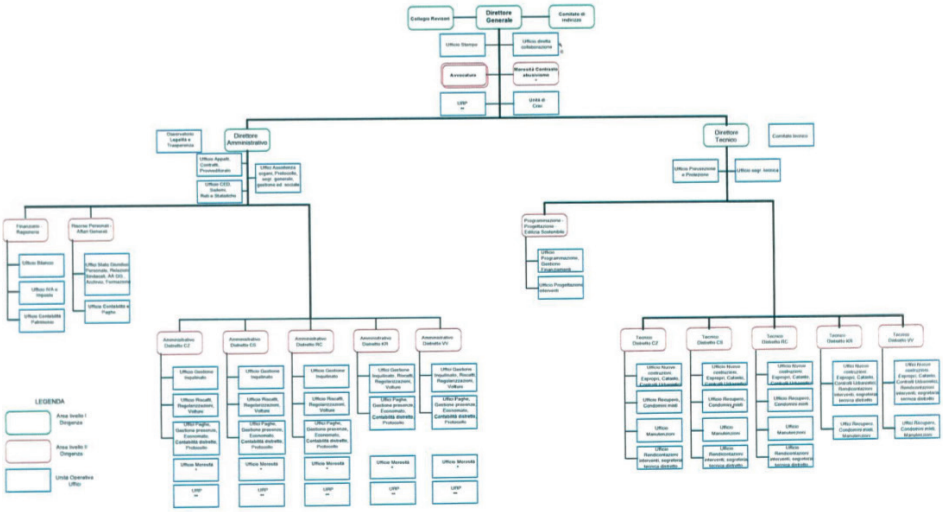
La doppia ramificazione prevista a monte trova diretta corrispondenza a valle, con i cinque distretti territoriali che prevedono lungo le due articolazioni la tendenziale duplicazione di uffici con medesime funzioni assegnate, in parte fisiologica in parte generatrice di una parziale frammentazione organizzativa, con catene di riporto verticali alla Direzione di riferimento e conseguente debolezza di alcuni meccanismi di integrazione orizzontale. Se da un lato, l'accorpamento ha consentito di ridurre consistentemente la spesa sostenuta imputabile al top management dell'organizzazione (da 2,7mln a 600mila euro), il mantenimento del presidio del territorio di tutte le funzioni, mantenendo inalterati alcuni assetti antecedenti la fusione, rallenta il conseguimento pieno di quelle economie di scala che sarebbero dovute essere alla base della scelta stessa di centralizzazione e non consente, specialmente in una situazione di mancanza cronica di personale, di ottimizzare i processi. Considerata l'estensione territoriale dell'azienda è normale che le funzioni di front-office rispetto all'utenza, così come di gestione degli edifici siano mantenute sul territorio. Sarebbe, invece auspicabile centralizzare (senza replicare) le funzioni di staff. Sotto questo profilo, il primo tentativo di centralizzazione di «gestione morosità» e «gestione appalti» fu avanzato dal top management aziendale nel recente passato, ma non è mai stato approvato dall'ente proprietario. Per contenere il rischio di indebolimento e dispersione della struttura, l'Azienda riuscì quantomeno ad assegnare due dirigenti a ciascun distretto, che rischiavano di non vedere attribuite figure dirigenziali per la gestione ordinaria delle attività.

A questi tre organi, infine, si affianca il Comitato Tecnico, che esprime pareri obbligatori sugli atti tecnici ed economici relativi agli interventi di edilizia

residenziale pubblica. Esso è composto da Direttore Generale (che ne è anche Presidente), dal Direttore Tecnico, da un Dirigente Tecnico del distretto territoriale di riferimento, dal Direttore del Settore Regionale tecnico Decentrato per la Provincia e dal Sindaco del Comune interessato dall'intervento valutato. Parallelamente, l'utenza ha nella volontaria partecipazione alla Consulta, prevista per ogni distretto territoriale, la possibilità di rappresentare i propri interessi.

In quasi tutti i casi aziendali analizzati nel presente Rapporto, inoltre, è riconosciuto un organo assembleare di rappresentanza degli interessi locali, identificato in Conferenza dei sindaci / Conferenza dei comuni / Enti locali. Questa fattispecie, tuttavia, non si verifica in Calabria. Qui la rappresentanza appare disintegrata e parzialmente polverizzata, con l'inevitabile rischio di depotenziare la *voice* istituzionale. In particolare, in Calabria esiste una Consulta per ogni distretto territoriale, composta da rappresentanze sindacali e comitati degli inquilini (la rappresentanza non è "di" enti locali, ma di interessi locali); inoltre, nel comitato di indirizzo siede un rappresentante ANCI e il Sindaco del Comune interessato da eventuali interventi entra in gioco nel Comitato Tecnico.

Figura 9.1. Organigramma di ATERP Calabria



Guardando alla composizione del personale, l'Azienda ha visto nel corso degli ultimi cinque anni un importante ridimensionamento in termini di numerosità. Si consideri che l'Azienda registrava nel 2019 (anno utilizzato per le analisi del presente Rapporto) 167 dipendenti, di cui 8 dirigenti, scesi a 124 del 2020

(-26% in un singolo esercizio per via dei pensionamenti attivati da «Quota 100» sui dipendenti entrati in blocco a seguito dell'approvazione della Legge n. 285/1977, cosiddetta «Legge Anselmi»). Ad aggravare le considerazioni sulla consistente insufficienza di personale, che peraltro rallenta fortemente anche la portata potenziale del nuovo assetto unico regionale, agisce poi il rilevante gap osservato tra fabbisogno espresso e personale attualmente in dote (considerando i 242 posti in organico, si registra un differenziale di circa il 50%): se in termini assoluti figura come la seconda Azienda del campione per unità di personale (solo ATC Piemonte ne registra di più), in termini relativi fa registrare il maggior numero di alloggi per dipendente, con un valore dell'indicatore significativamente superiore alla media campionaria (235 vs 125). Di questi, circa uno su tre appartiene al ramo tecnico dell'Azienda e si occupa di gestione del patrimonio (59, 35%) mentre i restanti due terzi si occupano della gestione amministrativa, con una quota minoritaria dedicata ad attività amministrative nel senso stretto del termine (35, 21% del totale del personale) e una quota più rilevante impegnata nella gestione del rapporto con l'utenza (73, 44%; assimilabile alla «gestione del servizio» presentata negli altri casi studio).

Rispetto al campione di aziende dello studio, si nota in proporzione un maggiore sbilanciamento verso la gestione del servizio (44% vs 28% della media del campione) a discapito del personale dedicato alla gestione del patrimonio (35% vs 41%). Con questa compagine, l'Azienda gestisce 39.305 alloggi, in toto destinati all'ERP. Si tratta del patrimonio più consistente tra le Aziende prese in esame nello studio, con la percentuale di alloggi in condominio più modesta (pari al 6%) e una quota di alloggi sfitti (11,8%) sostanzialmente in linea con la media del campione.

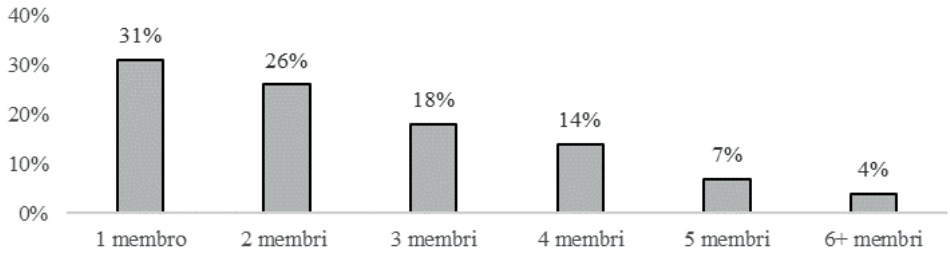
9.3 Il profilo dell'utenza ERP

I nuclei che risiedono in alloggi ERP di ATERP Calabria (Figura 9.2) sono così distribuiti: nel 31% dei casi si tratta di utenti in famiglie monocomponenti, uno dei valori percentuali più modesti tra le Aziende del campione, che mediamente registrano un'incidenza del 37%. Meno rappresentati invece i nuclei con almeno 4 membri (25%), anche se più elevata di quanto osservato a livello di media campionaria (17%). Una delle principali cause di questa differenza nella distribuzione è probabilmente rappresentata dalla normativa vigente (LR 32/1996).

Tra i requisiti di accesso più rilevanti, infatti, la misura reddituale occupa un ruolo prioritario. Ad eccezione della Regione Calabria e della P.A. di Trento, la normativa ERP delle regioni in campione adotta l'ISEE come strumento per connotare la condizione economica di chi richiede prestazioni sociali agevolate. Nel caso di Regione Calabria, si fa invece riferimento alla nozione di reddito

convenzionale. [*i.e. il reddito annuo complessivo imponibile del nucleo familiare relativo all'ultima dichiarazione per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, al lordo delle imposte e al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli assegni familiari (fonte: LR 32/1996)*]. La soglia superiore di reddito convenzionale per l'accesso è fissata a 16.268€. Un punto saliente della Legge Regionale 32/1996 riguarda poi la definizione del canone di locazione (*cfr* Capitolo 2). In particolare, in Calabria sono delineate 5 fasce reddituali, suddivise in Fasce di Tutela (A1 e A2) e Fasce Sociali (B1, B2, B3). La fascia A1 include i nuclei economicamente più fragili, mentre la fascia B3 quelli con il reddito massimo per cui è previsto l'accesso in graduatoria. Il canone effettivo viene infine calcolato sulla base della fascia di appartenenza e del valore locativo dell'alloggio. Ulteriori fattori decisivi nella valorizzazione della domanda sono legati a caratteristiche come età anagrafica, numerosità e tipologia di nucleo familiare. Per le famiglie numerose il legislatore regionale ha previsto l'assegnazione di 2 punti in caso di nucleo composto da 3 o 4 componenti, 3 punti per un nucleo di 5 o 6 componenti e un massimo di 4 punti per nuclei da 7 o più componenti. Non viene invece riconosciuta alcuna priorità a nuclei monocomponenti. Vengono poi corrisposti punti aggiuntivi per anziani, persone con disabilità, famiglie di recente formazione e nuclei di emigrati o profughi.

Figura 9.2 - Profilo degli utenti: dimensioni del nucleo



Il quadro è sostanzialmente coerente alla diffusa e attuale tendenza di (i) registrare tra i nuovi assegnatari utenti con redditi da pensione, alla luce della normativa vigente, e (ii) far segnare un modesto turnover degli alloggi per via della continuità generazionale nell'assegnazione degli immobili.

9.4 Il profilo del patrimonio

Come anticipato in precedenza, il patrimonio abitativo di ATERP Calabria è formato da 39.305 alloggi, i quali sono interamente destinati a edilizia residenziale pubblica. In confronto alle altre Aziende Casa presenti in campione, si nota

come tale patrimonio sia il più esteso, seguito dalle 29.132 abitazioni gestite da ATC Piemonte Centrale. Al contrario, la percentuale di alloggi situati in condominio è pari al 6%, che equivale in assoluto a 2.408 unità e risulta in termini relativi il valore più basso del campione. La quota di alloggi sfitti, rilevata all'11,8%, appare invece in linea con la media dei casi studio esaminati così come la quota di alloggi sfitti in attesa di riassegnazione, stimato all'1,3% per un totale di 513 alloggi. Le complessità di gestione di un patrimonio immobiliare così consistente sono esacerbate dell'occupazione abusiva degli immobili, fenomeno, che, sulla base delle interviste, risulta essere critico nel contesto calabrese, sebbene non siano disponibili dei dati quantitativi che consentano un suo pieno dimensionamento. Questa situazione è stata per certi versi favorita dalle continue proroghe, la più recente a norma della D.G.R. 106/2020, alla legge regionale n.8 del 1996 contenente disposizioni per la "regolarizzazione delle occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". A titolo indicativo, si consideri che da un recente censimento realizzato da ATERP con il supporto delle prefetture di Catanzaro, Cosenza e Crotone emerge come il 35% delle 1.657 unità immobiliari censite nei tre distretti sia stato individuato come «occupazione senza titolo». Questa attività ha consentito da un lato di approcciare il tema del dimensionamento del fenomeno, dall'altro di verificare la possibilità di regolarizzarne una parte sulla base dei requisiti ex Legge Regionale n. 8/1996 e s.m.i.. Nel caso specifico è stato regolarizzato il 44% delle unità immobiliari senza titolo censite. Da sottolineare, dunque, come presumibilmente una parte rilevante del fenomeno risulti «non regolarizzabile». La situazione di fragilità di questo inquilinato e la contestuale debolezza delle politiche sociali locali nella presa in carico successiva a un eventuale sfratto evidenzia come il sistema istituzionale largamente inteso non riesca nei fatti ad assorbire tale indigenza, rendendo di fatto strutturale l'inesigibilità di una parte consistente dei crediti verso gli utenti. Peraltro, dalle interviste è emerso come anche laddove il sistema istituzionale abbia margini per generare benefici sul territorio (si veda ad esempio la gestione condominiale ex «L.32» mai attivata o la mancata applicazione del «Superbonus 110%» ex L. 77/2020 nei condomini misti), il modesto capitale sociale espresso dal contesto sociale calabrese e il contestuale abbandono dello spazio di responsabilità civica comprimono le potenzialità di azione di ATERP e degli altri attori istituzionali.

Nella presentazione del profilo del patrimonio è utile tenere in considerazione il numero di sfratti emessi ed effettivamente eseguiti nel territorio di riferimento. In Calabria, il dato del 2018 presenta in numero assoluto 1.212 provvedimenti di sfratto emessi, che si traducono in circa 1,5 provvedimenti per 1.000 famiglie. L'ammontare di sfratti eseguiti è invece pari a 210, vale a dire 0,26 ogni 1.000 famiglie. Questi indicatori offrono una misura della tensione

abitativa e, se da un lato sembrano indicarne un livello relativamente modesto, dall'altro aprono la strada al problema dell'abusivismo. Tale fenomeno ha acquisito maggiore centralità a seguito dell'accorpamento delle cinque ATERP Provinciali e dall'intervista con i referenti aziendali è emerso come recentemente si siano conseguiti importanti progressi. L'attuazione dei Protocolli per la prevenzione e contrasto delle occupazioni abusive (sottoscritti da ATERP Calabria con la Prefettura di Catanzaro, la Regione Calabria e i sindaci dei Comuni di Catanzaro e Lamezia Terme) hanno consentito una migliore conoscenza del fenomeno e soprattutto la messa a reddito di una quota del patrimonio abitativo utilizzato illecitamente. Di conseguenza, la regolarizzazione dei rapporti locativi ed eventuali riassegnazioni in base alla graduatoria hanno avuto rilevanti implicazioni sul bilancio dell'Azienda Casa. Dall'analisi dei dati ufficiali inviati da ATERP Calabria al Dipartimento Infrastrutture – Lavori Pubblici – Mobilità della Regione, si evince che nel processo di verifica svolto nelle Province di Catanzaro, Cosenza e Crotone sono stati censiti 1.657 alloggi, di cui 575 sono stati identificati come occupati senza titolo. Il tasso di abusivismo, stimato dunque al 35% è in linea con l'indicazione qualitativa emersa dal confronto con i referenti aziendali. Occorre comunque cautela nell'affidarsi a un dato campionario e parziale, in quanto nelle Province di Reggio Calabria e Vibo Valentia la stessa attività non è stata portata a termine.

Nonostante per ATERP Calabria ad oggi non siano disponibili dati inerenti alla tipologia di utente per dimensione dell'alloggio, è opportuno sottolineare il tema dell'appropriatezza, problema comune ad ogni Azienda Casa analizzata nello studio. Affiancando la numerosità del nucleo dell'utenza alla grandezza degli alloggi, è possibile notare che è presente un importante *mismatch* tra domanda e offerta di servizi ERP. In media meno del 5% degli utenti vive in alloggi fino a 40 mq, nonostante i nuclei monocomponenti rappresentino circa il 40% dell'utenza. Tale scompenso si riflette in parallelo nella percentuale di utenti in alloggi con più di 65 mq, che risulta eccessiva rispetto alla percentuale contenuta di nuclei utenti con quattro o più membri. Questo disallineamento è dovuto primariamente all'evoluzione nel tempo delle famiglie italiane. Buona parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, compreso quello gestito da ATERP Calabria, è stato costruito negli anni del boom economico, quando i nuclei familiari erano significativamente più numerosi rispetto ad oggi. A priori, questa discrepanza potrebbe tuttavia risultare meno profonda nel caso calabrese, in quanto le caratteristiche dell'utenza di ATERP Calabria sono differenti dalle altre Aziende Casa. Infatti, assegnando punti integrativi in proporzione alla numerosità del nucleo, la normativa vigente per la stesura delle graduatorie ha generato un profilo di utenza con numero medio di componenti più elevato rispetto alle altre regioni in esame. Ad ogni modo, si ritiene necessario misurare puntualmente il livello di appropriatezza e comprenderne il potenziale

impatto sui meccanismi di scorrimento delle graduatorie. L'incoerenza tra offerta di alloggi e fabbisogni reali determina infatti che spesso l'assegnazione venga guidata rigidamente dall'effettiva disponibilità e non dalla posizione in graduatoria.

9.5 Il mix delle entrate

La gestione di ATERP Calabria ha generato nel 2018 un risultato di gestione corrente pari a 5,2 milioni di euro, con una «redditività» per unità di finanziamento accertato da canone pari al 27%, valore più elevato tra le Aziende Casa in campione.

In valore assoluto gli accertamenti legati al canone ammontano a 19,1 milioni di euro e costituiscono il 94% delle entrate correnti. Nonostante la consistenza del patrimonio, le entrate correnti registrate dall'Azienda sono modeste rispetto alla media di 34,5 mln del campione[2] di aziende considerate. La diffusione del fenomeno dell'occupazione senza titolo degli immobili, non consentendo la ri-assegnazione degli alloggi e amplificando il tema della morosità, comprime le fonti di entrata effettive di oltre il 25% annuo. Si consideri ad esempio come a dati 2019 le riscossioni effettive fossero pari a 13,9 milioni dei circa 19 mln accertati, valore che inevitabilmente comprime il risultato di gestione corrente, nei fatti tramutando l'avanzo di circa 5 mln descritto in apertura di paragrafo in un disavanzo di parte corrente di poco meno di 1 mln circa. Il fenomeno, come si è avuto modo di specificare nel par. 9.4, è ulteriormente esacerbato da diversi provvedimenti di regolarizzazione delle occupazioni abusive in risposta alle fragili condizioni, da un lato, del contesto socio-economico, e, dall'altro delle modalità di risposta del sistema istituzionale calabrese nel suo complesso. Da notare, comunque, come il valore delle riscossioni abbia una strutturalità di cui tener conto in chiave programmatoria, in quanto base "solida" su cui innestare gli eventuali futuri interventi in chiave strategica: la pandemia da Covid-19 ha inciso solo marginalmente sulle entrate correnti effettive incassate dall'Azienda (passate dai 13,9 mln del 2019 ai 13,5 mln del 2020; -3,3%).

La struttura delle entrate dell'Azienda, dipendente quasi esclusivamente dai canoni versati dagli assegnatari, si discosta in maniera rilevante dal resto del campione, dove, sebbene le grandezze non siano pienamente comparabili per

[2] Aterp Calabria utilizza la contabilità finanziaria per la redazione del proprio bilancio, a differenza di quanto invece non avvenga in 8 delle 10 aziende del campione, che impiegano la contabilità economico-patrimoniale. Sebbene le grandezze non siano comparabili e in fase di armonizzazione, viene comunque proposto un raffronto con la media campionaria nel tentativo di fornire un confronto rispetto alle altre aziende inserite nel campione.

via del diverso sistema di rilevazione contabile impiegato (contabilità finanziaria nel caso di ATERP; contabilità economico-patrimoniale nella quasi totalità del restante campione), la percentuale di ricavi da canone è in media del 53%, con percentuali significative registrate per i servizi a rimborso (26%). Nel caso di ATERP Calabria invece non si registrano proventi da servizi a rimborso e la quota residuale (6%) è imputabile a esercizi commerciali, che tipicamente rispondono a logiche di mercato senza previsione di canoni calmierati per l'utilizzo del bene immobile. A fronte dell'elevata rigidità della struttura delle entrate, è quindi importante assicurare la riscossione puntuale dei canoni di locazione, visto che le altre fonti di finanziamento sono estremamente limitate. Nonostante ATERP Calabria sia un ente pubblico non economico, non dispone infatti di trasferimenti correnti né in conto capitale dal bilancio regionale. Si tratta di una decisione non neutra rispetto all'andamento complessivo dell'azienda, anche alla luce del difficile contesto in cui questa opera. Gli equilibri finanziari sono inoltre minati dai già citati fenomeni della morosità e dell'occupazione senza titolo degli alloggi, che nei fatti implicano mediamente una compressione delle riscossioni di oltre il 20% delle entrate correnti: a titolo esemplificativo, si consideri che il saldo netto di morosità rilevato nel 2018 è pari a 4,5mln. In maniera non troppo dissimile da altre realtà aziendali, analizzate nello studio, il dettaglio sulla distribuzione delle entrate derivanti da canone ERP, che consente di isolare il contributo relativo delle singole fasce di reddito sull'ammontare totale, mostra come le Fasce di Tutela (A1 e A2 – redditi familiari fino a 13.048€) cubino approssimativamente il 30% delle entrate da canone. Il restante 70% è generato dalle Fasce di Tutela (B1, B2 e B3), che aggregano a loro volta nuclei con reddito compreso tra 13.048€ e la soglia massima di 16.268€. Non è, purtroppo, disponibile il dato relativo alla distribuzione dei nuclei per queste fasce, che consentirebbe di mostrare la capacità media di tenuta generata da ciascuna e verificare eventuali disallineamenti ed effetti compensativi. Se l'evoluzione del contesto socio-economico presentato in apertura dovesse realizzarsi e gli effetti della pandemia da Covid-19 dovessero amplificare tali tendenze, è evidente che la sostenibilità aziendale potrebbe risultarne fortemente compromessa. Se le politiche per la casa di Regione Calabria mirano a rispondere a sacche di bisogno composte da soggetti sempre più fragili, è chiaro che la ridotta capacità contributiva dei nuovi potenziali ingressi rischia di compromettere l'attuale, comunque parziale, equilibrio raggiunto.

Dal punto di vista delle risorse assorbite, le spese correnti dell'Azienda ammontano a circa 15,2 milioni di euro. La totalità dei fattori produttivi impiegati nel *core business* viene formalmente remunerata dai canoni accertati (Indice di Efficienza Produttiva riadattato pari a 1,26). Tuttavia, come anticipato, la morosità e i relativi problemi di riscossione impattano fortemente sull'effettiva disponibilità di risorse e sugli equilibri finanziari dell'ente. Di conseguenza,

l'Azienda si trova costretta in uno scenario dove il sostenimento dei costi di manutenzione ordinaria degli immobili avviene spesso attraverso la vendita di alloggi. Contestualmente, ulteriori interventi in conto capitale e manutenzioni straordinarie (nel bilancio 2018 rispettivamente pari a 5,6 milioni di euro e 1,2 milioni di euro) vengono anch'esse parzialmente finanziati attraverso la contrazione del patrimonio immobiliare. In proposito, nel rendiconto del 2018 alla voce delle entrate in conto capitale risultano 4,9 milioni di euro da alienazione di beni materiali. Si tratta di importi consistenti, che nell'ultimo triennio disponibile fanno addirittura registrare un aumento: si passa dai 3,1 milioni di euro di entrate da alienazione immobili ai 5,6 citati in precedenza; nel 2017 si registra il valore massimo di oltre 5,7 milioni. Tali importi includono anche alienazioni avvenute antecedentemente e «trasformate» in spesa in esercizi successivi, ma è evidentemente difficile immaginare uno scenario prossimo in cui la sostenibilità dell'ente possa essere garantito da tali fonti di finanziamento, sia per via di un mercato immobiliare poco dinamico, sia per il conseguente depauperamento del patrimonio, che contrae l'offerta abitativa dell'Azienda e riduce la capacità di risposta sistemica al bisogno abitativo del territorio.

A completamento di quanto appena analizzato, si segnala che il 77% dei debiti complessivi di ATERP Calabria sono verso la Pubblica Amministrazione, dato marcatamente superiore alla media del campione di Aziende Casa (40%) che suggerisce un ricorso meno consistente a finanziamenti da parte di terzi. Al contrario, l'incidenza di crediti vantati verso la PA si assesta al 25% dei crediti complessivi, mentre l'insieme dei casi studio registra in media un dato del 48%. Per quanto concerne la morosità a lungo termine, si rileva uno stock cumulato di oltre 90 milioni di euro, quantità estremamente elevata se associata ai 20 milioni di entrate correnti e alle dinamiche analizzate in precedenza. Non sono invece disponibili informazioni relative alla capacità di recupero morosità nel breve termine, che consentirebbero di integrare le riflessioni presentate nel paragrafo, ma che, anche alla luce delle interviste condotte, non ne modificherebbero la sostanza.

9.6 Il rapporto con il mercato

Nel 2018 ATERP ha speso circa 3 milioni di euro rispettivamente per l'acquisto di materie prime e per servizi, a cui si aggiungono 1,2 milioni di euro di spese di manutenzione e 5,6 milioni di euro per nuove costruzioni. Il legame tra acquisti e spesa non è diretto. Una gara bandita, ad esempio nel 2017, aggiudicata nel 2018, può tradursi in "spesa" nel 2018 stesso o negli anni seguenti a seconda dell'oggetto del contratto. In ogni caso, per valutare l'attività di acquisto con-

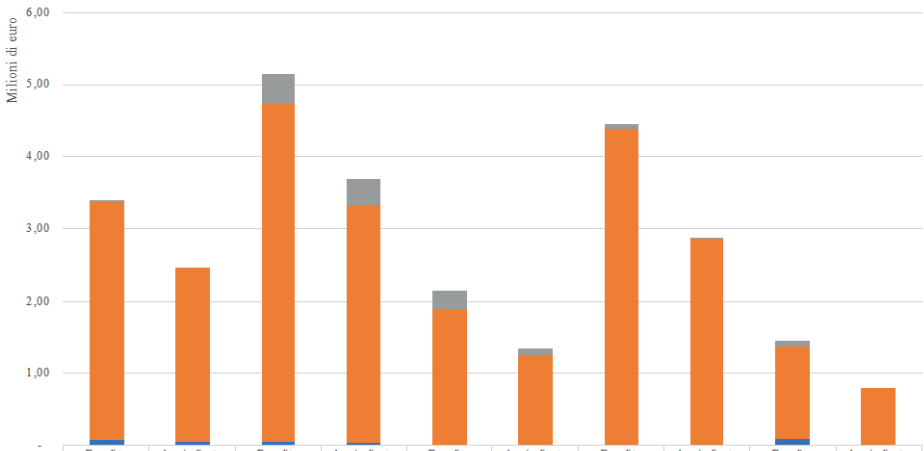
dotta da ATERP si è proceduto ad estrarre i dati trasmessi all'Autorità Nazionale Anticorruzione nel periodo 2016 (primo anno di operatività di ATERP) 2020. I dati fanno riferimento a tutti gli appalti di importo superiore ai 40.000€ per beni, servizi e lavori.

Come si può facilmente notare dalla Figura 9.3, l'attività di acquisto di ATERP si concentra prevalentemente in ambito lavori. L'andamento delle gare è a fisarmonica, risentendo da un lato della disponibilità di trasferimenti in conto capitale, dall'altra dei tempi necessari allo svolgimento delle attività di progettazione e quindi di affidamento dei lavori. Risultano essere pressoché assenti gli acquisti di beni e servizi. Da un'analisi puntuale nel periodo considerato i principali servizi affidati riguardano i servizi assicurativi, catastali, IT, di corrispondenza e di ingegneria. Le forniture riguardano esclusivamente beni per il funzionamento degli uffici. In altri termini non compaiono beni e servizi rivolti alla gestione del parco immobiliare, pur essendo tale parco al 94% sotto gestione diretta di ATERP in quanto non costituito come condominio o autogestione.

La pressoché assenza di gare per beni e servizi può essere spiegata con il ricorso a proroghe di contratti già in essere, oppure ad affidamenti per importi inferiori a 40.000€. Il primo fenomeno è riconducibile a una carenza di personale dedicato in grado di presidiare in modo puntuale l'attività di approvvigionamento; il secondo alla persistente frammentazione degli affidamenti tra i distretti, o addirittura a livello di singolo stabile, per cui i contratti restano sul territorio, ma con importi limitati che li pongono sotto la soglia in oggetto. Resta, infine, aperta, ma da confermare, l'ipotesi di adesione a convenzioni Consip o di SUA Calabria, per cui non essendoci la richiesta di CIG, non farebbe emergere quell'attività contrattuale dai dati raccolti. Infine, si nota come non risultino, da bilancio, entrate riconducibili a servizi a rimborso a carico degli utenti. Come emerso nel corso delle interviste, la scelta aziendale è stata, ad esempio, quella di convertire nel corso del tempo in termoautonomo gli impianti di riscaldamento. Questo approccio, perseguito dalla stragrande maggioranza delle aziende considerate, rende più indipendente l'inquilino, riduce l'esposizione delle aziende casa al rischio morosità per questo tipo di servizi e libera risorse interne in quanto non è più necessario approvvigionare questo tipo di servizi. Tuttavia, anche in questo caso si può limitare il conseguimento di economie di scala e una possibile fonte di entrata, da eventuali margini sulle spese rifatturate.

Dai dati raccolti non si è in grado di affermare se l'azienda faccia ricorso ad accordi quadro, tuttavia, le informazioni riportate nella sezione amministrazione trasparente del sito internet di ATERP, lasciano intendere che questo strumento sia stato attivato per quel che concerne i lavori manutentivi a testimonianza di un presidio corretto del mercato delle opere.

Figura 9.3. Importo bandito e aggiudicato (milioni di euro, 2016-2020)



	Bandito 2016	Aggiudicato 2016	Bandito 2017	Aggiudicato 2017	Bandito 2018	Aggiudicato 2018	Bandito 2019	Aggiudicato 2019	Bandito 2020	Aggiudicato 2020
SERVIZI	29.285,93		432.232,64	366.413,08	261.131,39	104.471,39	68.353,36	9.758,36	82.463,16	
LAVORI	3.293.407,83	2.405.520,41	4.657.082,93	3.278.528,86	1.870.381,02	1.243.035,51	4.380.835,63	2.862.223,99	1.277.548,74	796.081,42
FORNITURE	73.575,88	58.275,88	60.922,80	42.100,00	10.424,88		3.030,72	3.030,72	95.040,54	

Con riferimento alle altre Aziende Casa considerate nell'analisi l'incidenza dei lavori rispetto all'affidamento di beni e servizi colloca ATERP Calabria in linea con ATER Umbria e Gorizia.

9.7 Conclusioni

ATERP Calabria si trova ad affrontare una duplice sfida, interna ed esterna. Interna perché il processo di fusione delle aziende provinciali preesistenti, in assenza di risorse dedicate, presenta inevitabilmente delle criticità, come si è osservato in esperienze simili in ambito pubblico. Il rischio di creare una contenitore organizzativo/istituzionale unico a livello regionale, ma svuotato delle funzioni tipiche aziendali che restano nelle aziende preesistenti, non consente di raggiungere quelle economie di scala che hanno motivato in primo luogo la fusione e pone un grande stress sul management, chiamato a gestire un'azienda complessa senza avere i giusti mezzi. Sotto questo profilo, si sottolineano due elementi di rilievo: (i) l'Azienda registra una carenza di personale non trascurabile (maggior numero di alloggi per dipendente tra le aziende analizzate con uno scarto dalla media molto significativo) che amplifica la portata delle precedenti considerazioni; (ii) considerata l'estensione territoriale dell'azienda, è fisiologico che le funzioni di front-office rispetto all'utenza e di gestione degli edifici siano mantenute sul territorio. Tuttavia, l'auspicio di centralizzazione delle funzioni di staff, che potrebbe avvenire anche specializzando le strutture distrettuali,

senza necessariamente concentrare nella sede aziendale tutti gli uffici, appare un cantiere di lavoro con ampi margini d'intervento. A questi elementi si aggiunge in ogni caso la necessità di ripensare il posizionamento dell'Azienda nel suo contesto di riferimento, sia nei confronti dell'utenza attuale e del bisogno abitativo del territorio, sia in termini di rapporti istituzionali con l'ente proprietario nel definire responsabilità, funzioni e leve per la determinazione e il perseguimento di obiettivi istituzionali condivisi.

La sfida esterna è rappresentata dal contesto difficile per le dinamiche sociali, culturali ed economiche, in cui opera l'azienda. Sebbene tutte le Aziende Casa considerate siano chiamate a confrontarsi con ambienti caratterizzati da un basso livello di capitale sociale, il caso calabrese, che pure presenta molti elementi comuni alle altre realtà analizzate, per certi versi ne rappresenta un estremo. La mancanza di dati, tuttavia, rende difficile valutare l'impatto, anche in termini gestionali, di questi fenomeni sull'azienda. È comunque possibile segnalare alcuni elementi che rappresentano delle aree di attenzione certamente da non trascurare. In termini di sostenibilità del *business model*, ad esempio, i trend emergenti e le rilevazioni attuali evidenziano alcuni spazi di compromissione da non sottovalutare: se le politiche per la casa di Regione Calabria mirano a rispondere a soggetti crescentemente fragili, è chiaro che la ridotta capacità contributiva dei nuovi potenziali ingressi rischia di compromettere l'attuale, comunque parziale, equilibrio raggiunto grazie alle entrate derivanti dai canoni versati dagli utenti più abbienti (70% del totale). Le difficoltà in questo senso hanno peraltro subìto un'importante accelerazione a causa della pandemia: la proroga per la regolarizzazione della posizione amministrativa degli occupanti senza titolo, allungando il periodo di rateizzazione delle posizioni debitorie, richiede ad esempio all'Azienda una procrastinazione d'incasso che rischia di tradursi in ulteriori difficoltà d'implementazione degli interventi manutentivi ordinari necessari per l'adeguata gestione dei propri alloggi e/o per il riattamento e la riassegnazione degli immobili liberati. Si consideri poi il conseguente ricorso a fonti di finanziamento ufficialmente *una tantum* (vendita immobili) che si tramutano in aspetti strutturali: è evidentemente difficile immaginare uno scenario prossimo in cui la sostenibilità dell'ente possa essere garantito da tali fonti di finanziamento, sia per via di un mercato immobiliare poco dinamico, sia per il conseguente depauperamento del patrimonio, che contrae l'offerta abitativa dell'Azienda e riduce la capacità di risposta sistemica al bisogno abitativo del territorio.

10. Il caso Casa S.p.A.

di Niccolò Cusumano e Alessandro Furnari[1]

10.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

Casa SpA è il soggetto gestore del patrimonio ERP del Livello Ottimale di Esercizio (LODE) Fiorentino. Regione Toscana, attraverso la legge 77 del 1998 di riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, assegnando ai Comuni, oltre al compito di attuare tutti gli interventi idonei per rispondere al fabbisogno abitativo, la proprietà del patrimonio immobiliare e il suo recupero e manutenzione, stabilisce che queste funzioni siano esercitate in forma associata. Questo modello ricalca, per certi versi, quello di altri SIEG (quali il servizio idrico integrato, la distribuzione del gas naturale, la raccolta rifiuti), sebbene il LODE, a differenza degli ATO/ATEM, non sia dotato di personalità giuridica, ma abbia puramente una natura convenzionale, con le funzioni operative svolte da un Comune capofila, nel caso di specie quello di Firenze. L'assetto toscano, come si discuterà meglio in seguito, assume caratteristiche appaltistiche anziché concessorie, non essendo trasferito un vero rischio operativo al soggetto gestore, ma solo un obbligo di risultato a fronte di un corrispettivo. Dal punto di vista economico l'edilizia residenziale pubblica, infine, tende ad assomigliare più al trasporto pubblico locale in quanto le tariffe versate dagli utenti sono (o dovrebbero essere) sufficienti a coprire le spese correnti, ma non gli investimenti. Da segnalare che l'infrastruttura non è di proprietà del gestore, ma resta in capo agli affidatari del servizio, i Comuni aderenti al LODE, rendendo Casa SpA un gestore "puro" (sebbene negli anni abbia acquisito al-

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Marco Barone, Dario Sveldezza, Valentina Pratesi, Luca Talluri di Casa SpA; Maurizio De Zordo di Regione Toscana, Maria Grazia Lippi (responsabile autogestione - Scandicci), Fernanda Venturucci (responsabile autogestione - Firenze), Franco Brogioni (responsabile autogestione - Firenze).

cuni immobili di proprietà). Questo comporta indubbiamente dei vantaggi fiscali per il gestore che non è gravato dall'IMU, ma rappresenta uno svantaggio nel caso vengano introdotti incentivi nazionali per la riqualificazione del patrimonio di natura fiscale.

La scelta della forma societaria della SpA è nuovamente un elemento distintivo rispetto al panorama nazionale, in cui salvo il caso dell'Istituto Trentino Edilizia Abitativa (ITEA), le altre Aziende casa assumono la forma di Enti Pubblici. Casa SpA agisce in qualità di società in house soggetta a controllo analogo da parte dei Comuni soci e si qualifica, inoltre, come organismo di diritto pubblico. Queste caratteristiche se da un lato ribadiscono la finalità pubblica della società, dall'altro costituiscono un limite alla possibile diversificazione delle attività ponendo un doppio vincolo sia sulla quota di fatturato di attività "a mercato" che deve essere inferiore al 20%, sia al fatto che un organismo di diritto pubblico è istituito specificatamente per soddisfare "esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale"[2]. Tali vincoli rischiano, inoltre, di porre in una situazione di potenziale svantaggio competitivo Casa Spa nei confronti di nuovi soggetti entranti, puramente privati, nel mercato dell'edilizia sociale. La L.R. n.13/2015 con il riconoscimento delle cosiddette Agenzie Sociali per la Casa, soggetti privati accreditati senza finalità di lucro "che operano per l'inserimento abitativo degli individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato", di fatto introduce un modello ibrido pubblico-privato alternativo a quello pubblico esistente. Lo stesso Comune di Firenze con il progetto F.A.S.E. lanciato a fine 2020 afferma la necessità di superare il tradizionale approccio alla questione abitativa fondato sull'esclusiva produzione di edilizia residenziale pubblica. Nelle intenzioni del legislatore regionale e dell'Amministrazione comunale i due modelli non sono antitetici, ma sinergici. L'emergere di un nuovo paradigma rappresenta uno stimolo all'innovazione nel modello di servizio che può portare anche a ribadire, da parte del soggetto esistente, la centralità del proprio ruolo.

Come anticipato, rispetto alle altre regioni italiane, una peculiarità del modello toscano risiede nel fatto che Casa SpA percepisca un corrispettivo fisso per alloggio gestito per lo svolgimento delle funzioni di gestione amministrativa, manutenzione ordinaria e ordinaria "complessa" degli immobili. La società non si assume quindi il rischio morosità, come avverrebbe nel caso in cui la propria remunerazione dipendesse dai canoni di locazione raccolti (come in Emilia-Romagna) o per la quota relativa alle spese (rischio a cui sarebbe esposta nel caso fosse proprietaria degli immobili). Il contratto di servizio attualmente vigente, sebbene scaduto, prevede inoltre una rivalutazione al 100% dell'indice ISTAT

[2] Art. 3 C.1 lettera d) D.lgs 50/2016

dei prezzi al consumo per le famiglie e la revisione del corrispettivo nel caso vi sia una variazione del patrimonio gestito superiore al 5%.

Collocata l'azienda da un punto di vista istituzionale, è necessario, prima di proseguire, definirne la collocazione socio-economica. Il team di ricerca in questo ha proceduto a raccogliere ed elaborare dati di contesto e ha fatto, inoltre, riferimento a quanto riportato nell'ottava e nona edizione del Rapporto sulla Condizione Abitativa. In Regione Toscana la popolazione residente è calata nell'ultimo triennio in media dello 0,15%-0,2% annui. Situazione identica a quanto fatto registrare nella Città Metropolitana di Firenze. Questo dato si inserisce in un trend per cui, stando lo scenario mediano elaborato da ISTAT, al 2066 la popolazione residente in regione subirà una contrazione di circa il 6% rispetto al 2020. In controtendenza la popolazione residente di origine straniera che, invece, è in crescita e ormai rappresenta il 13% della popolazione della Città Metropolitana. Questo trend si inserisce in un contesto di generale invecchiamento della popolazione che in Regione Toscana è più anziana rispetto alla media nazionale misurata per età (47,3 anni vs 45,7), per indice di vecchiaia (210 vs 178,4) e di dipendenza strutturale[3] (60,8 vs 56,6). Dati questi, tuttavia, perfettamente nella media rispetto al campione di aziende analizzate nel presente rapporto. L'invecchiamento della popolazione pone sfide inedite sotto il profilo del welfare, con il 10% dei nuclei famigliari di pensionati composti da una sola persona a rischio di grave deprivazione (ISTAT, 2020). Come si discuterà meglio in seguito, il profilo dell'utenza di Casa SpA riflette i trend appena esposti con una proporzione di locatari pensionati e stranieri in crescita.

Il tasso di occupazione nel 2019 della Città Metropolitana, al 63%, sebbene inferiore alla media regionale (66%), è superiore al dato nazionale del 59%. Il tasso di disoccupazione al 4,6% è la metà di quello italiano e di 1,3 punti percentuali inferiore al dato regionale. Il reddito medio pro capite, di 38.400€ nel 2018, pone la città metropolitana sopra la media regionale e nazionale, così come altre misure di reddito. Secondo i dati contenuti nel Quarto Rapporto sulla Povertà in Toscana, nella città di Firenze, nel 2019, circa il 6% delle famiglie vivrebbe in condizioni di povertà assoluta, dato leggermente superiore rispetto al resto della Città Metropolitana per cui il 4,45% dei nuclei famigliari si trovava in condizioni di deprivazione materiale. Dato questo in forte deterioramento rispetto al 2018 quando si era registrata un'incidenza rispettivamente del

[3] L'indice di vecchiaia riporta il grado di invecchiamento di una popolazione ed è rappresentato dal rapporto tra numero di soggetti over65 e numero di giovani fino ai 14 anni. L'indice di dipendenza strutturale, invece, rappresenta il rapporto tra popolazione non attiva (0-14 anni e over65) e popolazione attiva (15-64 anni), esprimendo indirettamente una valutazione sulla sostenibilità nella struttura di una popolazione di riferimento.

2,26% e del 1,77%. Il dato è comunque inferiore sia alla media nazionale, sia rispetto alle aree prese in considerazione nel presente report.

Nonostante il trend demografico poco incoraggiante, il patrimonio edilizio in regione registra una crescita dello 0,2% annuo nel periodo 2018-2019. Similmente a quanto avvenuto in molte aree del paese i prezzi di vendita non sono mai ritornati ai livelli raggiunti nel 2008. Secondo le Statistiche Regionali OMI si riscontra una stabilizzazione dei prezzi di vendita dal 2017 nel capoluogo con una leggera ripresa nel 2019, mentre il trend discendente è continuato nei comuni della provincia. Discorso simile può essere fatto per i canoni di locazione con un calo compreso tra il 31% e il 43% nel periodo 2008-2018. Calo che potrebbe proseguire anche in seguito agli impatti della pandemia da Covid-19 così come riportato dal Sondaggio Congiunturale Del Mercato Immobiliare IV trimestre 2020, sempre condotto da OMI. Nonostante questo, il prezzo medio di vendita e il canone medio di locazione nel capoluogo risultano ancora tra i più elevati nel campione di territori analizzati e sui livelli della Capitale.

10.2 Il profilo aziendale

Casa SpA è una Società per Azioni costituita nel 2002 da 31 Comuni toscani[4] ex Legge Regionale Toscana n.77/1998, che esercita in forma associata le funzioni di recupero, manutenzione e gestione amministrativa del patrimonio destinato all'ERP in virtù del contratto di servizio stipulato con i Comuni facenti parte il LODE Fiorentino.

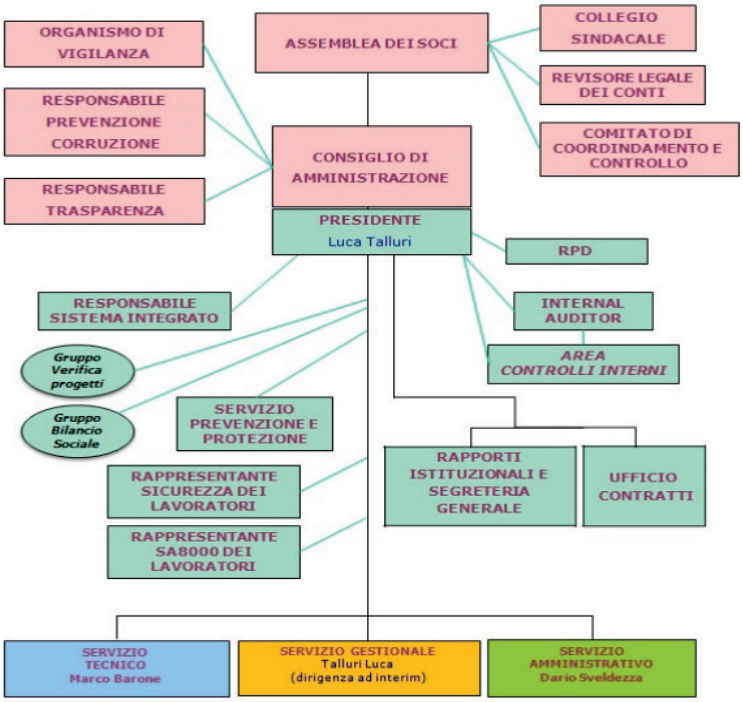
Sulla base di quanto sancito da LODE, le principali attività svolte da Casa SpA fanno riferimento (i) al recupero, manutenzione e gestione amministrativa del patrimonio destinato all'ERP di proprietà dei Comuni soci, (ii) all'attivazione delle procedure necessarie per acquisizione, cessazione, realizzazione e gestione del nuovo patrimonio edilizio, abitativo e non, proprio della Società, (iii) alla realizzazione di interventi di recupero e di ristrutturazione urbanistica, (iv) a progettazione, finanziamento, acquisizione, cessione, realizzazione, ristrutturazione, manutenzione e gestione immobili destinati ad edilizia residenziale e non, anche convenzionata, (v) all'esecuzione delle direttive di LODE relative alla valorizzazione economica del patrimonio immobiliare abitativo e non abitativo dei Comuni soci, (vi) alla fornitura di servizi agli utenti degli immobili secondo appositi contratti di servizio.

[4] In particolare, si tratta dei Comuni di Comuni di Bagno a Ripoli, Barberino di Mugello, Barberino Val d'Elsa, Borgo San Lorenzo, Calenzano, Campi Bisenzio, Dicomano, Fiesole, Figline e Incisa Valdarno, Firenze, Firenzuola, Greve in Chianti, Impruneta, Lastra a Signa, Londa, Marradi, Palazzuolo sul Senio, Pelago, Pontassieve, Reggello, Rignano sull'Arno, Rufina, San Casciano Val di Pesa, San Godenzo, Scandicci, Scarperia e San Piero, Sesto Fiorentino, Signa, Tavarnelle Val di Pesa, Vaglia e Vicchio

La gestione degli immobili si configura, quindi, come l'attività principalmente svolta da Casa SpA. Non detenendo la proprietà degli immobili, non è direttamente responsabile rispetto ai canoni di locazione, che figurano come partita di giro nella contabilità societaria, e non è gravato da alcun rischio di eventuale morosità dell'inquilinato. Non a caso, una quota estremamente rilevante (79%) del valore della produzione di 32,5mln di euro è composta da ricavi derivanti da «ribaltamento costi sostenuti a carico dei Comuni clienti».

I due principali organi sociali, in quanto società per azioni, sono rappresentati dall'Assemblea dei Soci e dal Consiglio di Amministrazione. La prima, presieduta dal Presidente del CdA, determina gli indirizzi programmatici della società e ne verifica annualmente lo stato di attuazione. Il secondo, composto da tre membri (tra cui il Presidente), ha la responsabilità sull'amministrazione ordinaria e straordinaria della società.

Figura 10.1 - Organigramma di Casa SpA



La configurazione societaria di Casa SpA è quindi accentrata sulla figura del Presidente, sia rispetto agli organi sociali, sia rispetto al riporto diretto previsto per tutte le aree funzionali in cui è configurata l'organizzazione (Figura

10.1). Le tre anime dell'organizzazione sono rappresentate dal Servizio Tecnico (es. ufficio manutenzione, impianti, progetti e cantieri), dal Servizio Amministrativo (es. bilancio, sistemi informativi, personale) e dal Servizio Gestionale, che al suo interno include la gestione dell'utenza, la gestione sociale, la gestione della morosità e la gestione del patrimonio.

Il personale dell'organizzazione è composto da 70 dipendenti e 3 dirigenti effettivi, con un rapporto dirigente-dipendente del 4,2%, in linea con la media delle altre aziende analizzate nel Rapporto. Guardando alle attività svolte, la loro distribuzione interna è sostanzialmente allineata alle altre aziende in termini di allocazione su area puramente amministrativa (26% vs 28% della media campionaria) e gestione sociale (in entrambi i casi 6%); si registra, invece, un maggiore sbilanciamento sulla gestione del patrimonio (53% vs 41%, che include il Servizio Tecnico e l'area «Patrimonio» del Servizio Gestionale) a discapito della gestione del servizio (15% vs 24%).

10.3 Il profilo dell'utenza ERP

Gli inquilini degli alloggi ERP gestiti da Casa SpA sono complessivamente 28.673, pari al 2,8% della popolazione del territorio su cui insiste l'azione della Società. Circa uno su tre è over65, mentre la maggior parte dell'utenza (16.111; 56%) fa parte della popolazione attiva, con un'età compresa tra i 18 e i 64 anni. Quasi la metà (13.960; 49%) vive in appartamenti tra i 65 e i 90 mq, con una densità media abitativa di 2,6 persone per immobile; uno su tre (9.660; 34%) in alloggi tra i 40 e i 65 mq, mediamente abitati da circa 2 persone; rilevante anche la quota di utenti in appartamenti da oltre 90mq, dove vivono mediamente 3 persone, per un totale di 4.057 utenti (14% del totale). I quasi 1.000 immobili da meno di 40mq sono quasi del tutto abitati da persone sole (fanno eccezione 16 immobili, dove vivono nuclei bicomponenti).

Sebbene la recente normativa di riferimento (LR 2/2019) promuova l'inquilinato monogenitoriale con figli a carico, prevedendo l'attribuzione da 1 a 6 punti in base ai casi, la quota di minorenni è allineata alla media delle altre aziende analizzate nel campione (14% Casa S.p.A. vs 13%). Da segnalare, tuttavia, che la normativa è piuttosto recente e che dunque il dato attuale sconta la precedente impostazione del filtro normativo e le stratificazioni del tempo, testimoniate dalla solo parziale temporaneità delle assegnazioni degli alloggi ERP (oltre 10 anni di permanenza negli alloggi per il 45% degli utenti). Coerentemente all'anagrafica appena descritta, 8.380 utenti (27% del totale) percepiscono reddito da pensione; sono invece 10.160 (33%) gli utenti che non percepiscono reddito. Interessante rilevare come la maggior parte degli utenti (14.538; 51%) dispongano di un reddito superiore ai 16.500 euro lordi annui, che prevede la corresponsione del «canone massimo di solidarietà». «Canone minimo», per

utenti con reddito inferiore ai 6.000 euro, e «canone sociale», per utenti con redditi tra i 6.000 e i 12.000 euro, vengono d'altro canto corrisposti in maniera sostanzialmente equanime, rispettivamente dal 23% (6.441 unità) e dal 22% (6.279) dell'utenza servita. Rispetto alle altre Aziende analizzate emerge dunque una minore polarizzazione sulle fasce più fragili dell'utenza, almeno dal punto di vista reddituale. È infine molto contenuta la quota di inquilini con disabilità (449; 2%), mentre è di poco superiore alla media del campione la percentuale di inquilini di nazionalità straniera (20% vs 16%).

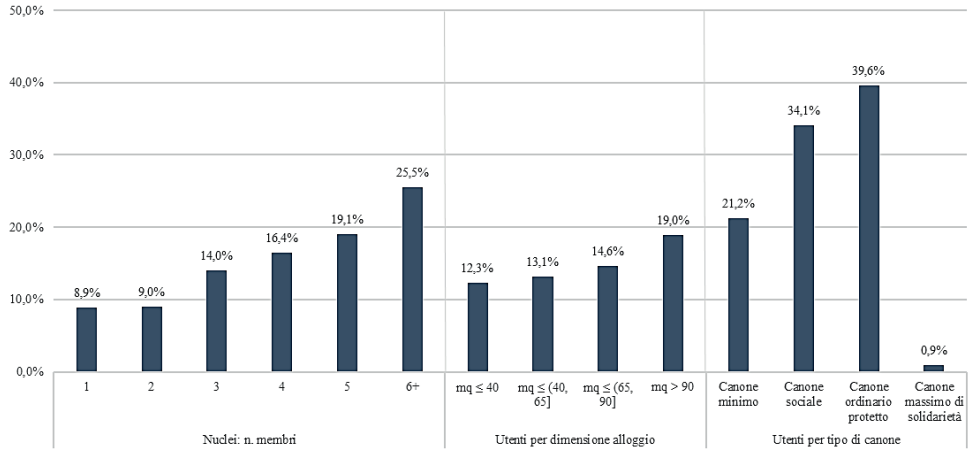
Il profilo dell'utenza appena descritto va a comporre un quadro di 11.601 nuclei complessivi, con una dimensione media per nucleo di 2,5 persone. Nonostante il filtro normativo non preveda nessun vantaggio specifico per la categoria, i nuclei monocomponenti rappresentano una parte consistente del totale (3.408; 29%), comunque più contenuta rispetto all'incidenza percentuale osservata nel campione di aziende (36%). La quota preponderante è invece rappresentata dai nuclei composti da due membri, con una percentuale lievemente superiore alla media nazionale (33% vs 29%). I nuclei più numerosi, dai 4 membri in su, rappresentano una quota meno cospicua (2.365; 20%), perfettamente in linea con la media del campione analizzato.

Sebbene il rischio non ricada in capo alla Società, un ultimo aspetto rilevante da approfondire riguarda l'individuazione dei profili maggiormente interessati dal fenomeno morosità, rispetto alla quale Casa SpA vanta tempi medi di riconoscimento (15 giorni) e di attivazione di procedure di contrasto (60 giorni) contenuti. Complessivamente si contano 1.569 nuclei morosi (14% del totale dei nuclei). Almeno in termini assoluti, il fenomeno sembrerebbe riguardare diffusamente i nuclei a prescindere dalla loro struttura, con un lieve sbilanciamento per quelli più piccoli: 304 nuclei monocomponenti (19%), 340 bicomponenti (22%), 287 nuclei composti da tre membri (18%), 201 nuclei con quattro membri (13%), 252 nuclei più numerosi, con oltre cinque membri (16%). Col medesimo approccio, i 4.204 utenti morosi a dati 2019 sembrano concentrarsi perlopiù in unità abitative dalle dimensioni medio-grandi (65-90mq: 2.044 utenti, 48,6%) e appartenere al profilo di utenza meno abbiente e più fragile (3.506, 83%).

Cambiando prospettiva e provando a valutare la proporzionalità rispetto alla caratterizzazione del profilo di utenza mostrato in apertura di paragrafo, emerge un quadro ancora più chiaro sulla propensione alla morosità espressa dall'utenza. La Figura 10.2 mostra infatti come questa tenda a crescere all'aumentare della numerosità dei nuclei familiari e della dimensione dell'abitazione, fenomeni tra di loro tendenzialmente interdipendenti. In maniera parzialmente meno intuitiva, la propensione alla morosità aumenta altresì al crescere del reddito disponibile, almeno considerando le prime tre fasce, per poi bruscamente

annullarsi per gli utenti con una maggiore capacità reddituale, a suffragio di un potenziale effetto compensativo che la composizione del profilo di utenza già suggeriva. Infine, sebbene non riportato in Figura, un altro aspetto interessante riguarda una discreta propensione alla morosità osservata nei nuovi inquilini: dei 5.398 utenti con permanenza negli alloggi inferiore ai 5 anni, una quota non irrilevante e pari al 14% (767 utenti) esprime "già" una condizione di morosità.

Figura 10.2 – Caratterizzazione morosità: incidenza utenti/nuclei morosi sul totale utenti/nuclei



10.4 Il profilo del patrimonio

Casa SpA gestisce 13.232 unità immobiliari, di cui la quasi totalità ERP di proprietà dei Comuni soci (12.818; 97%). Il numero di alloggi ERP è aumentato dell'1% nel periodo 2015-2019, a fronte di una diminuzione dell'1,6% degli edifici, segno di una ri-funzionalizzazione del patrimonio gestito. In rapporto alla popolazione nella Città Metropolitana troviamo quindi 428 alloggi ERP per 10.000 abitanti, un numero superiore alla media regionale pari a 301. In via residuale la Società gestisce anche 414 alloggi non ERP, di cui 24 di proprietà della Società. Gli alloggi ERP rappresentano quindi il 97% del patrimonio, dato questo in linea con le altre aziende analizzate.

Gli alloggi, anche in conseguenza alla legge 22 gennaio 2014 n. 5 che rende prioritaria l'alienazione di alloggi in stabili di proprietà mista, sono all'84% in ambito non condominiale. Il 13% degli alloggi gestiti è in condominio e il 29% degli stabili è in autogestione stando al bilancio sociale. L'autogestione ricalca, in effetti, le caratteristiche di un condominio (ivi compresa in molti casi la presenza di un amministratore esterno). L'autogestione è una caratteristica tipica

del modello toscano e favorita dalla legge 2/2019. Questa scelta ha delle conseguenze operative di cui si discuterà meglio nel paragrafo 10.7.

Da un punto di vista dell'anno di costruzione, il patrimonio gestito da Casa Spa rispecchia, grosso modo, le caratteristiche di quello regionale: il 90% degli immobili gestiti è stato edificato prima del 2000, il 31,4% prima del 1970. L'età degli edifici ne condiziona, ovviamente, anche le caratteristiche tecnico-funzionali che riflettono standard e fabbisogni abitativi dell'epoca di costruzione, costituendo spesso un vincolo non solo economico, ma anche tecnico, alla concreta possibilità di ri-funzionalizzazione degli alloggi per renderli più in linea all'evoluzione degli usi e dell'utenza. Ne consegue un *mismatch* tra caratteristiche dell'utenza e patrimonio abitativo gestito per cui, generalmente, si riscontra un sottoutilizzo della capacità teorica degli alloggi. Nonostante i nuclei monofamiliari rappresentino circa il 30% degli inquilini, solo l'8% degli alloggi presenta caratteristiche compatibili e solo il 3,5% dei nuclei monofamiliari vive in questi alloggi. La L.R. 2/2019, nonostante imponga una maggiorazione del canone per sottoutilizzo e incoraggi i Comuni a favorire misure di mobilità, non sembra aver sortito effetti tangibili. Da un lato le deroghe concesse agli utenti più anziani, che esprimono in larga misura questo fenomeno, dall'altra la mancanza di alternative abitative, non facilitano una soluzione. Il fatto stesso che le riassegnazioni debbano essere gestite, secondo la normativa regionale, dai Comuni anziché dal soggetto gestore, che è quello a disporre delle informazioni necessarie e ha un rapporto diretto con gli inquilini, contribuisce probabilmente a una scarsa efficacia di queste misure. Da notare, infine, come la riassegnazione costituisca un onere in capo al gestore.

Le caratteristiche del patrimonio, oltre che sull'utilizzo, impattano sulla capacità da parte degli utenti di sostenere le spese di conduzione e quindi sulle condizioni di vita degli inquilini. Edifici vecchi hanno spese "vive" di gestione (in primis consumi energetici e costi di manutenzione), ovviamente, superiori a edifici di nuova costruzione. Tali spese hanno valori che spesso superano quelli del canone di locazione e generano anche morosità e fenomeni di cosiddetta povertà energetica. Secondo il rapporto 2020 sull'abitare sebbene, in termini assoluti, la morosità da canoni rappresenti la componente principale, le somme scoperte relative ad utenze e servizi investono un'incidenza maggiore[5]. Non esistono al momento dati che catturino in modo puntuale lo stato del patrimonio per quel che riguarda la classe energetica.

Il tasso di rotazione del patrimonio secondo l'ultimo dato raccolto è di circa il 2,8% annuo, pari a 370 alloggi restituiti. Dato questo in linea a quanto

[5] Si segnala che la morosità sulle spese comuni potrebbe essere incoraggiata, o quantomeno non disincentivata, dal fatto che non costituisce causa di sfratto.

avviene nel panel di aziende analizzate. Si tratta ovviamente di un valore modesto che, unitamente a un numero pressoché nullo di nuove costruzioni, contribuisce a densificazione e allungamento di liste di attesa di richiedenti aventi diritto. A un tasso di rotazione contenuto si unisce un 7,3% di alloggi sfitti e 1,3% di alloggi occupati abusivamente/senza titolo. Secondo il rapporto abitare, nel 52% dei casi un alloggio resta sfitto a causa di una mancanza di finanziamenti. Il tempo di turnover degli alloggi, ovvero il numero di giorni necessari a riattare un alloggio per un nuovo affitto, è di 416 giorni. Appare evidente che il contrasto a tempi lunghi per lavori di riattamento – necessari per il reperimento delle risorse, la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione – richieda da un lato una vera programmazione delle risorse pubbliche disponibili, anziché stanziamenti una tantum, e al contempo la predisposizione di strumenti contrattuali che consentano una rapida attivazione ed esecuzione degli interventi di ripristino.

10.5 Il mix delle entrate

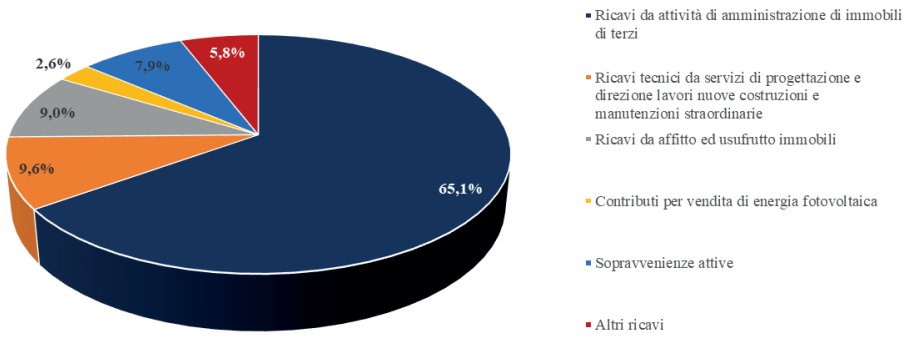
L'ambito di azione di Casa SpA rientra nel perimetro del gestore "puro" di Edilizia Residenziale Pubblica, caratterizzato da gestione di alloggi di proprietà dei Comuni soci e da promozione di attività di progettazione, stazione appaltante, direzione lavori per la realizzazione di nuove costruzioni o di recupero del patrimonio ERP. In questa cornice, il principale elemento che differenzia il modello di Casa SpA dalle forme gestionali individuate dalle Aziende analizzate nel campione è la non pertinenza aziendale dei ricavi da canoni, sebbene tale gettito costituisca di fatto, in forma di partita di giro stabilito all'interno del Contratto di Servizio con i Comuni soci, la principale fonte per la copertura della gestione ordinaria del patrimonio ERP.

A dati 2019, la Società ha fatto registrare un utile di esercizio pari a 667.835 euro, in netto aumento rispetto al 2018 (+222.966 euro; +50%). La consistenza dell'aumento è da ricondurre a poste straordinarie tra i componenti positivi di reddito, nello specifico rappresentate da un valore particolarmente elevato delle sopravvenienze attive registrate nell'esercizio (622.276 euro) come conseguenza di una sentenza di risoluzione in Corte d'Appello di un contenzioso. Nel complesso, la Società fa registrare un valore della produzione pari a 32,5 mln di euro, di cui larga parte è costituita da «ribaltamento costi sostenuti a carico dei Comuni clienti», a cui di fatto si ri-addebitano i costi per servizi sostenuti dalla Società che, dunque, vengono riportati con pari ammontare sul lato costi della produzione, producendo un effetto nullo delle poste considerate sui rilievi di gestione caratteristica in senso stretto. Nello specifico, si tratta di 24,85 mln di euro, che rappresentano il 78,5% del totale costi della produzione rilevati. Questa fattispecie si verifica proprio alla luce del particolare *business model* di Casa SpA: in merito ai costi per costruzione e manutenzione alloggi,

servizi e utenze varie (ed eventuale copertura di parte della morosità generata dall'inquilinato), la Società opera infatti per conto dei Comuni, agendo di fatto da intermediario.

Isolando i ricavi operativi direttamente imputabili alla Società e di sua pertinenza, composti da attività di amministrazione di immobili di terzi (in altri termini, la quota fissa corrisposta dai Comuni: 5,12mln; 65,1%), da servizi di progettazione e direzione lavori di nuove costruzioni o manutenzioni straordinarie (754mila; 9,6%) e da affitto ed usufrutto di immobili di proprietà (706mila; 9,0%), il valore della produzione ammonta a 6,77 mln di euro, cui è possibile aggiungere 201.910 euro di ricavi derivanti da contributi per la vendita di energia fotovoltaica e altri ricavi (ivi incluse i 622mila euro di sopravvenienze attive citate in precedenza) per un totale di 7,87 mln (Figura 3). Parallelamente, operando la medesima operazione sui costi della produzione, emerge come questi siano complessivamente pari a 5,95mln di euro, perlopiù legati al costo del personale (4mln; 68%) e ai servizi acquisiti dalla Società (1,3 mln; 21%). Senza considerare la posta straordinaria delle sopravvenienze attive, il margine operativo lordo per l'esercizio 2019 è dunque pari a 1,0mln, segnalando una buona capacità reddituale della gestione caratteristica societaria, legata alla mera gestione del patrimonio e alle attività di contatto con l'utenza.

Figura 10.3 – La composizione dei ricavi di Casa SpA al netto del ribaltamento dei costi sostenuti per conto dei Comuni (totale = 7.867.283 euro)



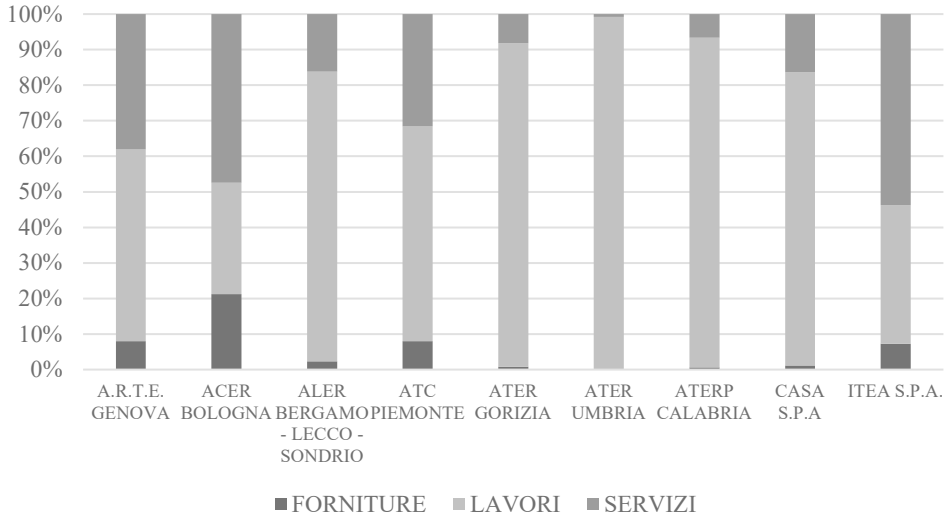
Il modello gestionale di Casa SpA, se da un lato riduce l'esposizione al rischio di un inquilinato insolvente e moroso rispetto alle altre Aziende del campione (morosità comunque molto contenuta per gli immobili gestiti da Casa SpA, pari a circa il 4%, sebbene diventi un tema rilevante nella prospettiva di

rispondere a un'utenza fragile attesa in aumento nel prossimo futuro), d'altro canto irrigidisce la struttura dei ricavi societari, che di fatto dipendono dal Contratto di Servizio per la gestione immobili e dal volume di interventi di manutenzione straordinaria e nuove costruzioni stabilite dai Comuni soci, rendendone ridotti gli spazi potenziali di manovra per una loro eventuale ridefinizione o ricomposizione. Qualora l'approccio "a fondo perduto" sinora adottato, specialmente nella gestione degli investimenti, dovesse subire una qualche modifica, dunque, la bancabilità della Società *ceteris paribus* potrebbe risultarne compromessa senza l'introduzione di adeguati correttivi.

10.6 Il rapporto con il mercato

La gestione del patrimonio immobiliare richiede, comprensibilmente, l'acquisizione sul mercato di beni (gas naturale), servizi (servizi idraulici, servizi assicurativi, servizi di manutenzione riscaldamento centralizzato) e lavori. Per valutare l'attività di *procurement* di Casa SpA si è fatto ricorso agli open data ANAC, per gli affidamenti superiori ai 40.000€ effettuati nel triennio 2017-2019. Nel periodo preso in esame Casa SpA ha aggiudicato complessivamente 48 milioni di euro - di cui l'82% lavori, il 16% servizi e l'1% forniture - e 155 lotti messi in gara. L'attività di acquisto, rispetto alla media del panel di aziende considerate, risulta particolarmente incentrata sulla componente lavori (82% vs 56%).

Figura 10.4 - Composizione affidamenti oltre 40.000€ delle Aziende Casa, triennio 2017-2019



Fonte: open data ANAC

Tale focalizzazione potrebbe essere riconducibile a due fattori: (i) la presenza di alloggi in condominio/autogestione con amministratore esterno; (ii) la quota di edifici dotati di riscaldamento autonomo anziché centralizzato, per cui però non si dispone di dati. Il primo fattore incide in quanto in presenza di amministratore esterno sarà quest'ultimo ad approvvigionare beni/servizi necessari alla gestione del condominio/autogestione amministrata e non l'Azienda Casa. Similmente, un'incidenza elevata di edifici con riscaldamento autonomo contribuisce a restringere il perimetro di intervento (e quindi di acquisto) dell'Azienda Casa. La presenza di riscaldamenti centralizzati, nel caso di ITEA SpA, ad esempio, fa sì che il 78% del valore degli acquisti di servizi sia riconducibile al solo affidamento del servizio energia.

Per quel che riguarda la gestione degli acquisti, interessante notare come il valore medio a base di gara dei lotti sia di 365.000€, importo simile in tutte le categorie merceologiche. Nonostante ciò, il 39% dei lotti sono comunque affidati attraverso una procedura aperta anche nei lavori, sebbene il valore sia inferiore alla soglia comunitaria. Tale dato può essere interpretato come ricerca di trasparenza e volontà di stimolo della concorrenza. In media, sulla base dei dati disponibili, sono necessari 300 giorni a Casa SpA per aggiudicare un contratto: 247 giorni nel settore lavori, 172 per le forniture e 649 per i servizi. Al di fuori del dato sulle aggiudicazioni dei servizi, tali dati sono allineati alla media del panel di aziende considerate.

10.7 Conclusioni

Casa Spa è un gestore puro: amministra 13.232 unità immobiliari, di cui la quasi totalità ERP di proprietà dei Comuni soci (97% del totale), rispetto ai quali percepisce un corrispettivo fisso per alloggio. Secondo una dimensione di valutazione puramente aziendale Casa SpA adempie alla propria mission in modo efficiente e sostenibile da un punto di vista economico. Con un rapporto di 182 alloggi per unità di personale, rispetto a una mediana di 114 nel panel di aziende considerate, Casa SpA riesce a operare con un numero contenuto di risorse. Il tasso di alloggi sfitti, 7,3% è il più basso tra le aziende considerate e circa la metà rispetto alla media del 15%. Da un punto di vista economico si nota come l'utile 2019 è positivo, così come il margine operativo lordo è sì positivo, ma appare inferiore al dato mediano del panel (63€/alloggio vs 130€/alloggio). Di per sé questo dato non è necessariamente negativo. Casa SpA è remunerata, infatti, attraverso un contributo fisso per alloggio: il ritardo nel rinnovo del contratto di servizio può incidere negativamente mantenendo tale valore più basso rispetto alla reale evoluzione dei costi. Casa SpA,

inoltre, sembrerebbe non rifatturare servizi agli inquilini (es. utenze, riscaldamento) non ricavandone quindi le relative marginalità come osservato in altre Aziende Casa. Occorre infine sottolineare che in presenza di costi di funzionamento contenuti, un minore margine operativo può semplicemente rappresentare una migliore capacità di spesa.

Non è possibile esprimere un giudizio del grado di soddisfazione degli utenti non essendo disponibili dei dati comparabili tra aziende. Le tre persone intervistate nel corso della ricerca a rappresentanza degli inquilini non hanno riportato particolari problemi. Sebbene vivano in stabili in autogestione, dove quindi l'intervento diretto di Casa SpA è circoscritto agli interventi di manutenzione straordinaria e alla gestione dei contratti, si è percepita una vicinanza dell'azienda rispetto alle problematiche delle persone.

Se nel breve periodo il quadro dipinto è relativamente positivo maggiori interrogativi si pongono sul medio-lungo periodo. Tali interrogativi, emersi nel corso delle interviste al management aziendale, riguardano da un lato la sostenibilità finanziaria e le risorse disponibili – umane ed economiche – per far fronte al fabbisogno di investimenti; dall'altro il ruolo stesso di Casa Spa. Le due problematiche si intrecciano: tanto più viene riconosciuto un ruolo nella gestione di una determinata policy e quanto la policy in questione è prioritaria nell'agenda istituzionale, tanto maggiore sarà la capacità di un determinato soggetto di attrarre risorse. In questo senso a fronte, in generale, di stanziamenti per le politiche abitative esigui, nel tempo si è teso a privilegiare maggiormente i trasferimenti monetari alle famiglie (es. contributi alloggio e fondo affitti in Regione Toscana) rispetto all'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica. Tale azione per certi versi offre una maggiore flessibilità e facilità di intervento, non scontando un tasso di rotazione degli alloggi ERP molto esiguo (3% l'anno) e le problematiche insite nella gestione di un'infrastruttura complessa. La mancanza di una pianificazione di risorse finanziarie destinate agli investimenti porta, inoltre, al progressivo depauperamento del patrimonio esistente rendendolo inadatto a rispondere ai fabbisogni. In altri termini quello che dovrebbe essere un *asset* si trasforma in una *liability*.

Di fronte a questo stato di fatto che, come discusso in precedenza relativamente al progetto FASE, porta l'azionista principale, il Comune di Firenze, a cercare nuovi strumenti di intervento, la natura giuridica – società in house e organismo di diritto pubblico – crea degli ostacoli alla ricerca di un'espansione dell'offerta dei servizi (e relativa attrazione di risorse) a mercato. Non si vuole qui sostenere l'impossibilità di un'espansione di tale offerta, ma semplicemente sottolineare come essa richieda un'analisi approfondita di fattibilità non solo economica, ma anche giuridica.

Un'espansione dei servizi lato pubblico, facendo evolvere l'attuale ruolo da facility manager, a provider di servizi abitativi per l'inclusione sociale degli utenti richiederebbe un riconoscimento esplicito di un ruolo a Casa SpA, ad esempio, nella gestione delle graduatorie, della mobilità degli inquilini, l'offerta di servizi formativi/educativi, di accompagnamento e presa in carico, di orientamento lavorativo, di supporto alla micro-imprenditorialità. Espansione che richiederebbe un investimento in competenze presenti all'interno dell'azienda.

11. Il caso ARTE Genova

di Raffaella Saporito e Francesco Vidè[1]

11.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Liguria la gestione del patrimonio abitativo pubblico è affidata da più di venti anni a quattro Aziende Regionali Territoriali per l'Edilizia (ARTE), una per ciascuna provincia del territorio (Imperia, Savona, Genova, La Spezia). La Legge Regionale n. 9 del 1998 ha, infatti, trasformato gli istituti autonomi per le case popolare in ARTE, enti pubblici economici che fanno capo a Regione Liguria e possiedono la maggior parte degli alloggi ERP o gestiscono attraverso apposite convenzioni gli appartamenti di proprietà dei Comuni. La normativa che ha istituito le ARTE liguri risulta, pertanto, datata ed ancorata ad un'organizzazione provinciale dell'edilizia residenziale pubblica in luogo di un'organizzazione basata su un unico soggetto con competenze regionali.

La governance di ARTE Genova è gestita da Regione Liguria, in quanto ai sensi della legge regionale n.9 del 12 marzo 1998 le attività dell'azienda devono conformarsi agli indirizzi stabiliti dal Consiglio Regionale attraverso piani, programmi e progetti coerenti con gli atti di programmazione nazionale e regionale. Regione Liguria, inoltre, è incaricata del monitoraggio delle performance di tutte le ARTE del territorio. Il controllo regionale si focalizza principalmente sui bilanci aziendali al fine di preservare l'equilibrio economico-finanziario delle ARTE. Nell'ambito di tale attività di monitoraggio la Regione acquisisce anche alcuni dati sugli aspetti decisionali e sociali, desumendoli dalla relazione illustrativa dei bilanci, con la necessità di introdurre una maggiore sistematicità nella rilevazione del profilo dell'utenza e della gestione sociale offerte dalle aziende.

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Girolamo Cotena, Paolo Gallo, Giovanni Paolo Spanu, Silvia Risso, Pietro Piciocchi di ARTE Genova.

Regione Liguria, inoltre, finanzia le ARTE attraverso trasferimenti regionali a compensazione delle strategie patrimoniali delle aziende: in questo senso, la Regione eroga sostegni economici per coprire gli oneri finanziari e i costi per la gestione del patrimonio, oltre a finanziare interventi di riqualificazione del patrimonio attraverso progetti complessi.

I Comuni della provincia di Genova rappresentano stakeholder istituzionali rilevanti in quanto possiedono circa il 40% del patrimonio gestito da ARTE Genova, presidiano il processo di assegnazione degli alloggi e le procedure di decadenza e sfratto degli utenti. In particolare, ARTE Genova ha siglato nel 1994 una convenzione con il Comune di Genova (aggiornata nel 2018), che prevede la gestione delle case e la riscossione dei canoni da parte di ARTE, che fattura ai Comuni le prestazioni di manutenzione degli alloggi. Attualmente si sta proponendo una modifica del rapporto Comune-ARTE attraverso la definizione di un rapporto di concessione degli alloggi.

In questo contesto, ARTE Genova possiede più della metà del patrimonio regionale ed esercita le proprie funzioni all'interno di un territorio poco esteso (circa 1.800 chilometri quadrati) ma estremamente ricco, con un PIL pro-capite pari a 35.000 euro. Nel mercato privato il prezzo al mq per la vendita di immobili si attesta a 2.451 euro, ma questo valore elevato contrasta con i canoni di locazione pagati dagli utenti di ARTE Genova che risultano, anche a causa di una normativa datata (come approfondito nei paragrafi successivi), relativamente bassi, soprattutto se valutati in relazione al livello del PIL.

11.2 Il profilo aziendale

Attraverso la legge regionale n.9 del 12 marzo 1998 gli Istituti Autonomi per le case popolari liguri sono stati trasformati in Aziende Regionali Territoriali per l'Edilizia (ARTE). Di conseguenza, ARTE Genova è subentrata nelle competenze dell'Istituto autonomo per le case popolari di Genova quale soggetto attuatore e gestore degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

Obiettivo principale dell'Azienda, come evidenziato all'interno del proprio Statuto, è quello di "provvedere al miglioramento delle condizioni abitative della popolazione ed al soddisfacimento della domanda abitativa espressa dalla stessa con particolare riferimento alla domanda proveniente dalle fasce sociali a minor reddito". Oltre ad assumere il ruolo di operatore dell'edilizia pubblica e di gestore del patrimonio pubblico, ARTE Genova può essere coinvolta da Regione ed Enti Locali nella progettazione ed attuazione di interventi sul territorio.

Ai sensi della normativa del 1998, ARTE Genova è un ente pubblico di natura economica, strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica,

di autonomia imprenditoriale, patrimoniale e contabile. L'azienda opera nel territorio della Provincia di Genova, anche attraverso cinque uffici decentrati, ma ai sensi dello statuto può anche operare in altre Province, previa intesa con l'ARTE competente, e nel territorio di paesi comunitari, nell'ambito di programmi internazionali.

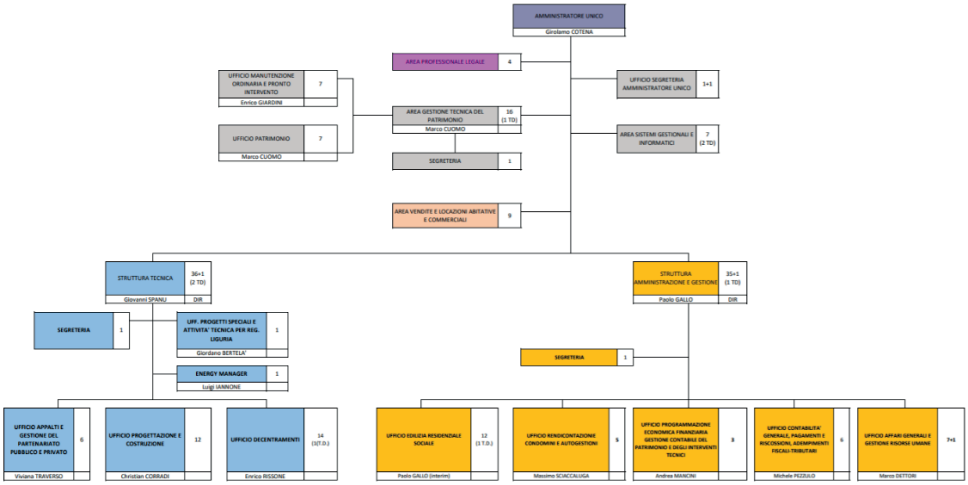
Figura 11.1 - Ambito territoriale di competenza e uffici decentrati

Lo statuto di ARTE Genova prevede la presenza di due organi aziendali: (i) l'Amministratore Unico, nominato dalla Giunta Regionale e responsabile della definizione di obiettivi e programmi sulla base degli indirizzi forniti dal Consiglio Regionale, oltre all'emanazione dei provvedimenti necessari per gestire le attività aziendali; (ii) il Revisore Unico nominato dalla Giunta Regionale, che esercita il controllo sulla gestione contabile, patrimoniale e finanziaria dell'Azienda rispetto agli indirizzi regionali rispetto ad obiettivi di efficacia ed economicità di gestione. Allo stesso tempo, lo statuto di ARTE Genova prevede, ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n.9 del 12 marzo 1998, la possibilità di delegare ad un Direttore Generale la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dell'Azienda, ma attualmente tali funzioni vengono esercitate da parte dell'Amministratore Unico.

Il modello organizzativo si caratterizza, pertanto, per l'assenza della figura del Direttore Generale, con l'attribuzione all'Amministratore Unico di un ruolo di diretta gestione delle strutture organizzative dell'ente. In generale, l'articolazione degli uffici riflette l'evoluzione del personale dirigente, in quanto il progressivo pensionamento dei dirigenti di ARTE Genova ha determinato la riassegnazione delle attività all'interno delle diverse aree organizzative, con un impatto sul modello organizzativo aziendale.

Di conseguenza, il pensionamento del Dirigente dell'Area Gestione Tecnica del Patrimonio ha determinato il riposizionamento dell'Area in staff all'Amministratore Unico, mentre a seguito del pensionamento del Dirigente della Struttura Affari Generali le attività di competenza sono confluite all'interno della Struttura Amministrazione e Gestione. All'interno dell'organigramma si rileva, pertanto, la presenza di due strutture in line che riportano direttamente all'Amministratore Unico: (i) la Struttura Gestione Tecnica, responsabile delle attività di progettazione, esecuzione di lavori e cantieri (esternalizzate solo in caso di attività specialistiche e poco ricorrenti), cui è stato recentemente aggiunto l'Ufficio Decentramenti per lo svolgimento di attività di sportello centralizzata per ERP e Global Service; (ii) la Struttura Amministrazione e Gestione, responsabile delle attività di programmazione del patrimonio, rendicontazione di condomini e autogestioni, gestione contabile e del personale.

Figura 11.2 - Organigramma di ARTE Genova



All'interno di questa struttura organizzativa nel 2019 si rileva la presenza di 110 unità di personale (per un corrispettivo di 107 FTE), di cui 107 dipendenti e 3 dirigenti. Si segnala, tuttavia, che nel 2020 il numero di dirigenti si è ulteriormente ridotto a due unità, che rappresentano l'1,8% del personale. Si rileva, pertanto, un elevato rapporto tra dipendenti e dirigenti, con otto uffici e Aree che dipendono direttamente dall'Amministratore Unico.

L'organico di ARTE Genova risulta prevalentemente dedicato ad attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria, vendita e acquisizione di immobili (40%). Una percentuale inferiore (33%) si dedica ad attività di amministrazione dell'ente, in

parte all'interno di uffici in staff all'Amministratore Unico (Area Sistemi gestionali e informativi, Area professionale legale, Segreteria generale), in parte all'interno della Struttura Amministrazione e Gestione (Ufficio Affari Generale e Gestione risorse umane). Le funzioni di staff risultano, pertanto, articolate tra uffici che riportano direttamente all'Amministratore Unico e uffici che sono confluiti all'interno della Struttura Amministrazione e Gestione. Da ultimo, una percentuale inferiore (27%) si occupa di attività di gestione del servizio, quali, a titolo esemplificativo, contatto con l'utenza e con i servizi comunali di riferimento, bollettazione, contrasto alla morosità e alle occupazioni.

Confrontando i dati relativi al personale rispetto al patrimonio abitativo di ARTE Genova, si rileva la presenza di 10,2 dipendenti ogni 1.000 alloggi ERP, in quanto 110 unità di personale sono chiamate a gestire 10.803 alloggi di edilizia residenziale pubblica. Gli alloggi ERP rappresentano il 94% del patrimonio abitativo complessivo (costituito da 11.480 immobili) e il 61% degli immobili di edilizia residenziale pubblica (6.562) sono di proprietà di ARTE Genova. Agli alloggi di edilizia residenziale pubblica si aggiungono 677 alloggi non ERP, al 98% di proprietà di ARTE Genova. In generale, la maggior parte degli alloggi sono in condominio (10.540), di cui il 74% gestiti da un amministratore dell'ente.

Negli ultimi anni si rileva una riduzione del tasso di morosità, calcolato come rapporto tra la morosità ed il fatturato, dal 14% del 2017 all'11% del 2019. Allo stesso tempo, si rileva un incremento della percentuale di nuclei morosi da oltre un anno (dal 10% al 13% nel medesimo periodo temporale), evidenziando un allungamento dei tempi di recupero della morosità.

Infine, anche nel 2019 il risultato operativo di ARTE Genova risulta positivo e superiore ai cinque milioni di euro, delineando una generale solidità finanziaria dell'ente.

11.3 Il profilo dell'utenza ERP

Risiedono negli alloggi ERP di ARTE Genova 17.043 utenti e 8.649 nuclei familiari, che rappresentano circa il 2% della popolazione residente nella provincia di Genova. Tale dato risulta in calo rispetto al 2017, quando si rilevava la presenza di 18.320 utenti all'interno di 9.073 nuclei.

I nuclei residenti presso gli alloggi ERP sono formati in media da 2 componenti con il 77% delle famiglie composte da uno o due membri e solo il 10% con almeno quattro membri. Tale caratteristica dell'utenza deriva anche dai criteri di formazione delle graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP, che da tempo prevedono l'attribuzione di punteggi aggiuntivi per le persone sole, con una maggiore attenzione al genitore con uno o più figli a carico.

Analizzando il profilo degli inquilini di ARTE Genova per fasce di età, emerge una percentuale rilevante di utenti con più di 65 anni, pari al 34,2% del totale. Questa percentuale, inoltre, presenta un trend crescente rispetto al 31% rilevato nel 2017: tale traiettoria di evoluzione suggerisce la permanenza e l'invecchiamento dei nuclei familiari all'interno degli alloggi ERP, come confermato dal fatto che il 77% degli utenti risiede presso gli alloggi di ARTE Genova da oltre dieci anni e più della metà dell'utenza (55%) da oltre vent'anni. Tali dati risultano particolarmente significativi, anche rispetto al contesto nazionale, in quanto mostrano la spiccata propensione degli utenti a percepire il servizio ERP come permanente. Inoltre, quasi la metà dei nuclei (45%) rientra all'interno della fascia economica più bassa, con un reddito inferiore all'importo di due pensioni minime INPS[2].

In linea con i trend nazionali, pertanto, presso ARTE Genova gli inquilini presentano un profilo prevalente di utenti anziani, che vivono all'interno di nuclei di dimensioni ridotte, con una permanenza prolungata all'interno degli alloggi ERP ed un reddito basso. Queste caratteristiche dell'utenza potrebbero generare criticità nel pagamento dei canoni e delle spese di gestione. Tuttavia, il tasso di morosità di ARTE Genova risulta contenuto in quanto il 13,1% di nuclei è moroso da più di dodici mesi, nonostante sia necessario segnalare che tale percentuale è in aumento rispetto al 2017, quando si rilevava la presenza di meno del 10% di nuclei morosi da oltre un anno. Questo incremento di morosità non deriva prevalentemente dai nuclei di persone sole anziane che risiedono da più di vent'anni presso gli alloggi ERP, in quanto si riscontra una maggiore incidenza della morosità nelle famiglie numerose che risiedono negli immobili da un minimo di 5 ad un massimo di 20 anni: il 25% dei nuclei con almeno quattro componenti è moroso, così come il 24% degli utenti che risiedono da un minimo di cinque ad un massimo di dieci anni.

Con uno sguardo prospettico, analizzando il profilo dei nuovi ingressi nel 2019, si evidenzia che l'azione di filtro della normativa contribuisce a mantenere il medesimo target di utenza, selezionando all'interno delle graduatorie nuclei di dimensioni ridotte. Più della metà dei nuovi nuclei (55%), infatti, è rappresentata da persone sole che accedono agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, a cui si aggiunge il 24% di nuclei formato da due componenti. I nuovi nuclei si caratterizzano, inoltre, per maggiori fragilità, in quanto il 94% appartiene alla fascia di reddito minima, il 47% è a zero reddito e il 31% dei nuovi utenti è disabile.

Inoltre, si evidenzia un bassissimo tasso del turnover, in quanto nel 2019 sono stati registrati solo 88 nuovi ingressi a fronte di 17.043 utenti complessivi: ciò significa che solo lo 0,5% del bacino di utenti che risiede negli alloggi di

[2] Estremo indicato dall'art. 5 della Legge regionale 21 giugno 1996, n. 27

ARTE Genova vi è entrato nel 2019. Questo dato può essere interpretato anche considerando l'elevato tempo medio di turnover degli alloggi che, sempre nel 2019, si attesta a 1.168 giorni: ciò significa che ogni alloggio che si libera richiede in media più di tre anni per essere riassegnato, senza consentire di scorrere velocemente le graduatorie e soddisfare la domanda di servizi abitativi pubblici.

11.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo di ARTE Genova si compone di oltre 11.000 alloggi (11.480 nel 2019), prevalentemente destinati all'edilizia residenziale pubblica (94%), mentre gli alloggi non ERP rappresentano una quota residuale (677) del patrimonio complessivo. Rispetto ai modelli impiegati presso le altre Aziende, si evidenzia la presenza di oltre 4.000 alloggi gestiti da ARTE Genova senza esserne proprietaria. Questi rappresentano quasi il 40% degli alloggi destinati ad edilizia residenziale pubblica e consentono all'azienda di incassare dai Comuni proprietari un canone di gestione pari a 6,67 euro a vano convenzionale al mese (oltre IVA). La maggioranza di questi alloggi è di proprietà del Comune di Genova: al 31 dicembre 2020, infatti, ARTE Genova gestisce 3.007 alloggi ERP del Comune, ubicati in 71 edifici con un canone medio annuale per ciascun edificio pari a 52.200€. Una caratteristica distintiva del patrimonio abitativo di ARTE Genova è la prevalenza di alloggi in condominio (10.540), di cui il 74% viene gestito direttamente dall'ente attraverso un'apposita unità organizzativa.

Rispetto al 2017 si registra un calo del numero di alloggi complessivi (da 11.503 a 11.480), un leggero incremento del numero di alloggi in condominio (da 10.530 a 10.540) ed un incremento del numero di immobili sfitti, che nel 2017 rappresentavano il 15% del patrimonio abitativo, mentre nel 2019 tale percentuale si attesta al 18,5%, con 2.119 alloggi sfitti.

Analizzando le caratteristiche del patrimonio ERP, si evidenzia la prevalenza di alloggi di taglia medio-grande: il 59% degli alloggi ha più di 65 metri quadrati, mentre solo il 3% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ha una taglia inferiore ai 40 mq. Le caratteristiche degli alloggi di ARTE Genova (taglia medio-grande) risultano disallineate rispetto al profilo dell'utenza, in prevalenza rappresentato da persone sole (44%) o da nuclei con 2 o 3 componenti (46%). Di conseguenza, solo il 3% dei nuclei abita in alloggi con meno di 40 mq a fronte del 44% di persone sole negli appartamenti di ARTE Genova. Ciò significa che l'utenza di ARTE Genova consiste prevalentemente in persone sole, che abitano da tantissimi anni all'interno di immobili sovradimensionati rispetto alle proprie esigenze.

Tale disallineamento determina, da un lato, maggiori costi di gestione ed il conseguente rischio di morosità degli utenti; dall'altro, l'impossibilità di sfruttare appartamenti di taglia grande per accogliere all'interno degli alloggi ERP famiglie numerose, che rappresentano uno dei profili di maggiore fragilità sociale ed economica. Il disallineamento del patrimonio abitativo rispetto ai fabbisogni degli inquilini rappresenta un trend nazionale, ma tale dinamica viene maggiormente risaltata nel contesto di Genova in cui il servizio non viene percepito come temporaneo, in quanto il 77% dei nuclei permane presso gli immobili di ARTE Genova per più di 10 anni.

In questo senso, è stata aperta a livello regionale una riflessione sull'utilizzo temporaneo degli alloggi: la Legge Regionale n. 13 del 6 giugno 2017 prevede che il contratto di edilizia residenziale pubblica sia a tempo determinato (8 anni) e che al termine del periodo venga sottoscritto un nuovo contratto della stessa durata se l'assegnatario è ancora in possesso dei requisiti per l'assegnazione. Viceversa, qualora l'assegnatario non possieda più i requisiti richiesti viene avviato il procedimento di decadenza. Rispetto all'allocazione degli immobili si rileva la necessità di creare forme di collaborazione integrata con i soggetti del sistema socio-sanitario per valutare diverse destinazioni degli alloggi per far fronte a diverse forme di disagio e fragilità che possano essere affrontate anche attraverso collocazioni temporanee (ad esempio, donne vittime di stalking).

Attualmente il canone sociale viene ricalcolato periodicamente in funzione dell'ISEE del nucleo famigliare assegnatario: tale aggiornamento delle tariffe al cambiamento delle condizioni reddituali dei residenti potrebbe essere accompagnato da sistemi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche dei nuclei residenti, definendo interventi di riqualificazione degli appartamenti in linea rispetto al profilo di utenti cui ARTE Genova intende rivolgersi.

Un'opzione più difficile da realizzare per garantire una maggiore appropriatezza degli alloggi consiste nella promozione della mobilità degli inquilini, che tuttavia difficilmente accettano proposte di trasferimento in alloggi più piccoli al di fuori del proprio contesto sociale. Tale tipologia di interventi può essere efficace solo attraverso un percorso di ascolto dei bisogni dell'utenza, di comunicazione e condivisione degli obiettivi dei piani di mobilità. Questo viene testimoniato dal caso della Dighe di Begato, complesso di edilizia popolare costruito negli anni '70-'80 presso il quartiere Begato di Genova che riversava in uno stato di profondo deterioramento. I circa 500 nuclei che abitavano presso gli appartamenti delle Dighe sono stati trasferiti all'interno di case sfitte per promuovere la demolizione delle Dighe di Begato e la costruzione di nuovi alloggi, di dimensioni inferiori ed appropriate rispetto al profilo dell'utenza di ARTE Genova (persone anziane sole), cui si integra la predisposizione di *smart home*

con una taglia di 50 mq e dotate di servizi sociali finalizzati a far sentire gli utenti meno soli.

Oltre ad interventi di rimodulazione della taglia degli appartamenti, si evidenziano criticità rispetto alla gestione degli interventi di manutenzione ordinaria e riattamento degli alloggi. Oltre il 90% degli alloggi sfitti richiede, infatti, interventi di riqualificazione e non può essere rimesso immediatamente a disposizione per nuove assegnazioni. ARTE Genova stima che sarebbero necessari circa 6 milioni di euro annui di risorse certe per recuperare tutti gli alloggi sfitti, mentre l'ammontare storicamente assegnato non ha consentito di colmare il gap. Pertanto, viene effettuata la manutenzione solo di una parte degli alloggi sfitti, determinando da un lato l'accumulazione di alloggi in attesa di essere riattati e riassegnati, dall'altro il progressivo deterioramento del patrimonio.

Come conseguenza diretta si evidenzia che il tempo medio tra l'uscita del precedente inquilino e il nuovo ingresso supera i tre anni (1.168 giorni nel 2019), determinando un limitato tasso di turnover che manifesta la necessità di potenziare la programmazione, il finanziamento e l'esecuzione degli interventi di risistemazione degli alloggi per consentire l'ingresso di nuovi nuclei familiari. Per colmare il fabbisogno finanziario attualmente ARTE Genova dipende da finanziamenti esterni non sempre derivanti da misure strutturali di sostegno al settore.

Prendendo come riferimento i dati del 2019, nel corso dell'esercizio sono stati liberati 314 alloggi per decesso o decadenza dell'assegnatario, che rappresentano circa il 3% degli alloggi ERP gestiti da ARTE Genova. Quasi la metà di queste unità abitative (47%) ha una taglia compresa tra 40 e 65 mq, cui si aggiunge il 34% di appartamenti di dimensioni maggiori (tra i 65 e i 90 mq). Considerando i tempi medi di turnover degli alloggi, è possibile stimare che questi alloggi saranno resi disponibili per nuovi utenti solo nel 2022. Il disallineamento tra il numero di alloggi liberati annualmente (stimando una medesima percentuale anche negli anni passati) ed il numero dei nuovi nuclei entrati in alloggi ERP nel 2019, pari a 51, evidenzia un'area critica di intervento per ridurre i tempi di sfittanza degli alloggi e velocizzare i processi di riqualificazione e riassegnazione delle abitazioni.

In questo senso, si rileva che nel 2019 sono stati appaltati lavori di manutenzione per un valore complessivo pari a quasi 10 milioni di euro, in netto incremento rispetto ai 3,7 milioni del 2017, con 61 interventi di manutenzione straordinaria attivati nel 2019 (di cui 45 per alloggi ERP). Pertanto, ARTE Genova ha posto la propria attenzione sulla necessità di riqualificare il patrimonio abitativo esistente e in particolare degli alloggi sfitti che richiedono interventi di riqualificazione prima di poter essere riassegnati. In questo senso, sono stati incrementati gli investimenti negli appalti di lavori di manutenzione. Viceversa,

nel corso dell'ultimo triennio non è stata appaltata la costruzione di nuove unità abitative e nel 2019 sono state ultimate 12 unità ma appartenenti al patrimonio non ERP.

Se nel 2019 non risultano attivi interventi di efficientamento energetico delle abilitazioni, si evidenzia che nel 2020 ARTE Genova ha istituito un partenariato dal valore di oltre 200 milioni di euro con soggetti privati finalizzato ad incrementare l'efficienza energetica di più di 6.000 alloggi. A fine anno sono state valutate le proposte di enti privati per interventi di manutenzione straordinaria, demolizioni e partizione degli alloggi e l'obiettivo è quello di sfruttare l'ecobonus 110% per riqualificare completamente il patrimonio abitativo. Oltre ai PPP relativi al cosiddetto "superbonus al 110%", ARTE Genova ha attivato due ulteriori PPP finalizzati all'efficientamento e alla gestione delle centrali termiche a servizio degli immobili di proprietà e in gestione. A questi si aggiunge un ulteriore "PPP per l'innovazione", che ha portato allo sviluppo del modulo abitativo denominato "CA-SARTE", che si contraddistingue per un'elevata efficienza energetica e costruttiva.

11.5 Il mix delle entrate

Nel 2019 la gestione economica di ARTE Genova è in grado di produrre un risultato operativo positivo, in quanto i ricavi non solo sono in grado di coprire il costo della produzione, ma eccedono di più di 5 milioni (29.061.774€ di ricavi rispetto a 23.677.836€ di costi). Si sottolinea che i dati del conto economico includono sia canoni pagati dagli utenti rispetto al patrimonio di proprietà di ARTE Genova sia il compenso di gestione ricevuto da ARTE sugli immobili di proprietà comunale. Si evidenzia, inoltre, che il valore della produzione di ARTE Genova varia annualmente sulla base dell'andamento del piano di vendita di cui alla L.R. n. 22/2010

Di conseguenza, i risultati economici risultano fortemente influenzati da variabili esogene (quali principalmente la vendita degli immobili e i trasferimenti regionali), mentre si evidenzia una criticità rispetto ai ricavi generati dai canoni di locazione: questi, infatti, rappresentano solo il 31% dei ricavi complessivi (dato inferiore rispetto alla media delle aziende incluse nel campione di analisi), in quanto i parametri di calcolo utilizzati per definire i canoni di locazione risalgono alla normativa del 1996, che non è stata successivamente aggiornata.

Il reddito operativo di ARTE Genova subisce un impatto negativo dalle difficoltà riscontrate nella riscossione dei canoni degli utenti morosi, in quanto ciò richiede l'iscrizione a bilancio di consistenti accantonamenti a copertura della morosità che si rileva inesigibile. In questo senso, si evidenzia che il tasso annuale di recupero della morosità, inteso come la percentuale di pagamento

dei piani di ammortamento morosità sottoscritti dagli inquilini nel 2019, si attesta al 57%, con 11 azioni giudiziali e 263 extragiudiziali[3] avviate nel medesimo anno per recupero morosità di alloggi ERP. A questi si aggiungono 299 procedure di sfratto di inquilini ERP avviate nel 2019, di cui 32 per occupazione abusiva, e 45 sfratti eseguiti per morosità insorta nell'esercizio o in quelli precedenti, per un totale di 1.528 procedure di sfratto complessivamente attive a fine 2019. La percentuale di esecuzione delle procedure risulta ridotta, in quanto il Comune non sempre riesce a rendere effettivi i provvedimenti di decadenza e trasferire gli utenti fuori dagli alloggi, in quanto non sa dove poterli collocare.

A tali criticità nella gestione del fenomeno morosità si aggiungono i limiti di una normativa che risale alla legge regionale n. 27 del 21 giugno 1996 per la definizione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che dovrebbero essere aggiornati per consentire ai ricavi da canoni di coprire una percentuale maggiori dei costi operativi e garantire una maggiore sostenibilità economico-finanziaria nel medio-lungo termine. Attualmente, infatti, i canoni ERP consentono di effettuare interventi di pronto intervento e messa in sicurezza per fornire risposte immediate e tempestive a fabbisogni urgenti, senza attuare una manutenzione programmata degli immobili. Per questo motivo, si rileva la necessità di attuare un graduale incremento dei canoni che non sia generalizzato, bensì basato su una valutazione della capacità economica dei nuclei, rivedendo sia l'ammontare dei canoni sia la definizione delle fasce economiche e sostituendo l'ISEE al reddito come criterio di ripartizione degli utenti tra le fasce. Un'ipotesi di lavoro a mera valenza interna all'azienda è quella di mantenere lo stesso importo per i canoni degli utenti delle fasce più basse (fascia A e parte della fascia B) e valutare l'aumento dei canoni degli utenti che si collocano in fasce reddituali superiori (parte alta della fascia B e fascia C).

Per colmare le ridotte entrate da canoni e finanziare la manutenzione straordinaria degli immobili, ARTE Genova ha predisposto un piano di vendita sul mercato dei propri alloggi ERP. Viceversa, la manutenzione straordinaria degli alloggi comunali viene prevalentemente finanziata attraverso la contrazione di mutui con Cassa Depositi e Prestiti.

A ciò si aggiunge la vendita da parte di ARTE Genova degli immobili di libero mercato, i cui introiti contribuiscono all'equilibrio reddituale nel suo complesso e vengono anche utilizzati per sostenere la manutenzione ordinaria di alloggi ERP e di libero mercato. ARTE Genova, pertanto, utilizza le risorse ricavate dalla vendita sul libero mercato di compendi immobiliari acquistati nel corso degli anni, per finanziare gli interventi di manutenzione ordinaria del proprio patrimonio abitativo.

[3] Numero di procedure di decadenza avviate

Al riguardo nel 2011 ARTE Genova si è indebitata per acquisire immobili con l'obiettivo di valorizzarli e rivenderli sul mercato ad un prezzo più elevato. Se un'analoga operazione avviata nel 2006 ha avuto successo, la sua riproposizione nel 2011 - attraverso l'acquisto di immobili di proprietà delle ASL liguri e della stessa Regione per un valore complessivo superiore ai 100 milioni di euro (facendo ricorso ad un prestito bancario) - è avvenuta nel contesto della crisi finanziaria e del crollo del mercato immobiliare che ha determinato il deprezzamento degli immobili acquisiti e forti criticità nella rivendita degli stessi. Ancora oggi ARTE Genova si ritrova, pertanto, ad avere elevati oneri finanziari su questi immobili e i risultati di bilancio sono influenzati dall'andamento delle vendite che generano, per lo più, minusvalenze.

Va evidenziato che dal 2015 Regione Liguria interviene attraverso propri trasferimenti per colmare le difficoltà finanziarie di ARTE Genova. In tal senso, nel 2015 la Regione ha costituito un fondo decennale che garantisce un trasferimento pari a 7 milioni di euro annui alle ARTE liguri finalizzato a sostenere l'insufficiente gettito derivante dai canoni di locazione e sostenere gli oneri finanziari legati alle operazioni di valorizzazione del patrimonio. I parametri considerati per ripartire le risorse tra le quattro ARTE (entità del patrimonio gestito e peso degli oneri finanziari per indebitamento) consentono ad ARTE Genova di ricevere in media 4,5-5 milioni di trasferimenti regionali.

Di conseguenza, l'equilibrio economico-finanziario di ARTE Genova dipende dall'incertezza del successo di piano di vendite degli immobili di proprietà e dei trasferimenti regionali. Tuttavia, in un prossimo futuro, ARTE Genova si troverà a dover gestire la conclusione del piano di vendite e dovrà colmare le mancate entrate dalla vendita di immobili attraverso nuove fonti di finanziamento. In questo senso, risulta fondamentale incrementare la quota di ricavi generati dai canoni di locazione, in quanto rappresentano una fonte di stabilità economica duratura e indipendente rispetto a fattori esogeni.

Inoltre, analizzando la distribuzione dei ricavi per fasce di reddito degli utenti, si evidenzia che il 45% dei nuclei (appartenenti alla fascia di reddito più bassa, inferiore a due pensioni minime INPS) contribuisce a generare solo il 18% dei ricavi complessivi da canoni, compensato dai ricavi generati dagli inquilini in fasce reddituali superiori. La nuova delibera del Comune di Genova ha previsto l'introduzione di un nuovo mix sociale di utenti, riservando una quota di alloggi a particolari categorie dotate di maggiori disponibilità reddituali (ad esempio, ex agenti di polizia) al fine di compensare la morosità degli inquilini a reddito zero ed incrementare la sostenibilità economica aziendale.

Tabella 11.1. Distribuzione dei ricavi da canone per fascia ISEE degli utenti

Fascia	Reddito	% utenti	% ricavi da canoni generati
A	Inferiore a due pensioni minime INPS	45%	18%
B	Superiore a 2 pensioni minime INPS e inferiore del doppio del limite per assegnazione	48%	65%
C	Superiore al doppio del limite per assegnazione	7%	17%

Attualmente il sistema risulta difficilmente sostenibile: le criticità sopra descritte rispetto alla gestione della morosità, alla conclusione del piano straordinario di vendite e al necessario aggiornamento a livello normativo dei canoni di locazione impongono una riflessione sul bilanciamento delle fonti di ricavo e, di conseguenza, al profilo di utenti cui rivolgersi per generare un equilibrio economico-finanziario sostenibile nel lungo periodo.

11.6 Il rapporto con il mercato

ARTE Genova si caratterizza per un patrimonio di alloggi distribuiti prevalentemente in condominio (92% nel 2019), di cui una quota rilevante viene amministrata direttamente da ARTE (7.765 alloggi a fronte di 2.775 alloggi in condominio con amministratore esterno). In totale, si rileva la presenza di 1.084 condomini, di cui 418 di proprietà di ARTE Genova, la maggior parte destinati ad edilizia residenziale pubblica. Inoltre, si registra, in linea rispetto al confronto nazionale, la bassa percentuale di condomini in autogestione.

Per quanto concerne gare e appalti, nel corso del 2019 ARTE Genova ha esternalizzato lavori, fornitore e servizi per un valore complessivo pari a 16.464.766€. In particolare, nel 2019 sono stati realizzati 34 appalti di lavori per un valore superiore ai 15 milioni di euro (15.651.296€), con un incremento rispetto al 2017 (11 appalti di lavori per un corrispettivo di 4.133.802€). Si sottolinea, inoltre, che nel 2017 è stato realizzato un appalto di Global Service manutentivo (misto lavori/servizi con prevalenza di servizi) per complessivi 7,223 milioni di euro circa. Considerando i dati del 2019, il valore medio dell'affidamento di forniture e servizi si attesa intorno ai 100.000 euro (108.849€ per gli appalti di forniture e 148.943€ per gli appalti di servizi), mentre il valore medio degli appalti di lavori supera i 400.000 euro (460.332€).

Per quanto concerne gli interventi manutentivi, la manutenzione ordinaria degli immobili di ARTE Genova ha un costo medio di circa 4.000 euro per alloggio ed è in grado di coprire circa il 20% della sfittanza annua. La manutenzione straordinaria, invece, costa circa 23.000 euro per alloggio e necessita di

finanziamenti esterni in quanto ARTE Genova non dispone di risorse strutturali dedicate a questa tipologia di interventi. In questo senso, si rileva che le fonti di finanziamento per manutenzioni sono fortemente insufficienti, in quanto le risorse disponibili derivanti da canoni risultano pari a 5 euro/mese a vano convenzionale, che corrisponde a circa 4,28 euro/mq all'anno. Tuttavia, secondo le stime condotte dalla struttura tecnica di ARTE Genova, il fabbisogno annuale di investimenti in manutenzioni si attesta a 16,87 euro/mq all'anno, in linea con quanto riportato in letteratura sull'argomento.

A livello complessivo il fabbisogno economico per la manutenzione degli alloggi ammonta ad oltre 14 milioni di euro, di cui il 64% (9.126.234 euro) per gli alloggi di proprietà di ARTE, ma le risorse effettivamente disponibili nel triennio 2015-2017 per la manutenzione di questi alloggi ammontano solo a 2.697.329 euro, con una differenza di quasi 6 milioni e mezzo rispetto al fabbisogno stimato.

Alla significativa carenza di risorse disponibili per la manutenzione degli alloggi si aggiunge la mancanza di risorse strutturali, in quanto oltre la metà dei finanziamenti è di carattere straordinario. Prendendo in considerazione la media del periodo 2012-2016, si rileva che solo il 34% degli investimenti in manutenzioni viene finanziato attraverso canoni, mentre 38% si basa su finanziamenti ricevuti da Ministero, Regione Liguria e Comune di Genova e il restante 28% viene finanziato attraverso la vendita di alloggi.

Le ridotte risorse disponibili e il carattere straordinario delle fonti di finanziamento determinano la necessità di indirizzare le attività di manutenzione verso emergenze ed interventi di messa in sicurezza degli alloggi, senza poter programmare attività di manutenzione strutturale del patrimonio abitativo e razionalizzare la spesa.

11.7 Conclusioni

ARTE Genova ricopre un ruolo centrale nella soddisfazione del bisogno abitativo del territorio ligure, in quanto possiede più della metà del patrimonio regionale e da oltre venti anni eroga servizi di edilizia pubblica ai cittadini residenti nella provincia di Genova. In questo senso, l'azienda offre abitazioni a canone agevolato (modesto rispetto al PIL pro-capite del territorio) ad oltre 17.000 utenti e quasi 9.000 nuclei familiari, operando in stretta collaborazione con le istituzioni territoriali. Infatti, circa il 40% del patrimonio gestito da ARTE Genova è di proprietà comunale e, in particolare, del Comune di Genova, con cui vige una convenzione storica (siglata nel 1994 e aggiornata nel 2018), attualmente in fase di ulteriore discussione e rinegoziazione.

ARTE Genova si ritrova, pertanto, a gestire due distinti modelli di business: il primo riguardante la gestione degli alloggi di sua proprietà e basato essenzialmente sui canoni di locazione pagati dagli inquilini (fissati dalla normativa risalente al 1996), il secondo riguardante la gestione degli immobili comunali e basato essenzialmente sui corrispettivi di gestione pagati dai Comuni. Attualmente questo schema non consente di generare un equilibrio economico-finanziario stabile e duraturo nel tempo, condizione essenziale per rafforzare la capacità di ARTE Genova di soddisfare i nuovi bisogni sociali e riqualificare il proprio patrimonio abitativo. Infatti, ARTE Genova dipende prevalentemente da fonti di finanziamento esterne di provenienza statale e regionale che, con l'eccezione del trasferimento di cui alla L.R. n. 18/2015 di durata decennale (ma parzialmente destinato a coprire gli oneri finanziari di una complessa operazione immobiliare avviata su indicazione di Regione Liguria), sono attribuite in funzione della realizzazione di specifici programmi di intervento e, pertanto, non supportano con la dovuta continuità l'attività aziendale. Altra fonte di finanziamento a disposizione di ARTE è quella derivante dalla vendita di immobili ERP di proprietà (sulla base del piano di vendita definito dalla Legge Regionale 10/2004) che, pur essendo maggiormente programmabile, è, per sua natura, limitata in quanto il suo eccessivo utilizzo porta ad un impoverimento patrimoniale dell'azienda.

I ricavi da canone non sono attualmente in grado di coprire i costi di gestione e le opere di manutenzione necessarie per riqualificare gli alloggi sfitti e metterli rapidamente a disposizione di nuovi utenti, determinando un basso tasso di turnover degli immobili. Ciò deriva, da un lato, dal mancato aggiornamento della normativa del 1996 che definisce i canoni di locazione, dall'altro da un profilo di utenti che si caratterizza per un elevato rischio di morosità, che comunque l'azienda sta cercando di governare con risultati apprezzabili. Si tratta, infatti, in prevalenza di persone anziane e nuclei familiari di dimensioni ridotte che permangono per un lungo periodo di tempo negli alloggi ERP e che vivono in abitazioni di grandi dimensioni, con conseguenti elevate spese di gestione. Anche i nuovi ingressi (ridotti a causa delle difficoltà rilevate per finanziare il riattamento degli alloggi) sono rappresentati da significative fragilità economiche, in quanto il 94% appartiene alla fascia di reddito minima. L'attuale gettito derivante dai canoni ERP consente, pertanto, di effettuare solo interventi di manutenzione urgenti, finalizzati a fornire risposte tempestive a fabbisogni emergenti nel breve periodo, senza attivare una programmazione strategica di medio-lungo periodo rispetto alla riqualificazione del patrimonio abitativo.

Alla luce di tutto ciò il sistema risulta governabile con una certa difficoltà. Le criticità relative alla gestione della morosità, alla riqualificazione degli alloggi che rimangono sfitti senza essere prontamente riassegnati a nuovi inquilini, alla

realizzazione del piano di vendite degli alloggi ERP e al necessario aggiornamento della normativa sui canoni di locazione impongono una riflessione strategica rispetto al futuro di ARTE Genova con il duplice obiettivo di generare un equilibrio economico-finanziario stabile e sostenibile nel lungo periodo, e soddisfare un numero sempre maggiore di bisogni sociali.

In questo senso, è fondamentale ridefinire il bilanciamento delle diverse fonti di ricavi, incrementando le entrate stabili generate dai canoni di locazione, finanziando e programmando in anticipo gli interventi di manutenzione degli alloggi per ridurre la sfittanza e favorendo il rapido ingresso di nuovi utenti, sulla base delle fragilità economiche e sociali da soddisfare. A tal fine, il profilo dei nuovi utenti e la relativa capacità reddituale rappresenta un'ulteriore variabile critica nel livello dei ricavi da canone. In questo senso, il Comune di Genova ha recentemente previsto l'introduzione di un nuovo mix sociale dell'utenza, riservando una quota di alloggi a particolari categorie dotate di maggiori disponibilità reddituali in grado di generare i ricavi necessari per coprire i costi di gestione dei nuclei morosi e sostenere maggiormente gli interventi di manutenzione e riqualificazione del patrimonio.

In questo contesto, ARTE Genova, allo scopo di aumentare l'efficienza delle risorse a sua disposizione, è stata capace di sviluppare progetti innovativi attraverso partenariati con soggetti privati finalizzati alla riqualificazione energetica degli attuali alloggi ERP, alla gestione delle centrali termiche a servizio degli immobili di proprietà e in gestione, alla costruzione di un nuovo modulo abitativo efficiente dal punto di vista energetico e costruttivo (è il caso del modulo abitativo denominato "CASARTE", marchio registrato dall'azienda). Inoltre, negli ultimi anni ARTE Genova ha saputo coniugare l'esigenza di una più efficiente configurazione del patrimonio abitativo con il rispetto dei bisogni sociali degli utenti. In questo senso, nel caso del programma di rialloggiamento necessario alla demolizione delle "Dighe" del quartiere di Begato, è stato attivato un percorso di ascolto, comunicazione e condivisione degli obiettivi del piano di mobilità che porterà alla completa riqualificazione di un complesso di edilizia popolare risalente agli anni '70, che sarà demolito e ricostruito con nuovi alloggi di taglia inferiore e coerente rispetto al profilo dell'utenza (persone anziane sole). Questo intervento testimonia un'ulteriore area di sviluppo e trasformazione delle funzioni di ARTE Genova, sempre più chiamata ad integrare le politiche abitative con servizi sociali finalizzati a supportare le fragilità economiche e sociali degli utenti, con un impatto rilevante sulle attività e sui profili professionali richiesti.

12. Il caso ATER Gorizia

di Giorgio Giacomelli e Eleonora Perobelli[1]

12.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Friuli Venezia Giulia i servizi abitativi pubblici sono gestiti dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER) della Regione, enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e di un proprio Statuto, sottoposti alla vigilanza e al controllo da parte della Regione.

La normativa regionale prevede che i servizi abitativi pubblici possano esse-re erogati da Comuni, ATER e altri operatori accreditati: nell'ambito dell'ERP la Regione disciplina (L.R. 1/2016 e successive modificazioni) la programmazione dell'offerta dei servizi abitativi pubblici (definita all'interno di uno specifico Pro-gramma regionale per le politiche abitative), nonché le modalità di accesso e di permanenza, definendo i requisiti per la presentazione della domanda e i criteri di valutazione della stessa, oltre ai criteri di determinazione del canone di locazione.

Negli assetti istituzionali complessivi, la Regione disciplina le politiche ERP attraverso la Direzione Centrale "Infrastrutture e Territorio", e avvalendosi anche di un sistema informativo integrato denominato "Osservatorio regionale sulle politiche abitative", che ha il compito di raccogliere ed elaborare gli elementi conoscitivi utili a orientare la politica di settore. Compito della Regione è di definire il ciclo di programmazione, gli standard dei servizi abitativi pubblici, gli indirizzi regionali e le regole di gestione. Dal confronto con i responsabili della Direzione competente, è emerso che le dimensioni su cui Re-

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Paolo Delfabro, Marco Padrini, Gianni Petrachi di Regione Friulli Venezia Giulia, Silvana Romano del Comune di Gorizia, Raffaella Delai, Alessandra Gargiulo Lorenza Marolo, Renato Mattiussi, Fabio Russiani, Alberto Scolz ed Elena Travan di ATER Gorizia.

gione chiede forte presidio e monitoraggio all'Azienda sono di natura prevalentemente economico-finanziaria (indebitamento, efficienza organizzativa, morosità ecc.), mentre sembra rimanere in secondo piano una richiesta di raggiungimento di obiettivi di natura più spiccatamente sociale, su cui la competenza di intervento è condivisa con gli Enti locali del territorio. In particolare, Regione pone l'accento sulla capacità delle Aziende di spendere le risorse nazionali e regionali allocate nel più breve tempo possibile, aspetto su cui nel tempo le ATER hanno dimostrato alcune difficoltà.

In questo quadro si inserisce ATER Gorizia, che serve un territorio di 475 km² in cui risiedono 139.403 abitanti (Istat, 2019). A fronte di un'estensione territoriale relativamente contenuta se confrontata con l'area di competenza delle altre ATER del sistema regionale (equivalente al 6% della Regione), ATER Gorizia insiste su un territorio caratterizzato da una densità abitativa piuttosto elevata relativamente al contesto del Friuli-Venezia Giulia: se si esclude l'area triestina, infatti, Gorizia è la Provincia che registra la densità di abitanti più elevata a livello regionale (293 ab./ km²). Questo territorio si caratterizza per un livello di ricchezza in linea con la media nazionale, con un reddito pro-capite pari a circa 20.132 euro, un tasso di povertà relativa e di disoccupazione in linea con la media nazionale (rispettivamente, 7% e 7,6%). Se comparati rispetto alle tendenze regionali e, più in generale, del Nord-Est, i dati sulle condizioni economiche del territorio goriziano appaiono più critici: essi sono infatti "fanalino di coda" in Friuli-Venezia Giulia e tra le ultime posizioni dell'intero Triveneto. L'economia della provincia di Gorizia è profondamente caratterizzata dalla sua collocazione sul confine con la Slovenia e – in passato – con i Paesi dell'ex Jugoslavia: ciò la rende un naturale sbocco per le attività di import/export.

Il contesto di riferimento si presenta quindi sfaccettato e complesso, e pone pertanto nuove sfide al modello di servizio di ATER Gorizia, con la necessità di ripensare le relazioni con il mercato abitativo privato, con gli enti socio-sanitari e con gli attori istituzionali del territorio. Obiettivo di questo Capitolo è di proporre una vista aziendale per leggere alcune tra le sfide strategiche più dirimenti per ATER Gorizia, collocandole nella riflessione più complessiva circa il futuro delle politiche abitative pubbliche italiane. Il testo è articolato come segue: il paragrafo 12.2 tratteggia gli elementi salienti dell'organizzazione aziendale; la sezione 12.3 descrive il profilo dell'utenza storica dell'Azienda, confrontandola quando possibile con i profili dei nuovi ingressi. La successiva sezione 12.4 illustra le caratteristiche del patrimonio gestito da ATER Gorizia, cui segue una riflessione circa l'equilibrio economico-patrimoniale dell'Azienda (paragrafo 12.5). Il paragrafo 12.6 descrive le evidenze emerse dall'analisi del rapporto tra l'azienda e il mercato, mentre il 12.7 tira le fila dei principali elementi e delle linee strategiche di intervento identificate da ATER per il prossimo futuro.

12.2 Il profilo aziendale

Il sistema regionale delle ATER, e con esso l'ATER Gorizia, è stato istituito con la Legge Regionale 20/2013 con l'obiettivo di definire "i principi di base del coordinamento delle politiche abitative e degli interventi di edilizia sociale [e] migliorarne la capacità di risposta ai bisogni emergenti e al mutato contesto socio-economico, attraverso la loro efficace integrazione con le politiche di sicurezza sociale della Regione, degli enti locali, e delle aziende pubbliche che erogano servizi a carattere sociale"[2]. Sul tema sono intervenuta poi le leggi regionali 1/2016 e 14/2019. Nell'ambito del sistema regionale integrato, "per una maggior efficienza e contenimento della spesa" ATER Gorizia è chiamata a gestire unitariamente – attraverso convenzioni con le altre ATER della Regione – la programmazione economica e finanziaria, la gestione e formazione del personale, le funzioni legali, i procedimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, i servizi informatici e il trattamento degli utenti in essere e dei potenziali.

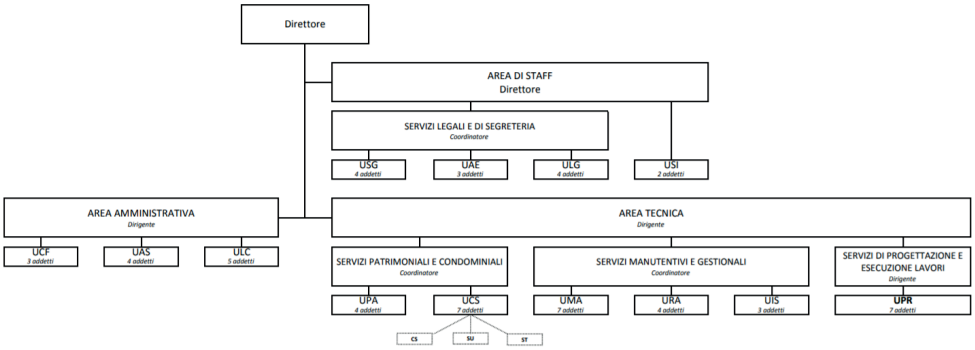
La L.R. 14/2019 prevede la presenza di un Consiglio di Amministrazione (CdA), di un Presidente e di un Collegio unico dei revisori dei conti. Il CdA è composto da tre membri nominati dal Presidente della Giunta Regionale, secondo i seguenti criteri[3]: previa deliberazione della Giunta, i componenti del Consiglio di Amministrazione vengono proposti dall'Assessore competente in materia di edilizia; tra i componenti proposti per il CdA viene individuato il Presidente, che deve aver svolto mansioni di natura direttiva o consulenza amministrativa/gestionale di durata pluriennale in strutture di natura pubblica o privata oppure essere già stato amministratore di Enti locali o delle ATER regionali. Gli altri componenti devono essere individuati tra cittadini in possesso di requisiti specifici che ne testimonino una comprovata esperienza e professionalità. Il numero dei componenti del CdA, per la singola ATER, aumenta di un'unità in caso di estensione della competenza territoriale ad un'altra circoscrizione. Il Direttore viene nominato dal CdA e esercita le funzioni di responsabilità gestionale e amministrativa dell'ATER. Il Collegio unico dei revisori dei conti, infine, ha il compito di vigilare e controllare sulla regolarità, l'economicità e l'efficienza della gestione, riferendo al CdA.

Da un punto di vista organizzativo, l'ATER Gorizia è articolata in due Aree, amministrativa e tecnica, a cui si aggiunge l'Area in staff alla Direzione. Le singole Aree sono organizzate, a loro volta, in Servizi e Uffici. L'organigramma dell'ATER Gorizia è riportato nella Figura 12.1[4].

---

[2] Art. 1 della L.R. 20/2016
[3] Art. 6 della L.R. 14/2019
[4] Fonte: sito istituzionale di ATER Gorizia

Figura 12.1. Organigramma di ATER Gorizia



All'interno dell'organizzazione, nel 2019 si rileva la presenza di 60 unità di personale, di cui 3 dirigenti (5%), incluso il Direttore Generale. I dipendenti risultano dedicati in quota prevalente ad attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria, vendita e acquisizione di immobili (40%), e attività di gestione del servizio (35%). Alle attività di amministrazione (contabilità e bilancio, personale, affari generali, acquisti, qualità, programmazione e controllo di gestione, sistemi informativi) sono dedicate risorse umane corrispondenti a circa il 21% dell'organico. Una percentuale residuale del personale (3%) si dedica ad attività di gestione sociale.

ATER Gorizia gestisce[5] un patrimonio abitativo di 4.741 alloggi, di cui la gran parte di proprietà (89,6%) e totalmente in edilizia residenziale pubblica. Sotto questo profilo, l'Azienda si caratterizza per un minore rapporto, rispetto alla media nazionale, tra alloggi gestiti e unità di personale (circa 79 unità abitative ERP per dipendente, a fronte di una media dei casi considerati pari a 126).

Negli alloggi dell'ATER vivono 7.982 utenti, pari al 5,63% del totale della popolazione residente nell'area provinciale di Gorizia (Istat, 2019), distribuiti in 3.852 nuclei familiari, che hanno pertanto una dimensione media di 2,04 componenti per nucleo. Questo dato è in linea con l'andamento nazionale di riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari, che nel Paese sono per la metà composti da nuclei mono-componenti o da famiglie mono-genitoriali.

Infine, per quanto concerne la dimensione economico-finanziaria, ATER Gorizia registra una posizione positiva, con un valore della produzione nel 2019 di oltre 8,72 milioni di euro e un risultato operativo di circa 586mila euro.

[5] Dato 2019, come tutti quelli presentati nel Capitolo (salvo quando indicato diversamente).

12.3 Il profilo dell'utenza ERP

Per interpretare l'utenza dell'ATER, la cui configurazione contiene situazioni e profili piuttosto diversificati, è stato proposto un tentativo di lettura dei dati relativi agli inquilini lungo alcune dimensioni socio-demografiche che vengono presentate di seguito. A questo è stato affiancato, dove possibile, un confronto con la distribuzione tra la popolazione del territorio lungo le medesime variabili. La logica di questo esercizio è duplice: da un lato, identificare alcune situazioni prevalenti, anche in relazione al fenomeno della morosità, per comprendere se vi siano dei *cluster* di utenti su cui promuovere azioni mirate e più efficaci rispetto agli interventi indistinti; dall'altro lato, per verificare se e in che misura l'impostazione normativa favorisca alcune condizioni soggettive rispetto ad altre (es. età, numerosità del nucleo familiare, ecc.).

A livello anagrafico, l'utenza di ATER Gorizia ha una distribuzione estremamente allineata alla popolazione generale: la maggioranza degli inquilini – e degli abitanti – è adulta (57%) e quasi un terzo ha più di sessantacinque anni (29% nel campione degli utenti, 27% nella popolazione). Questo primo dato suscita una riflessione circa i profili di bisogno che emergono all'aumentare dell'età: è ragionevole pensare che molti degli inquilini over-65 svilupperanno una qualche forma di non autosufficienza, richiedendo aggiustamenti anche nelle proprie abitazioni e l'attivazione di altri servizi pubblici (in primis socio-sanitari) richiedendo una collaborazione tra Enti, oltre ad aprire il campo a possibili innovazioni di servizio per il mondo della terza e quarta età. Questa caratteristica della struttura demografica dell'utenza e, in generale, della popolazione del territorio goriziano, rappresenta un punto di attenzione che non può essere trascurato, specialmente dal punto di vista dei bisogni sociali che implica.

> "Dal punto di vista dell'evoluzione dei bisogni sociali, c'è grande preoccupazione per quello che accadrà nel prossimo futuro. […] Gorizia è una città di persone anziane, in cui le fragilità rischiano di essere amplificate dal fatto di sentirsi all'angolo rispetto al resto del mondo: siamo una città di provincia e di confine."
>
> *(Silvana Romano – Assessore alle Politiche Sociali, Comune di Gorizia)*

Inoltre, tre quarti dei nuclei residenti negli alloggi ERP è composto da uno o due membri, aprendo il campo a riflessioni sui rischi derivanti dalla solitudine e la conseguente "fragilizzazione" degli inquilini, in particolare anziani. Viceversa, il 13% dei nuclei familiari sono composti da quattro o più membri. A

questo si aggiunge che il 52% degli inquilini vive nelle case ERP da oltre 10 anni, confermando quanto spesso affermato nel dibattito attorno alle politiche abitative: la casa popolare oggi non sembra essere uno strumento di transizione verso un reinserimento sociale, quanto uno strumento di supporto alla fragilità socio-economica di natura stabile.

In termini di nazionalità, gli inquilini italiani sono l'87% del totale, in linea con la distribuzione per nazionalità tra la popolazione goriziana, dove gli stranieri sono il 10,3% del totale.

Guardando al tema delle condizioni economiche degli utenti, la distribuzione per fascia di ISEE rispetto al resto della popolazione risulta sensibilmente disallineata, con una maggiore rappresentazione - all'interno del campione dell'utenza - delle fasce più fragili (Tabella 12.1). In linea con l'aspettativa di riscontrare una maggiore concentrazione di utenti indigenti all'interno degli alloggi ERP rispetto alla popolazione residente e, viceversa, una minore presenza di nuclei più abbienti, i dati mostrano una percentuale sensibilmente più elevata di persone con un ISEE inferiore ai 10.000 euro tra gli utenti (66%) rispetto alla popolazione generale (42%)[6]. Specularmente, tra gli utenti presenti negli alloggi ERP dell'ATER risultano soltanto 110 casi di persone con un ISEE superiore alla soglia dell'ultima fascia individuata dalla normativa regionale (33.334 euro), corrispondenti all'1,4% dell'utenza complessiva, a fronte di una rappresentazione del gruppo corrispondente all'interno della popolazione pari all'8,30%[7].

Tabella 12. 1. Distribuzione degli utenti e della popolazione residente per fascia di ISEE

Fasce ISEE di riferimento per il canone	Utenti per fasce di canone	Distribuzione % utenti per fasce ISEE	Fasce ISEE	Nuclei per fasce ISEE	Distribuzione % popolazione per fasce ISEE
Numero di utenti, fascia di canone a	5.171	65,9%	Numero di nuclei, fascia ISEE <9.000	6.642	42,10%
Numero di utenti, fascia di canone b	2.569	32,7%	Numero di nuclei, fascia ISEE 9.000-30.000	7.825	49,60%
Numero di utenti, fascia di canone c	110	1,4%	Numero di nuclei, fascia ISEE >30.000	1.297	8,30%
Totale utenti	7.850	100%	Totale nuclei	15.764	100%

[6] Si deve considerare che la soglia identificata, con riferimento alle fasce ISEE della popolazione generale, corrisponde a 9.000 euro

[7] Si deve considerare che la soglia identificata, con riferimento alle fasce ISEE della popolazione generale, corrisponde a 30.000 euro

Gli esiti dell'analisi proposta in Tabella 12.1. sono stati condivisi e discussi con gli intervistati durante le visite aziendali. Dal confronto è emerso che, per la verità, la fotografia degli utenti in fascia di canone c (quella corrispondente alle condizioni economiche meno fragili) potrebbe comunque veicolare una sovrarappresentazione rispetto alla reale presenza di persone abbienti all'interno degli alloggi ERP: questa distorsione può essere in parte riconducibile al fatto che, spesso, l'inserimento in fascia di canone massima dipende dai comportamenti omissivi dei singoli utenti, che per svariate ragioni (tipicamente, dimenticanza) al momento del censimento non comunicano come necessario il proprio ISEE all'Azienda, che in automatico li classifica quindi nella fascia massima. Al momento della rettifica, naturalmente, tali utenti sono coerentemente riportati nella fascia di canone corrispondente alla propria effettiva capacità economica.

Un passaggio di fondamentale rilevanza nella gestione dei canoni è intervenuto con l'introduzione, nel 2017, di nuovi criteri per la determinazione dei canoni per gli alloggi ERP. L'applicazione dell'ISEE ha determinato un impatto radicale sulle situazioni soggettive degli utenti e ha imposto all'Azienda di rivedere i propri sistemi aziendali. Questo aggiornamento dei criteri di determinazione del canone ha portato a una forte revisione dei canoni richiesti agli inquilini (con un passaggio del canone medio da circa 98 a 120 euro), portando ad aumenti consistenti nelle richieste a soggetti che precedentemente risultavano soggetti a tariffe anche molto contenute. L'ISEE è infatti uno strumento in grado di fotografare situazioni soggettive che, anche grazie alla permanenza nelle case popolari, hanno migliorato la propria condizione economica, accumulando risorse e risparmi rispetto a quando sono entrati in questi alloggi. Con riferimento al caso goriziano, questo sembra aver interessato in particolare i nuclei mono-componenti anziani i quali, a fronte di flussi reddituali che tradizionalmente provenivano dalle pensioni, avevano accumulato nel tempo depositi bancari non intercettati dal precedente sistema di calcolo. Per accompagnare la transizione verso il nuovo canone, la Regione ha affiancato al processo di prima applicazione del nuovo canone un intervento "calmieratore" di circa 300mila euro a valere sul bilancio dell'Azienda[8].

Il tasso di morosità consolidata degli utenti dell'ATER risulta – nel complesso - piuttosto contenuto, in quanto solo 354 nuclei (9% del totale) sono morosi da oltre 12 mesi.

[8] Processo molto simile a quanto avvenuto in ATER Umbria, si veda Capitolo 16 in proposito.

> "Nel primo anno di introduzione del nuovo criterio per la determinazione dei canoni [ISEE], la Regione ha fortemente perseguito l'applicazione e, d'altra parte, ha contribuito attivamente a creare le condizioni affinché tale applicazione fosse in concreto possibile."
>
> *(Alessandra Gargiulo – già Direttore Generale ATER Gorizia)*

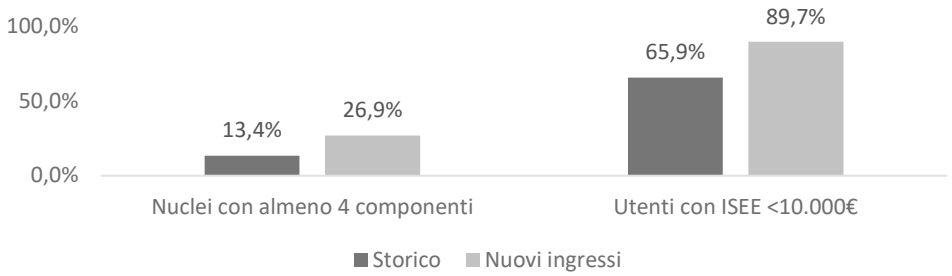
Tuttavia, alcune considerazioni di maggiore dettaglio inducono a prestare particolare attenzione a questo fenomeno:

- Gli utenti che vivono in alloggi di dimensioni inferiore ai 40 mq sono solo il 3% del totale, ma tra questi il 35% è moroso;
- Un tempo di permanenza negli alloggi molto lungo non è sinonimo di maggiore propensione al pagamento del canone: gli utenti che vivono in alloggi ERP da un periodo compreso tra i 10 e i 30 anni sono il 40% del totale, e di questi quasi uno su quattro è moroso;
- La morosità sembra crescere - seppure non in maniera lineare - al crescere delle dimensioni del nucleo familiare: tra i nuclei con 5 o più componenti, che rappresentano solo l'8% del totale dell'utenza, il tasso di morosità si attesta intorno al 55%,

Inoltre, è da notare che i nuclei mono-componenti risultano morosi nel 36% dei casi, ma la loro incidenza sul totale dei nuclei presenti negli alloggi ERP dell'ATER induce a prestare attenzione primaria a questo target di utenza. Una delle ipotesi emerse durante le interviste con gli interlocutori aziendali è che, in questo caso, la morosità si associ ad un'incoerenza tra la dimensione del nucleo e quella dell'alloggio e, pertanto, all'incapacità di sostenere le spese variabili conseguenti (*cfr* paragrafo 12.4).

Per quanto riguarda il profilo dei nuovi ingressi, questi si differenziano dall'utenza storica in quanto più fragili in termini sia economici che sociali (Figura 12.2). Analizzando il profilo dei 206 utenti entrati in alloggi ERP nel 2019 (distribuiti in 78 nuclei familiari) emerge che le famiglie di recente ingresso sono più numerose, in quanto il 27% dei nuclei è costituito da almeno quattro componenti (rispetto al 13% dell'utenza storica). In secondo luogo, i nuovi utenti sono mediamente più poveri, in quanto l'89,7%% ha un ISEE inferiore a 10.000 euro (a fronte di un dato del 65,9% sullo stock di utenti).

Figura 12.2. Profilo dei nuovi ingressi rispetto a utenti e nuclei storici



L'evoluzione del profilo dell'utenza mostra, pertanto, una trasformazione nelle caratteristiche della domanda servita, che si sposta dai nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni complessivamente in grado di sostenere attraverso il proprio reddito da pensione i canoni e le spese di gestione ad un nuovo profilo di utenti: famiglie numerose, con basso reddito e maggiore rischio di cadere in situazioni di morosità.

12.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo dell'ATER si compone di 4.741 alloggi gestiti, totalmente destinati ad edilizia residenziale pubblica. Il modello dell'ATER prevede una gestione diretta degli immobili, con 4.250 alloggi ERP di proprietà aziendale (89,6%). Gli alloggi in condominio (48%) e quelli non in condominio (52%) risultano equamente distribuiti.

Per quanto concerne la taglia media degli appartamenti, il patrimonio abitativo dell'ATER si caratterizza per la presenza di alloggi di elevate dimensioni (Tabella 12.2.): il 47,6% degli appartamenti ha più di 65 mq e il 46,8% tra i 40 mq e i 65mq. Questo dato dev'essere probabilmente letto in parallelo con la vetustà media degli alloggi gestiti: il 18% di questi risulta costruito prima degli anni Sessanta, mentre la percentuale raggiunge il 44% se si considerano gli alloggi costruiti fino al 1978[9]. Si evidenzia, pertanto, un disallineamento tra il profilo del patrimonio (con elevata metratura media degli appartamenti) e il profilo dell'utenza, che attualmente si caratterizza per la prevalenza di nuclei di piccole dimensioni. Se, infatti, il 44% dei nuclei è monocomponente, soltanto il 3% delle unità abitative ha una taglia coerente rispetto al profilo (assumendo che un nucleo mono-componente possa vivere in un alloggio inferiore ai 40 mq). Il 61% degli utenti, inoltre, risiede in alloggi con più di 65 mq.

[9] Fonte: Bilancio sociale 2018 del sistema regionale delle ATER, Friuli-Venezia Giulia

Tabella 12.2. Distribuzione degli utenti per dimensione dell'alloggio e del nucleo familiare a confronto con la distribuzione per taglia dell'alloggio

Utenti per dimensione alloggio		**Utenti per dimensione nucleo familiare**		**Distribuzione alloggi per dimensione**	
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ 40	2,9%	Numero nucleo familiare = 1 membro	44%	Numero alloggi - mq ≤ 40	5,6%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ (40, 65]	36,5%	Nuclei 2 o 3 membri	48%	Numero alloggi - mq (40, 65]	46,8%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq oltre 65 mq	60,6%	Nuclei 4 o + membri	13%	Numero alloggi - mq oltre 65 mq	47,6%

Tale disallineamento è il frutto di un patrimonio abitativo costruito in anni in cui il modello sociale di riferimento era la famiglia con figli, assegnatarie tipiche nei decenni passati, che si sono progressivamente ridotte nel numero di componenti e che, tuttavia, non hanno dato luogo a forme di mobilità per favorire una migliore occupazione degli spazi (si ricorda, infatti, che il 78% degli utenti permane negli alloggi ERP da più di dieci anni). Ad oggi, pertanto, persone sole vivono in appartamenti di taglia elevata mettendo a rischio l'appropriatezza dell'impiego del patrimonio abitativo rispetto ai fabbisogni degli inquilini e generando criticità ulteriori nella gestione del servizio abitativo. In primo luogo, infatti, all'aumentare delle dimensioni degli alloggi incrementano anche le spese di gestione e il conseguente rischio di morosità degli utenti, tanto più se singoli e con reddito contenuto: non a caso, come già sottolineato, l'incidenza della morosità tra i nuclei mono-componenti (36%) desta preoccupazione particolare per l'Azienda. In secondo luogo, i vincoli alla modifica strutturale degli appartamenti esistenti e alla promozione della mobilità degli utenti verso alloggi di dimensioni e con costi di gestione più appropriati rischia di bloccare lo scorrimento delle graduatorie e l'inserimento di famiglie numerose attualmente in lista di attesa (ad esempio, nella lista d'attesa 2019 il 14,9% dei nuclei richiedenti risulta composto da più di 5 persone, a fronte di una ridotta rappresentazione - 3,8% - della stessa categoria all'interno dell'utenza attuale). Risulta necessario, pertanto, attivare meccanismi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche e ai reali fabbisogni dei nuclei residenti.

Un secondo elemento di attenzione legato al patrimonio è riconducibile alla quota di alloggi sfitti, che nel 2019 erano 739, pari al 16% del totale del patrimonio gestito dall'ATER: di questi, la metà è in ristrutturazione o mobilità, 173 sono alloggi da sottoporre ad interventi di manutenzione straordinaria o da inserire in prossimi piani di alienazione, 148 sono inagibili e 44 in attesa di assegnazione. Il tempo medio di riattamento degli alloggi è buono, pari a circa 3 settimane[10]; il tempo medio di turnover degli alloggi (inteso come il tempo che intercorre tra l'uscita di un inquilino e un nuovo ingresso) è superiore alla media delle altre aziende analizzate, è pari 672 giorni[11]. Il presidio della messa in disponibilità degli alloggi è cruciale per garantire un pronto soddisfacimento delle graduatorie e del bisogno abitativo sul territorio.

Infine, in aggiunta agli interventi di riqualificazione degli alloggi esistenti si segnala che nel 2019 l'Azienda ha ultimato la costruzione di 60 nuove unità abitative.

12.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ATER Gorizia è in grado di generare un risultato operativo positivo, che nel 2019 è stato pari a 586.014 euro, con una redditività per unità di ricavo pari al 10% circa.

I ricavi da canone, che rappresentano il *core business* dell'Azienda, costituiscono il 64% del valore della produzione e da soli coprono il 69% dei costi operativi. La quasi totalità dei ricavi da canone (97%) è costituito da canoni per locazioni in edilizia residenziale pubblica. Le altre fonti di ricavo sono costituite da: ricavi da esercizi commerciali (2%); servizi a rimborso (1%); altre tipologie di ricavo (33%); tra queste ultime, è rilevante segnalare che una quota non trascurabile è riconducibile al fondo sociale messo a disposizione degli Enti territoriali a copertura della componente di servizio più orientata alle dimensioni di welfare. È fondamentale il presidio della riscossione puntuale dei canoni poiché la struttura dei ricavi complessiva risulta rigida e non permette – almeno sul breve periodo – di poter contare su altri fonti in maniera sistematica per coprire i costi operativi. L'indisponibilità dei dati relativi ai canoni disaggregati per fasce di canone non consente, ad oggi, di fare considerazioni ulteriori sulla configurazione del mix di finanziamento rispetto alle differenti categorie di utenza.

Merita un approfondimento l'analisi sulla morosità: il valore della morosità storica è pari al 28% del valore della produzione e, rispetto all'ammontare complessivo dei crediti (pari a circa 7 milioni di euro) ne assorbe circa il 35%.

[10] Il dato è calcolato come media delle tempistiche per l'esecuzione di interventi di manutenzione ordinaria (12 giorni) e di quelli di manutenzione straordinaria (30 giorni).
[11] Dato calcolato sui soli alloggi riconsegnati all'utenza nei primi 10 mesi del 2019.

Gli sforzi dell'Azienda, secondo quanto condiviso in sede di intervista, sono orientati al recupero "selettivo" della morosità esistente: con un meccanismo di ponderazione dei crediti verso gli utenti morosi, se ne valuta la solvibilità sulla base di parametri tra i quali l'anzianità della posizione creditizia (più è antico il credito, meno è considerato recuperabile). In tal modo, si concentrano gli sforzi di recupero sulle posizioni che si ritengono ragionevolmente solvibili, rinunciando agli importi considerati sostanzialmente irrecuperabili; su questi ultimi, a tutela delle fasce economicamente più fragili interviene a copertura un fondo di natura sociale erogato dagli Enti locali. Tuttavia, nell'esercizio considerato la morosità emergente è pari al 12% dei ricavi del periodo, e il saldo tra la capacità di recupero della morosità sull'anno (circa 35mila euro) e la "nuova" morosità generata (circa 1 milione di euro) è negativo, segnalando che per l'esercizio analizzato gli sforzi organizzativi non sono riusciti a contenere l'aumento della morosità. Il valore medio della morosità per ogni nucleo moroso è di €1.691. In virtù della cospicua incidenza della morosità, l'Azienda negli anni ha inoltre deciso di costituire un Fondo Svalutazione Crediti cospicuo, che rispecchia la sua capacità di accantonamento, che per il 2019 è pari a 740mila euro, corrispondente a circa l'11% dei crediti totali. Sulla base di questi dati, appare cruciale accompagnare l'attuale modalità di riscossione della morosità ad azioni puntuali e flessibili sulla base dei diversi profili di morosità presenti in Azienda e della dinamica prevedibile di modificazione dell'utenza nel prossimo futuro.

> "Gli interventi di recupero della morosità sono di natura differenziata e selettiva, per concentrare gli sforzi dell'organizzazione dove possono essere efficaci: da un lato, si cerca di incidere sul pregresso laddove ce ne siano le condizioni; d'altra parte, nei casi in cui si rilevi che le situazioni soggettive non consentono un ragionevole recupero, sono previsti dei fondi sociali che stralciano queste posizioni debitorie."
>
> *(Raffaella Delai – ATER Gorizia, dirigente Area amministrativa)*

ATER Gorizia, come molte altre aziende analizzate in questo Rapporto, si trova di fronte a quesiti che impongono una riflessione sul posizionamento strategico e sul mix dei servizi offerti. In particolare, si rende necessario riflettere su come garantire la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo soddisfacendo i bisogni sociali degli utenti nelle fasce corrispondenti alle categorie sociali più fragili senza il determinante contributo fornito dai canoni dei nuclei in fascia di decadenza. Se in precedenza i crescenti bisogni venivano assorbiti

attraverso la costruzione di nuove abitazioni, generando maggiori entrate di canoni, oggi l'Azienda si trova ad interrogarsi su come gestire un patrimonio statico che non produce entrate certe, in quanto i nuovi ingressi sono sempre più soggetti deboli caratterizzati da crescenti tensioni e fragilità sociali.

12.6 Il rapporto con il mercato

Come anticipato nel *par. 12.4*, ATER Gorizia si caratterizza per un patrimonio di alloggi equamente distribuiti in condominio e non in condominio. Gli alloggi gestiti in condominio sono 2.283, totalmente in ERP e prevalentemente di proprietà dell'Ente; tra questi, 247 hanno un amministratore esterno (10,8%). Dei 470 condomini gestiti dall'ATER, 411 sono di proprietà e in 74 casi l'Azienda è proprietaria di minoranza. Nel 2019, per ATER Gorizia non risultavano condomini con forme di autogestione.

In tema di gare e appalti, nel corso del 2019 l'azienda ha esternalizzato lavori, forniture e servizi per un valore complessivo prossimo ai 10 milioni di euro (€9.948.580) registrando un livello di efficienza parziale, aggiudicando circa il 56% del bandito nel corso dell'esercizio (indice pari a 1,80). Generalmente, le gare bandite sono di grandi dimensioni (circa 1 milione di euro) se paragonate alla taglia media del bandito delle altre Aziende del campione considerato. Il *core business* è rappresentato dai bandi di gara per lavori (pari al 51% del valore del bandito); guardando alle aggiudicazioni, circa il 55% del valore dei lavori sono rappresentati da manutenzioni.

Mediamente, per ogni alloggio non in condominio si registra un valore medio di interventi manutentivi pari a 1.237 euro; il valore è decisamente più contenuto se si considerano gli interventi di manutenzione straordinaria (475 euro per alloggio), testimoniando un'attenzione dell'Azienda alla conservazione su base ordinaria degli *asset* immobiliari. Quest'attenzione mira anche a proteggere gli inquilini (e, di conseguenza, l'Azienda stessa) dal rischio che il deterioramento degli alloggi si traduca in un aumento delle spese di gestione dell'abitazione e – di conseguenza – della probabilità di non riuscire a farvi fronte.

A livello generale, le fonti di finanziamento sono adeguate alla copertura del fabbisogno espresso dall'azienda, risultando pari al 100% del fabbisogno espresso per il triennio 2020-2022. Nel tentativo di indagare la tendenza aziendale a esternalizzare alcune attività o a mantenerle al proprio interno, si segnala che la quota di spesa per beni e servizi (21%) corrisponde a poco meno della metà di quella per il personale (39%), denotando una propensione dell'Azienda a esternalizzare selettivamente le proprie attività.

Da ultimo, preme contestualizzare l'indice di produttività del personale dipendente rispetto alle gare gestite: il valore di 0,17 gare per dipendente (a

fronte di una media delle Aziende del campione pari a 0,82) segnala la tendenziale maggiore complessità dei procedimenti di gara gestiti da ATER Gorizia, riscontrabile anche dal valore economico medio delle gare stesse.

12.7 Conclusioni

L'analisi del caso ATER Gorizia – al pari di altri casi aziendali – consente di mettere a fuoco alcune sfide chiave per il settore nel suo complesso, con particolare riferimento al cambiamento tendenziale delle caratteristiche dell'utenza. In questa sezione preme dare spazio alle riflessioni sul futuro strategico dell'Azienda delineate dal Presidente, e che mostrano la consapevolezza aziendale di dover rispondere alla dinamica ambientale per contribuire alla generazione di valore pubblico nell'ambito del sistema regionale delle politiche abitative.

Un primo elemento di lavoro riguarda la gestione del patrimonio, con particolare riferimento alla necessità di coniugare efficienza dei processi operativi (riappropriazione, riatto e riconsegna degli alloggi) e disponibilità economico-finanziaria a supporto degli investimenti di riqualificazione: le difficoltà nel rimettere in circolo gli alloggi (tipicamente, quelli sfitti) generano ricadute rilevanti in termini di capacità di dare risposte tempestive ai fabbisogni del territorio.

> "La dimensione critica da considerare […] è il *turnover* degli alloggi: gli alloggi devono essere resi disponibili in tempi rapidi, in modo particolare quelli sfitti. Questo perché si tratta di patrimonio pubblico inutilizzato e, evidentemente, la percezione che ci sia del valore della collettività non adeguatamente impiegato crea contrasti nella cittadinanza: la popolazione si chiede perché non vengano utilizzati".
>
> *(Fabio Russiani – Presidente ATER Gorizia)*

In secondo luogo, sempre con riferimento alla gestione patrimoniale, l'Azienda si sta attrezzando per adeguarsi alla modificazione delle caratteristiche dei nuclei familiari intervenendo – laddove possibile – per rimodulare le caratteristiche degli alloggi gestiti: così come accade in generale nel resto del Paese, la configurazione tipica dei nuclei è oggi assai dissimile da quella dei decenni in cui la maggior parte del patrimonio immobiliare delle Aziende è stato costruito. Per questo motivo è necessario accompagnare gli interventi di natura manutentiva con valutazioni sulla possibilità di modificare le caratteristiche degli alloggi per renderli più coerenti con il modello familiare mono-componente.

Infine, a livello gestionale si intende rafforzare politiche proattive di intervento sulla morosità, per incidere in maniera efficace sulla rimozione dello stock di morosità consolidata in maniera selettiva, da un lato, e per aggredire il problema prima che diventi cronico, dall'altro. Per farlo, l'Azienda intende rafforzare gli strumenti di collaborazione con gli altri soggetti istituzionali per intervenire anzitutto a tutela delle situazioni soggettive che esprimono maggiori fragilità sociali, e concentrare quindi l'azione aziendale di recupero sulle fasce di utenza con maggiore capacità economica.

A questi tre temi si aggiungono alcune riflessioni sulla possibilità di allargare o ri-focalizzare il ventaglio della *mission* aziendale. Questo è tra i possibili orizzonti per le Aziende Casa, pur portando con sé una profonda rivisitazione del quadro delle politiche abitative pubbliche, in cui rimane da capire quale dovrebbe essere la configurazione istituzionale ottimare per assicurare alla cittadinanza una presa in carico integrata delle componenti di welfare di quest'area di *policy*. È tuttavia indubbio che le fragilità economiche e sociali emergenti richiamano la centralità del ruolo dell'ATER non solo come gestore di un patrimonio abitativo diffuso su un territorio con caratteristiche storiche e demografiche peculiari, ma come promotore di politiche di sostegno e integrazione destinate a soddisfare il bisogno abitativo e sociale delle famiglie in situazione di maggiore difficoltà economica.

Bibliografia

ATER FVG (2019), *Bilancio sociale 2018 del sistema regionale delle ATER, Friuli-Venezia Giulia*

L.R. 5 dicembre 2013, n. 20, *"Norme in materia di riassetto istituzionale delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale e principi in materia di politiche abitative"*

L.R. 19 febbraio 2016, n. 1, *"Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle ATER"*

L.R. 6 agosto 2019, n. 14, *"Ordinamento delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, nonché modifiche alla legge regionale 1/2016 in materia di edilizia residenziale pubblica"*

13. Il caso ITEA Trento S.p.A.

di Niccolò Cusumano e Alessandro Furnari[1]

13.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

ITEA SpA (Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa, d'ora in poi ITEA) è una Società di capitali costituita ai sensi e per gli effetti della legge provinciale n.15 risalente al 7 novembre 2005. La Provincia Autonoma di Trento (d'ora in poi PAT o Provincia) si configura come socio unico ed esercita funzioni di controllo analogo, definendone la missione in coerenza con la normativa in materia di edilizia residenziale pubblica. Gli obiettivi istituzionali sono perseguiti attraverso la locazione del patrimonio immobiliare di proprietà – grazie a interventi di costruzione, ristrutturazione e acquisto – oppure affidato in gestione da parte del socio PAT e di altri Enti Locali, con i quali l'Azienda Casa offre soluzioni abitative agevolate rispetto al mercato immobiliare privato. La nascita di ITEA affonda le proprie radici nell'adozione dello Statuto Speciale nel 1972, quando la PAT ottenne potestà primaria in campo ERP e istituì inizialmente l'ente ITEA con la L.P. 31/1972.

La scelta della forma societaria della SpA, dettata invece dalla L.P. 15/2005, è ad oggi un elemento di peculiarità all'interno del panorama nazionale. A parte Casa SpA in Toscana, le altre Aziende Casa esaminate nel presente studio assumono, infatti, la forma di Ente Pubblico (economico e non economico). ITEA gestisce il servizio in regime di in-house providing e rappresenta lo strumento operativo per il perseguimento del servizio pubblico di edilizia residenziale della PAT. A differenza di Casa SpA, tuttavia, ITEA è anche proprietaria, in larga misura, del patrimonio immobiliare gestito ed è pienamente esposta al "rischio di domanda" in quanto i propri ricavi dipendono, almeno per la

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Barbara Messina, Stefano Robol e Daniela Laghi di ITEA Trento S.p.A.

parte corrente, dai canoni di locazione riscossi. Nel caso toscano, invece, Casa SpA opera secondo un modello di gestore puro, percependo dai comuni proprietari, associati in ambito territoriale ottimale, un canone fisso per il servizio svolto.

Dal 2021 ITEA ha peraltro stipulato una convenzione che regola l'affidamento in house dell'edilizia sociale per cui l'esposizione al "rischio di domanda" è in effetti venuto meno per effetto dell'impegno convenzionale da parte del Socio affidante il servizio, affidamento avvenuto tramite specifica convenzione, che prevede una "copertura" con contributo SIEG del differenziale negativo risultante dalla differenza tra canoni incassati e costi sostenuti. Alla data odierna il contributo SIEG copre la maggioranza degli immobili Itea, ma non la totalità. Nello specifico sono coperti da contributo SIEG gli immobili di proprietà ITEA, nonché quelli di proprietà provinciale.

La Società agisce all'interno del perimetro tracciato dalla normativa del Decreto del Presidente della Provincia n.17-75/Leg, emanato nel 12 dicembre 2011, che sostanzia le modalità di attuazione delle politiche di edilizia abitativa e disciplina nel dettaglio i criteri, i termini e le modalità per la locazione degli immobili.

Al fine di inquadrare correttamente il modello di servizio di ITEA, è opportuno, in primo luogo, fornire un quadro sintetico del territorio di riferimento, evidenziandone i principali indicatori economici e sociali. Per quanto riguarda la dimensione demografica, al 2019 nella PAT risiedono 541.098 persone, con un'incidenza di popolazione straniera pari a circa l'8,8%. I dati di contesto ISTAT rilevano che il 19,5% dei residenti ha meno di 20 anni, il 58,4% si trova in un'età compresa tra 20 e 64 anni, mentre il 22% residuo è coperto dagli ultrasessantacinquenni, in valore assoluto pari a 119.381 individui. Come si evincerà meglio dai paragrafi successivi, il profilo dell'utenza di ITEA è leggermente sbilanciato verso le fasce d'età più giovani (0-17 anni) ma nel complesso può dirsi allineato con la distribuzione della popolazione residente. Il numero di famiglie a livello provinciale si assesta invece a 236.620, con una dimensione media di 2,33 componenti per nucleo, contro una dimensione media di 2,36 a livello aziendale. La distribuzione per classi di componenti dimostra a livello aziendale delle code più pesanti rispetto al dato provinciale. Tra gli utenti di ITEA risultano sovra rappresentati, infatti, i nuclei unipersonali (37% vs 32,8% a livello provinciale) e le famiglie numerose con cinque o più componenti (13% vs 5% a livello provinciale).

In termini prospettici, secondo lo scenario mediano ISTAT la popolazione residente nella PAT crescerà dell'8% entro il 2040, raggiungendo le 585.318 unità. Al contempo l'indice di vecchiaia aumenterà di oltre il 40%, seguendo la tendenza strutturale di progressivo invecchiamento della popolazione

italiana. Tale trend demografico determinerà, da un lato, un aumento della domanda assoluta potenziale di edilizia residenziale pubblica, a parità di distribuzione dei redditi, dall'altro porrà sfide importanti in termini di integrazione dei servizi sociosanitari con quelli abitativi per rispondere ai fabbisogni di una popolazione più anziana e potenzialmente marginalizzata. Sarà quindi importante, per la società, assicurare che il patrimonio edilizio evolva coerentemente ai fabbisogni e allargare il perimetro della propria offerta di servizi cercando ulteriori sinergie con gli stakeholder pubblici e privati rilevanti.

Per completare la fotografia del territorio di riferimento è utile inquadrare anche le dinamiche economiche nella PAT, in quanto occupano fisiologicamente grande importanza nell'ambito di definizione e progettazione dei servizi ERP. Con riferimento al contesto del 2018, il dato delle famiglie in stato di povertà relativa (8%) esprime una differenza di circa 4 punti percentuali rispetto al dato italiano aggregato (11,8). Nel confronto interregionale anche l'incidenza della povertà relativa individuale (9,6%) è sensibilmente inferiore rispetto al totale del Paese (15%), così come il tasso di disoccupazione, che risulta particolarmente positivo (4,8%) se comparato alla media italiana (10,6%). Parallelamente, il tasso di occupazione è stimato al 68,2%, quasi dieci punti percentuali superiore al 58,5% registrato a totale Italia. Il differenziale con la media italiana cresce ulteriormente se si considera nello specifico il tasso di occupazione femminile: nel 2018 era infatti pari al 61,7% nella PAT contro il 49,5% segnato dalla media italiana. Questi dati, beninteso, non tengono conto degli effetti della pandemia da Covid-19; è innegabile, tuttavia, che tale contesto consenta di adottare prospettive di gestione del patrimonio edilizio diverse rispetto a territori più fragili da un punto di vista socioeconomico. La presenza di maggiore capitale sociale, unita a una minore povertà relativa limitano, in parte, i fenomeni di esclusione sociale o quanto meno li rendono più gestibili. Rispetto al campione considerato, infatti, ITEA riporta il tasso di morosità sorgente più basso (3%) e percepisce canoni di locazione mediamente più alti per alloggio (1.715 euro, a fronte di una media campionaria di 1.100).

Le politiche di edilizia residenziale pubblica nella PAT seguono il modello di funzionamento che si riscontra in altri contesti regionali. La formulazione ed esecuzione delle politiche ERP si snodano infatti lungo la filiera istituzionale che comprende in primo luogo la PAT, quindi ITEA e infine gli enti locali. Secondo quanto previsto dall'articolo 1 della L.P. 15/2005, sono riservate alla Provincia la funzione di definizione degli standard delle prestazioni pubbliche e la funzione di indirizzo, esercitata sulla base di intese in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali. In parallelo alle suddette funzioni, è prerogativa della Provincia anche il controllo del sistema rispetto alla capacità di rispondere a obiettivi finanziari e di natura sociale. Ad

ITEA è, invece, assegnata la gestione del patrimonio e l'attuazione di interventi di edilizia residenziale, mentre le Comunità di Valle e il Comune di Trento, per i rispettivi territori, pubblicano il bando di concorso, verificano le domande e formano la graduatoria attraverso cui l'Azienda Casa procede alla stipula dei contratti. Secondo la normativa trentina, con il fine di sostenere i nuclei familiari più deboli nella scelta abitativa più appropriata, gli enti locali possono inoltre promuovere la realizzazione sul territorio di "sportelli casa". Questi possono svolgere servizi di informazione e di consulenza verso gli utenti, nonché servizi di accompagnamento nell'inserimento abitativo e di espletamento delle procedure amministrative. La creazione di tali "sportelli casa" può avvenire stipulando convenzioni con soggetti pubblici o privati senza scopo di lucro.

13.2 Il profilo aziendale

ITEA è una Società di capitali soggetta alla direzione e al coordinamento della PAT, istituita nel 2005 a seguito dell'emanazione della L.P. 7 novembre, n.15. È una delle 18 società partecipate dalla Provincia, tra le poche (sono quattro in tutto) su cui questa vanta una partecipazione del 100%.

La Commissione Tecnica per la valutazione dell'Assetto delle Società Provinciali, nelle proprie sintesi adottate con Delibera della Giunta Provinciale 249/2020, ha raccomandato il mantenimento dell'attuale assetto giudicando l'eventuale ritorno a ente pubblico come uno sforzo sproporzionato rispetto ai potenziali benefici conseguibili alla luce (i) della sostanziale neutralità dell'operazione da un punto di vista fiscale e (ii) della criticità rappresentata dall'inserimento nel (ri)costituendo ente del personale assunto dopo la costituzione della Società. Tale valutazione, di carattere squisitamente fiscale e giuslavoristico non tiene conto, a parere di chi scrive, dei vantaggi diretti e indiretti garantiti dalla costituzione in società di capitali. Tra i vantaggi diretti, anche data la natura dell'attività, l'adozione della contabilità economico-patrimoniale garantisce un grado di trasparenza e accountability maggiori. La possibilità di assumere personale con contratto di lavoro privatistico, definendo anche dei percorsi di carriera più strutturati, permettono, invece di attrarre più risorse qualificate. La governance societaria, unitamente al controllo analogo, consentono, infine, una supervisione sul funzionamento della società e una responsabilizzazione dei suoi amministratori più elevati. Anche se non è una leva utilizzata, è bene ricordare, che ITEA non essendo un ente contenuto nell'elenco S13, quindi non soggetto a consolidamento nel bilancio dello Stato ai fini Eurostat, potrebbe essere utilizzata in modo più attivo la capacità di accesso ai mercati finanziari di una società come ITEA. Questa affermazione trova contemperamento, ovviamente, nel fatto che ITEA in quanto partecipata al 100% dalla PAT rientra nel consolidato di

quest'ultima e quindi parte dei vincoli vengono al momento a costituire un vincolo indiretto all'utilizzo di questa facoltà.

ITEA vede attribuito l'esercizio del servizio pubblico di edilizia abitativa, attraverso la gestione e lo sviluppo della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a canoni agevolati sul territorio provinciale in risposta alla domanda abitativa espressa da quanti non hanno la possibilità di rivolgersi autonomamente al mercato immobiliare locale. Gli ambiti di attività della Società fanno riferimento fondamentalmente a tre aree: (i) creazione del patrimonio pubblico di edilizia residenziale (*attività realizzativa*), (ii) gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio (*gestione del patrimonio*), (iii) gestione della locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore delle persone che possiedono i requisiti per ottenere l'immobile (*gestione utenza*). Quest'ultima funzione è incastonata nel «Settore Gestione dell'Abitare» e nella sua doppia articolazione interna: «Ufficio Locazioni e cessioni» (gestione contratti di locazione) e «Ufficio Casa e anagrafe» (accoglimento utenza, gestione anagrafica, gestione vivibilità e collaborazione con le strutture territoriali dei servizi sociali).

A parziale integrazione, il piano straordinario di ITEA per l'edilizia abitativa sociale 2007-2016 ha conferito un certo grado di autonomia decisionale alla Società consentendole di procedere a operazioni di vendita e locazione a prezzi di mercato, di acquisto e permuta di alloggi di proprietà. Dalle interviste effettuate è emersa, inoltre, l'ambizione di estendere l'ambito di intervento della società andando a supportare il Comune di Trento e le Comunità di Valle nella formazione delle graduatorie in modo da favorire un approccio ancora più integrato alla gestione del servizio; quest'ipotesi di lavoro è in effetti in corso di elaborazione da parte della Provincia di Trento che l'ha approvata come linea programmatica nel dicembre 2020.

ITEA detiene partecipazioni in due società consortili a responsabilità limitata: il Centro Servizi Condivisi (CSC – quota del 12,5% del capitale sociale) e il Distretto Tecnologico Trentino – Habitech (0,43%). Il CSC è di fatto un'agenzia di supporto per la Provincia e la coadiuva nel monitoraggio delle attività delle società strumentali e nell'identificazione degli obiettivi da assegnare loro, oltre che verificare le condizioni per avallarne eventuali piani di riassetto e/o valutarne l'operato di concerto con un'apposita Commissione Tecnica di valutazione delle società pubbliche. Promuove, inoltre, forme di collaborazione per ridurre duplicazioni o ridondanze tra i soci e assume la funzione di centro specializzato per alcune attività, come la standardizzazione dei processi e l'adozione di "best practice" di riferimento, la semplificazione ed omogeneizzazione delle modalità di governo e/o di controllo, la possibilità di accesso anche per le realtà meno strutturate a competenze specifiche e/o a tecnologie. A titolo esemplificativo, nel corso del 2019 il CSC è stato impegnato in attività di *service* amministrativo alle Società di

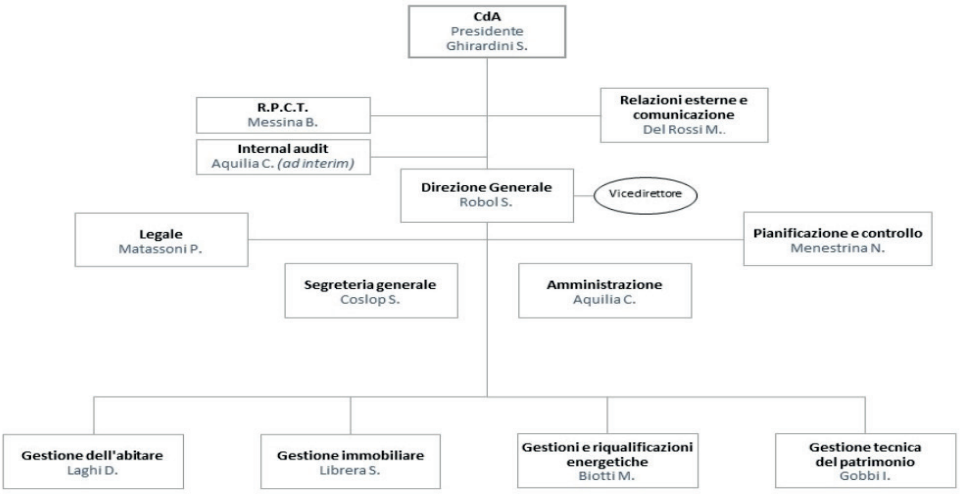
sistema: tra queste ITEA, con supporto ricevuto nell'attività di recupero dei crediti, anche attraverso il graduale inserimento, confluito nel definitivo inserimento in organico, di personale dedicato all'attività. In questo quadro, a supporto della Commissione Tecnica sopra citata, il CSC ha anche valutato nel corso del 2020 il ritorno di ITEA da SpA a ente pubblico economico (vedi *supra*). Nel 2021 la modalità organizzativa dei servizi trasversali nell'ambito del gruppo Provincia è stato superato da una rete di collaborazione tra le società che ne fanno parte oltrepassando la necessità di erogare detti servizi tramite una società consortile, che è stata quindi posta in liquidazione.

Habitech, invece, rappresenta il Distretto Tecnologico Trentino per l'energia e l'ambiente. Nell'ottica di creare reti di impresa e filiere produttive specializzate nella Provincia, si occupa di avviare e accompagnare lo sviluppo di iniziative di edilizia sostenibile, con focus su efficienza energetica e tecnologie intelligenti per la gestione del territorio. A quindici anni dalla sua costituzione, è composta da circa 300 imprese, enti di ricerca e agenzie pubbliche, conta circa 8.000 addetti e ha all'attivo un volume d'affari generato stimato dalla stessa Società in circa 1,5 miliardi di euro. In questo caso, sia la quota di partecipazione di ITEA (1 quota di 1.000 euro - 0,43% del capitale sociale) sia gli oneri correnti derivanti dalla partecipazione (nel 2020, circa 20mila euro per acquisto di crediti da Odatech per certificazioni energetiche degli immobili) sono modesti, a fronte di benefici derivanti dall'adesione a un network ampio e conseguente attivazione di collaborazioni e abbattimento dei costi di transazione.

Il principale organo statutario è rappresentato dal Consiglio di Amministrazione, costituito da cinque membri, di cui uno è il Presidente, rappresentante legale della Società. L'organo è investito del potere di gestione della Società e ha la facoltà di compiere atti per l'attuazione degli scopi sociali. Il CdA nomina il Direttore Generale, che ha il compito di sovraintendere alla struttura organizzativa, svolgere funzioni esecutive e di coordinamento dell'attività operativa della Società e gestire gli affari correnti secondo le direttive del presidente e del CdA. Le attività sono controllate da una Società di Revisione per la componente contabile e dal Collegio sindacale, composto da tre membri, con riferimento alla vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto e sull'adeguatezza di assetto organizzativo, amministrativo e contabile della Società. La Società è altresì soggetta a *controllo analogo* da parte della Provincia, la quale dunque gode di poteri di vigilanza e controllo sulla Società "ulteriori e aggiuntivi" rispetto a quelli civilistici. Lo statuto della Società, all'articolo 34, in modo originale rispetto a disposizioni similari contenute in altri statuti di società in house, riconduce il controllo analogo alle tempistiche di funzionamento degli organi sociali e si premura di tutelare il funzionamento efficiente ed efficace dell'azienda prevedendo un meccanismo di silenzio-assenso nel caso in cui gli organi provinciali non esercitino il potere di indirizzo nei tempi previsti.

A livello organizzativo, la Figura 13.1 mostra come la configurazione di ITEA preveda un diretto riporto alla direzione generale della quasi totalità delle unità di cui l'organizzazione si compone. L'assunto riguarda sia le unità poste in staff che quelle in line. Tra le prime si annoverano Ufficio Legale, Segreteria Generale, Pianificazione e Controllo e il Settore Amministrazione. Da notare come, a differenza di quanto osservato in altre realtà aziendali analizzate nello studio, la scelta di assetto di ITEA preveda lo scorporo dell'attività di formulazione del piano strategico, definizione di obiettivi, analisi di mercato e monitoraggio delle performance aziendali, che confluiscono nell'unità organizzativa dedicata «Pianificazione e controllo», dal perimetro dell'area amministrativa aziendale, all'interno della quale si collocano le «sole» funzioni bilancio e gestione finanziaria, gestione del personale e ICT. In line, invece, sono collocati i Settori di cui si anima la Società nell'assolvimento della propria mission istituzionale: Gestione Immobiliare (patrimonio, gestioni condominiali, rischi, accessi, appalti e contratti), Gestione dell'Abitare (rapporto con l'utenza in termini di anagrafica, contratti di locazione, richieste di intervento), Gestione Tecnica del Patrimonio (progettazione delle manutenzioni straordinarie e del rinnovo immobiliare, gestione *facilities*) e, infine, il Settore Gestione e Riqualificazioni Energetiche (gestione impianti, con annessi valutazione e sviluppo di PPP). Fanno parziale eccezione, invece, l'Ufficio Relazione esterne e comunicazione, l'Internal Audit e il Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza, che rispondono direttamente al CdA e all'ufficio di Presidenza.

Figura 13.1 - Organigramma di Itea SpA [2]

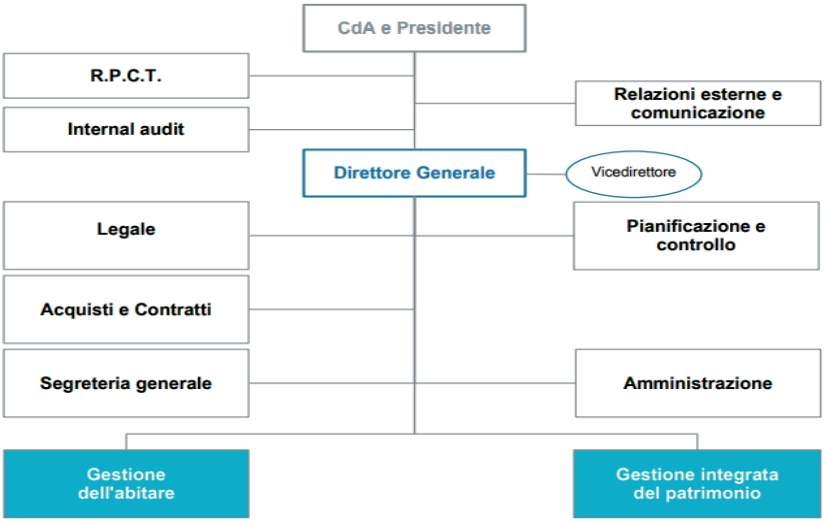


[2] In data 28 giugno 2021 la dott.ssa Francesca Gerosa è stata nominata nuovo Presidente di Itea S.p.A..

L'attività *core* della Società, la gestione del patrimonio, trova riflesso anche nell'attuale assetto organizzativo, con uno sbilanciamento sulla matrice tecnica delle professionalità espresso dalle unità organizzative collocate in line. Anche osservando la distribuzione interna del personale è possibile proporre la medesima constatazione. Il personale di ITEA è composto da 131 dipendenti a dati 2017, di cui il 50% in distacco dalla PAT, eredità della trasformazione giuridica da Ente a Società. Si contano 4 dirigenti (diventati poi 6 nel 2019), con un rapporto dirigenti su dipendenti pari al 3%, tra i più contenuti nel campione di Aziende analizzato; nella riorganizzazione approvata dalla società nel 2020 si è peraltro ipotizzata un'ulteriore riduzione dei dirigenti con effetto dal 2022. Coerentemente alla vocazione societaria, non sorprende eccessivamente che oltre la metà del personale sia dedicato alla gestione del patrimonio (53%), valore percentuale più elevato nel campione analizzato. Circa un quarto (26%) cura la parte amministrativa, mentre gestione del servizio (15%) e sociale (6%) appaiono meno presidiate internamente ma esternalizzate con un supporto rilevante da parte del soggetto aggiudicatario del servizio. A dati 2017 la Società vanta 10.781 alloggi in gestione, di cui la quasi totalità (10.585; 98,2%) è dedicata all'edilizia residenziale pubblica. Tra questi ultimi, 9.538 (90,1%) sono alloggi di proprietà di ITEA. Nel 2020 il numero di alloggi risulta incrementato significativamente: quasi 2.000 unità (+18,6%), attestandosi a 12.770 alloggi.

Dal punto di vista degli assetti, tuttavia, la volontà societaria per il prossimo futuro è quella di promuovere un riassetto della configurazione organizzativa, sebbene la sua vocazione istituzionale non dovrebbe risultarne alterata. In particolare, dal 2022 sarà pienamente a regime una ristrutturazione interna che garantirà un maggior accorpamento funzionale e una sostanziale divaricazione del profilo aziendale. I Settori saranno infatti ridotti a due, nello specifico Gestione Integrata del Patrimonio e Gestione dell'Abitare (Figura 13.2). Tale assetto, oltre a garantire un governo più semplice della società, andando a ridurre i riporti alla Direzione Generale, rimarca da un lato le due anime del servizio abitativo, dall'altro sottolinea ulteriormente che il raggiungimento della mission aziendale sia il risultato di una gestione efficace, oltre che efficiente del patrimonio. In questo senso l'efficacia sembra essere funzione di un approccio integrato sotto il profilo energetico, manutentivo, tecnico e amministrativo. Questo cambiamento dovrebbe, a parere di chi scrive, diventare anche l'occasione di riflessione su come far sì che il patrimonio da vincolo della gestione (trattasi di immobili con caratteristiche fisiche e funzionali definite) diventi una leva attiva per rispondere anche a quei fabbisogni abitativi emergenti che oggi non trovano un'adeguata risposta. Per fare questo è senz'altro necessario che vi sia un giusto bilanciamento, anche dal punto di vista organizzativo, tra i due settori.

Figura 13.2 – Nuovo organigramma di Itea SpA , operativo dal 2022



Fonte: Roland Berger per ITEA SpA (2020)

13.3 Il profilo dell'utenza ERP

Le caratteristiche dell'utenza sono determinate dalle regole di accesso agli alloggi previsti dalla L.P. 15/2005. Secondo la norma è requisito basilare il possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato appartenente all'UE. Tale requisito, presente per tutte le Aziende Casa esaminate dallo studio, è poi affiancato al requisito di residenza anagrafica in un comune della PAT da almeno tre anni. Infine, il Decreto del Presidente della Provincia n.17-75/Leg specifica le regole di determinazione dei punteggi utili per la graduatoria e i relativi canoni di locazione. Per la formazione delle graduatorie, il punteggio totale assegnato al richiedente può essere scomposto in tre dimensioni differenti: la "condizione economica", la "condizione familiare" e la "condizione localizzativa-lavorativa". La condizione economica occupa logicamente un ruolo prioritario e viene misurata dalla PAT attraverso l'ICEF, a cui viene assegnato un punteggio decrescente fino alla soglia massima per la presentazione della domanda, fissata a 0,23. Il range di punteggio attribuibile è di fatto compreso tra 130 e 39, destinati rispettivamente a ICEF minimi e ICEF pari alla soglia sopracitata. La scelta di tale misura reddituale rappresenta un unicum nel panorama della Aziende Casa in campione, dove l'ISEE costituisce lo strumento privilegiato (eccetto per ATERP Calabria dove si adotta la nozione di reddito convenzionale). La condizione familiare viene valorizzata invece su alcuni elementi distintivi del nucleo

richiedente. A titolo d'esempio, vengono assegnati punteggi aggiuntivi per invalidità (0,5 per ogni punto percentuale di invalidità fino a un massimo di 50 punti), per ciascun figlio minore (15 punti fino a un massimo di 45) e per nuclei familiari monogenitoriali con minori (15 punti). Contrariamente a buona parte normative ERP vigenti nelle altre Regioni in analisi, la semplice numerosità del nucleo non garantisce vantaggio in graduatoria. Si segnala poi che non vengono previsti punteggi integrativi per i richiedenti anziani, il che costituisce un ulteriore elemento caratteristico della PAT. Infine, la terza dimensione della "condizione localizzativa-lavorativa" favorisce coloro che risiedono a Trento da più tempo e non valorizza lo status di disoccupazione, bensì conferisce punti ulteriori in proporzione all'attività lavorativa svolta.

Fatte queste premesse gli alloggi ERP di ITEA ospitano complessivamente 23.808 utenti nel 2019, pari al 4,4% della popolazione del territorio provinciale. La percentuale di utenti residenti di età compresa tra i 18 e i 65 anni è lievemente inferiore alla media del campione di Aziende analizzato (55% vs 57%). Più netta è invece la differenza rispetto alla media campionaria nella distribuzione di utenti tra over65 e minorenni: nel primo caso, la quota è inferiore (24% vs 29%); nel secondo sostanzialmente maggiore (21% vs 13%). Una possibile spiegazione è ascrivibile all'orientamento deciso che offre la normativa provinciale in termini di criteri di assegnazione, non prevedendo nessun vantaggio specifico per persone con oltre 65 anni di età e stabilendo punti integrativi per ogni minore presente nel nucleo richiedente (15, fino a un massimo di 45 punti). Il filtro della normativa sembrerebbe compensare la rigidità in uscita osservata per gli over65, che permangono negli alloggi anche a seguito di miglioramenti nella capacità reddituale.

Coerentemente alla distribuzione della popolazione della Provincia e ai criteri di assegnazione che ne seguono l'andamento, la quota di utenti stranieri (9,5%) è sostanzialmente allineata alla percentuale di residenti di nazionalità non italiana (8,8%), sebbene non vi sia modo di valutare se la rappresentazione in termini reddituali sia effettivamente equivalente.

Guardando ai nuclei, negli alloggi ERP se ne contano 9.678 nel 2019, con una media di 2,5 inquilini per unità abitativa, tra le più elevate registrate nel campione analizzato. Le dimensioni medio-grandi degli immobili probabilmente favoriscono il numero di inquilini per unità abitativa più elevato rispetto al panel di Aziende Casa analizzate nello studio: il 62% di questi abita in appartamenti da oltre 65mq, il 34% in immobili tra i 40 e 65mq. Anche in virtù della modesta tensione abitativa registrata, testimoniata dalla bassa incidenza di provvedimenti ed esecuzione di sfratti (rispettivamente 1,19 e 0,67 per 1.000 nuclei), nella maggior parte dei casi (51%) i nuclei vivono in alloggi ERP da oltre 10 anni, dato questo perfettamente in linea con le altre aziende del campione analizzato (51% anche per la media campionaria). Ciononostante, una quota

importante, pari al 33%, si è vista assegnare l'immobile nel corso dell'ultimo quinquennio come esito del piano straordinario di edilizia. Nonostante questo recente turnover e la direzione chiara impressa dal filtro normativo con riferimento alla predilezione nell'assegnazione a nuclei con minori (quindi tendenzialmente pluricomponenti), si registra un rilevante disallineamento tra nuclei attualmente inseriti negli alloggi e fabbisogno abitativo espresso dalla collettività di riferimento, almeno in termini di composizione numerica. La Figura 13.3 mostra questa tendenza a specchio: i richiedenti in lista d'attesa sono perlopiù rappresentati da nuclei con almeno tre membri (64%), a fronte di un inquilinato attualmente composto per una quota percentuale pressoché identica da nuclei con massimo due membri (63%). Dalla dinamica delle liste d'attesa emerge comunque un miglioramento nel corso del tempo, che può essere sintomo di una crescente capacità di rispondere prontamente al fabbisogno abitativo. Il numero assoluto di domande di alloggio a canone sociale, come risulta dai bilanci sociali pubblicati da ITEA, è infatti diminuito dalle quasi 4.900 domande presentate nel 2013 alle 3.100 del 2019. Nell'ultimo anno si rileva tuttavia un aumento dell'1,8% rispetto alle 3.043 domande registrate nel 2018.

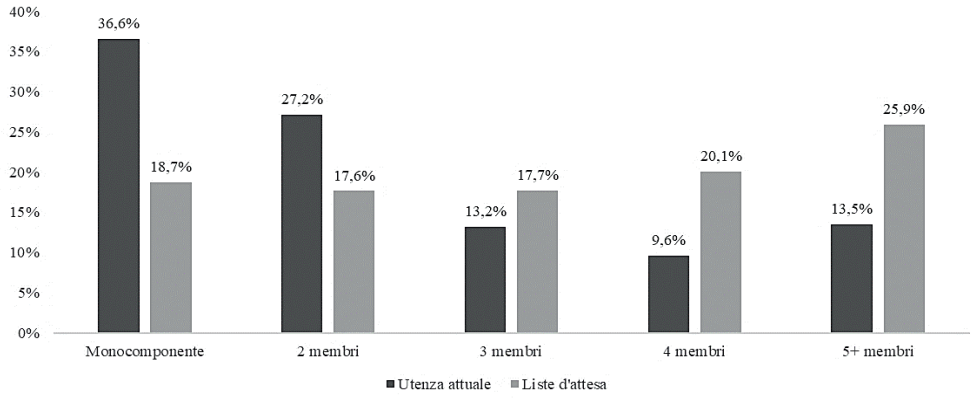
Si segnala poi il non trascurabile rapporto tra richiedenti (3.100 – di cui quasi la metà ha contestualmente fatto richiesta anche per il contributo integrativo su libero mercato per rispondere all'attuale disagio abitativo) e nuclei attualmente inseriti in alloggio (9.678), pari al 32%, parzialmente superato nel corso del 2020 con il completamento di circa 2.000 immobili e il conseguente ampliamento dell'offerta abitativa della Società (cfr. par. 13.2), oltre alla stima di oltre 7.000 famiglie in locazione in condizioni di disagio abitativo nel 2019 (Nomisma, 2020). Nel caso in cui la PAT conferisse a ITEA anche la gestione diretta delle graduatorie, o le attribuisse delle funzioni di supporto a Comuni e Valli, la società avrebbe una leva in più di gestione per garantire un adeguato e coerente impiego del patrimonio rispetto ai nuclei familiari e alla loro capacità reddituale, garantendo simultaneamente un più vigoroso presidio della capacità di risposta al bisogno sociale espresso e della sostenibilità aziendale di medio-lungo periodo. Si tratterebbe, sicuramente, di una novità nel panorama nazionale dove attualmente le funzioni di gestione della domanda e dell'offerta di alloggi sono separate.

Sotto il profilo della sostenibilità ITEA opera in condizioni migliori rispetto alle altre Aziende del campione, con nuclei a capacità reddituale-patrimoniale superiore[3]: oltre il 50% registra una fascia ICEF superiore ai 15.000

[3] Si specifica che la PA Trento utilizza una metodologia differente rispetto alle Aziende Casa del campione. L'Indicatore della Condizione Economica Familiare (ICEF) infatti presenta alcuni livelli di dettaglio maggiori nella determinazione del valore finale dell'indicatore sul singolo nucleo familiare. Ad esempio, rispetto all'ISEE, i redditi da lavoro dipendente e pensione sono trattati in maniera diversa dai redditi da lavoro indipendente: per i primi si guardano le evidenze fiscali registrate, per i secondi gli studi di settore. O ancora, alla formazione del reddito

euro, a fronte di una apparente sotto-rappresentazione delle fasce che esprimono una maggiore fragilità economica (< 6.000 euro; 16% dei nuclei).

Figura 13.3 – I nuclei familiari: distribuzione dell'attuale composizione (N = 9.678) e dei richiedenti in lista d'attesa (N = 3.100) – dati 2019



Quest'ultima considerazione sembra valida anche confrontando la distribuzione dell'utenza di ITEA con la distribuzione reddituale che caratterizza la PAT.

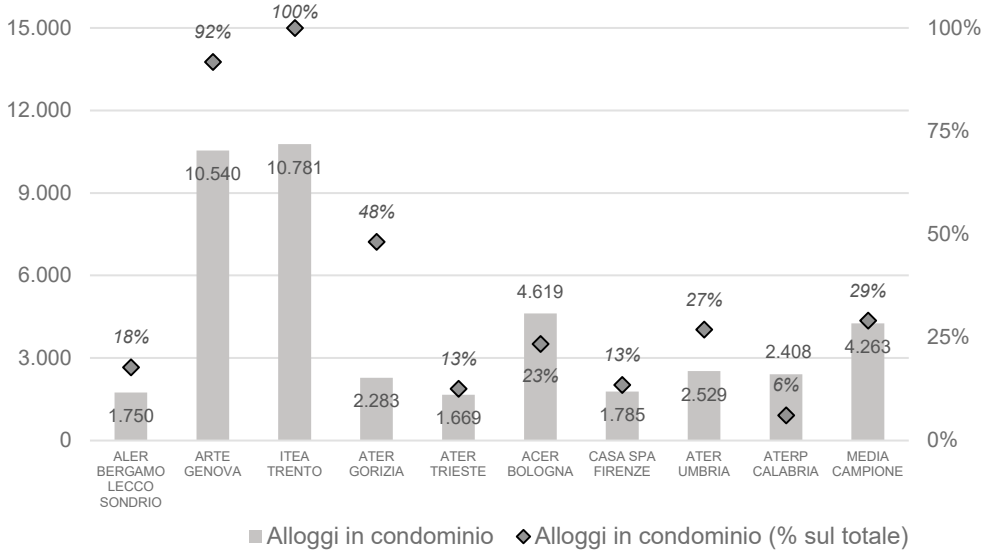
13.4 Il profilo del patrimonio

ITEA SpA gestisce in totale 10.781 unità immobiliari, di cui 10.585 (98%) sono destinati a edilizia residenziale pubblica (dati 2019). Il 90% degli alloggi ERP è di proprietà della Società, mentre la quota restante appartiene ad enti pubblici quali i comuni e la PAT. In termini relativi, si registrano approssimativamente 19,6 alloggi ERP per 1.000 residenti nella PAT, mentre la media del campione di Aziende Casa si assesta a un livello leggermente inferiore, pari a 14,7 unità per 1.000 residenti nel territorio di riferimento. Tale dato nasconde tuttavia un'ampia variabilità tra le singole realtà osservate: l'intervallo di valori oscilla infatti tra gli oltre 52 alloggi ERP per 1.000 residenti gestiti da ATER Trieste e le 5,9 unità per 1.000 residenti presenti invece nel territorio della ALER Bergamo-Lecco-Sondrio. L'incidenza delle unità ERP di proprietà risulta invece sensibilmente superiore a quanto si osserva in altri contesti regionali, che in me-

concorrono anche le entrate che non rilevano a fini fiscali (es. Indennità di Accompagnamento). O ancora, nell'Icef concorrono alla voce deduzioni non solo le spese per l'affitto eventuale, ma anche imposte e contributi obbligatori, interessi su eventuali mutui, spese sanitarie e/o assegni di mantenimento.

dia registrano una quota di proprietà pari al 65%. Un ulteriore parallelismo interessante con le aziende in esame proviene dalla percentuale di alloggi in condominio. Nel caso trentino, la totalità dei 10.781 unità immobiliari è compreso in una struttura condominiale, mentre invece la maggior parte delle altre Aziende Casa registra percentuali nettamente inferiori. Ad eccezione di ARTE Genova (92%), la percentuale di alloggi in condominio non supera mai il 50% e si assesta in media al 29% degli alloggi gestiti. Sotto questo profilo, si specifica in ogni caso che la presenza degli alloggi in condominio non implica che lo stesso sia *in toto* di proprietà della Società; piuttosto, è bene sottolineare che una parte di questi si inseriscono in strutture condominiali con natura mista pubblico-privata, in virtù della cessione, anche a titolo di riscatto come osservato in diverse Aziende del campione, degli immobili agli (ex) inquilini.

Figura 13.4 – Alloggi in condominio nelle Aziende Casa



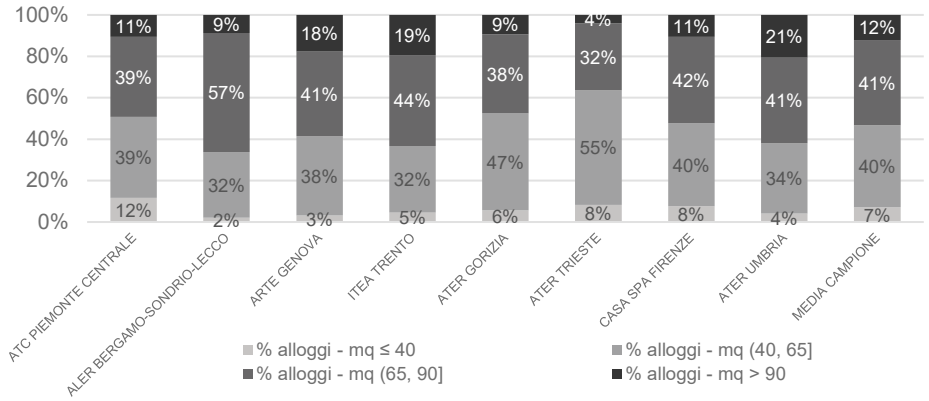
Grazie ai dati presentati all'interno del Bilancio sociale del 2019 è possibile ricostruire la distribuzione degli alloggi di proprietà di ITEA sulla base degli anni di costruzione. In particolare, quasi un'unità immobiliare su quattro (23,3%) risale a prima del 1970 e un'altra porzione consistente (30,6%) è stata edificata tra il 1971 e il 1985. Al contempo, la percentuale di unità più recenti, costruite a partire dal 2001, si assesta al 21%. Nel confronto con le Aziende Casa presenti in campione, ITEA presenta una gestione del patrimonio particolar-

mente attiva, dove gli interventi di costruzione ex-novo e di ristrutturazione evidenziano gli sforzi dell'Azienda a valorizzare l'offerta abitativa. In accordo con la normativa provinciale istitutiva di ITEA, era stato infatti predisposto un piano decennale di incremento del patrimonio, relativo al periodo 2007-2016. Il piano di realizzazioni ha conferito nel tempo un ruolo preponderante agli interventi di manutenzione straordinaria e alla produzione di alloggi di risulta, mentre le iniziative di costruzione sono diminuite progressivamente. Su un totale di 6.106 nuovi alloggi prodotti dal 2007, il 18% (1.122) è costituito da nuove costruzioni, mentre il restante 82% è rappresentato da alloggi di risulta. Si rileva tuttavia che tra il 2007 e il 2009 la percentuale di nuove costruzioni occupava il 27% del totale, mentre nell'ultimo triennio disponibile la percentuale è scesa all'11%. In termini assoluti, il numero aggregato di alloggi consegnati segue una tendenza di marcata decrescita nell'ultimo triennio: nel 2017 essi ammontavano a 546, mentre nel 2019 risultano pari a 361 (-33%). Delle 546 unità, 489 sono alloggi di risulta, 36 nuove costruzioni, 21 ristrutturazioni. Il privilegiare l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria rispetto alle nuove realizzazioni, risponde oltre che a limiti di budget sui nuovi investimenti, anche un vero orientamento strategico. Per quel che concerne le vendite, come previsto dal Piano Straordinario, al fine di ottimizzare le risorse, ITEA può alienare parte del proprio patrimonio immobiliare, sia in termini di alloggi sia in termini di unità immobiliari accessorie. In particolare, nel 2019 sono stati venduti 15 alloggi (0,14% del totale patrimonio ERP gestito), in linea con i numeri esigui registrati nel 2017 e 2018, pari a 16 e 14 alloggi rispettivamente.

La vetustà del patrimonio, come si è visto il 50% degli immobili è stato realizzato prima del 1985, determina impatti di tipo economico, organizzativo e di capacità di risposta ai fabbisogni abitativi. Immobili più vecchi hanno costi manutentivi e di gestione più elevati. Le loro caratteristiche rispondono a un profilo dell'utenza diverso da quello attuale. Infatti, da un punto di vista di match tra utenza e caratteristiche del patrimonio, benché i nuclei monofamiliari costituiscano circa il 37% dell'utenza di ITEA, solamente il 4,6% delle famiglie raggiunte dal servizio ERP vive in un alloggio di dimensioni inferiori ai 40 mq. Per contrasto, il 63,3% delle famiglie vive in appartamenti superiori ai 65 mq quando la percentuale di nuclei con più di quattro componenti è limitata al 23%. È evidente come questa discrepanza, a cui contribuiscono le caratteristiche strutturali del patrimonio gestito e la numerosità progressiva dei mononuclei osservata nel tempo, generi quindi un sottoutilizzo della capacità teorica degli alloggi disponibili nella Provincia Autonoma di Trento. Sotto questo profilo, laddove le condizioni tecniche e strutturali ne consentivano l'attivazione si sottolinea come siano state implementate alcune azioni di rimodulazione delle piante degli immobili per consentire il simultaneo aumento della dotazione di

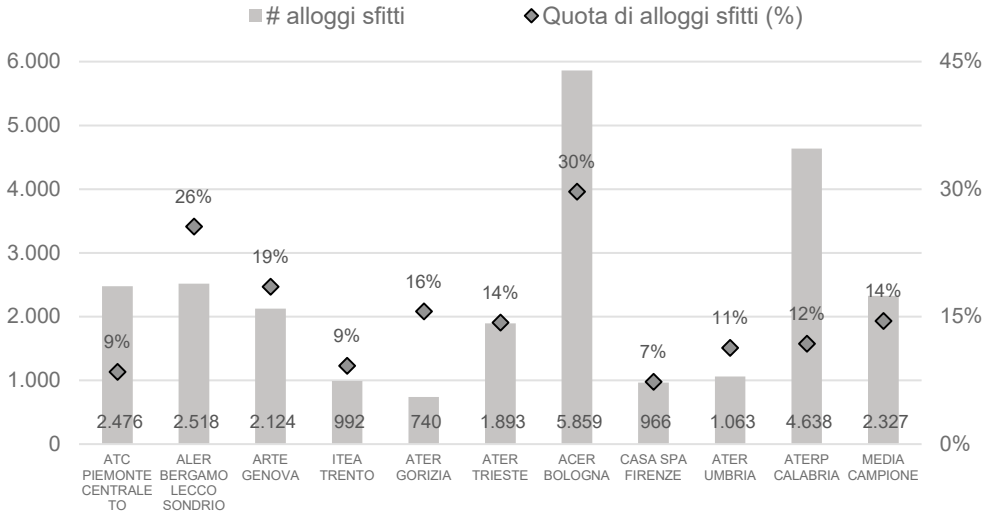
unità immobiliare e una maggiore coerenza rispetto alla prevalenza di utenza mononucleo in capo alla Società.

Figura 13.5. Distribuzione degli alloggi per metratura



Il tasso di alloggi sfitti, stimato approssimativamente al 9% del totale appartamenti, risulta tra i più contenuti ed è superato solamente da Casa SpA, il cui numero di sfitti equivale al 7% del patrimonio gestito.

Figura 13.6. Numero assoluto e quota di sfitti sul totale alloggi ERP



A partire dall'incidenza del 9,5% rilevata nel 2016, il tasso di alloggi senza contratto è cresciuto di quasi 2 punti percentuali nel biennio 2014-2015, ed è quindi calato progressivamente fino a raggiungere l'8,2% nel 2017, dato minimo nell'orizzonte temporale considerato. Negli ultimi due anni rilevati dal bilancio sociale dell'Azienda Casa, l'incidenza è invece cresciuta nuovamente raggiungendo il 9,4% del totale delle unità abitative. In termini assoluti questo dato si sostanzia in approssimativamente 1.000 alloggi, di cui ITEA ha elaborato a una precisa classificazione. Le motivazioni di sfittanza sono di diversa natura, ma i casi più rilevanti riguardano alloggi in fase di assegnazione (24,5%) e alloggi riconsegnati dagli ex-assegnatari (61,2%). ITEA in proposito si pone esplicitamente l'obiettivo di ridurre quest'ultima fattispecie al 50% del totale alloggi privi di contratto attivo. Nel limite delle tempistiche fisiologiche di riattamento e turnover degli alloggi, si tratta di un intervento virtuoso e cruciale per garantire il pronto soddisfacimento del bisogno abitativo espresso dalla Provincia.

13.5 Il mix delle entrate

Nel corso dell'esercizio 2017, ITEA registra un risultato ante-imposte di +3,60mln di euro e un utile d'esercizio di 1.35mln. Il 2019 vede una riduzione su entrambe le dimensioni, che rispettivamente si attestano a 2,19mln euro e 114mila euro (al di sotto dell'«utile ragionevole SIEG» di 200mila euro), a seguito di un accantonamento prudenziale a Fondo Rischi e Oneri di 1,46mln di euro per fronteggiare gli effetti sorgenti sul ciclo economico innescati dalla crisi sanitaria da Covid-19. Il carico impositivo, che include oltre alle imposte correnti, anche le differite e le anticipate, rimane sostanzialmente stabile (2,24mln nel 2017 e 2,08mln nel 2019) e testimonia un andamento gestionale dell'esercizio che senza l'accantonamento a Fondo Rischi esprimerebbe anche per il 2019 i buoni risultati del 2017. Sotto il profilo fiscale, inoltre, gioca un ruolo chiave l'esercizio dell'«opzione imponibilità IVA»[4] su contratti di cessione e locazione: il respiro su andamento economico e finanziario di tale scelta è ad esempio testimoniato dall'elevata percentuale di detraibilità dell'IVA (33% nel 2017 vs 16% nel 2011) e/o, ancora, nel contribuire all'aumento della capacità finanziaria della Società, che ha visto la disponibilità del conto tesoreria aumentare in maniera decisa tra 2017 e 2019, passando da 20,3mln a 28,6 mln di euro.

Per quanto concerne la gestione corrente, la Figura 4 mostra l'articolazione di ricavi e costi operativi registrati nel 2019.

[4] Scelta del CdA risalente al 2012: l'assoggettamento all'IVA delle locazioni e delle cessioni genera alla Società vantaggi legati al progressivo incremento della percentuale di detraibilità dell'IVA.

Il valore della produzione è pari a 40,3mln di euro. Di questi, 17,2mln (43% del totale – in linea con il campione di aziende analizzato) derivano dai canoni corrisposti dall'utenza, in calo di 1,2mln (-7%) rispetto al 2017 a causa di (i) modifiche normative alle modalità di calcolo dell'ICEF con decorrenza gennaio 2019 che hanno rivisto al ribasso le soglie per l'appartenenza alle fasce individuate e (ii) della capacità reddituale più contenuta dei nuovi inquilini degli alloggi rispetto ai precedenti. Quasi altrettanto rilevanti risultano i ricavi per servizi a rimborso nei confronti dell'utenza (15,8mln; 39%), in questo caso in aumento di 1,6mln rispetto al 2017 (+11%). Le voci «Altri ricavi» (5,5mln; 14%), «Vendita immobili/plusvalenze» (990mila; 2%) e «Esercizi commerciali» (822mila; 2%) rappresentano la resta parte del valore della produzione.

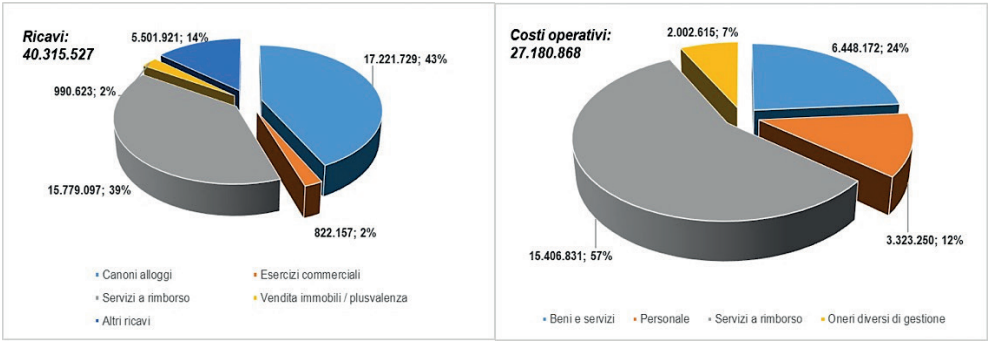
I costi operativi, considerati al netto di ammortamenti, svalutazioni e accantonamenti, fanno registrare un valore di 27,1mln di euro, in aumento rispetto al 2017 (+961mila; +3,6%). La maggior parte di questi è imputabile ai «Servizi a rimborso» (15,4mln; 57%), che figurano (o dovrebbero figurare) come contropartita con l'omonima voce osservata tra le componenti positive di reddito. La restante quota è attribuibile agli effettivi costi di funzionamento assorbiti da ITEA nell'espletamento delle sue attività: «Beni e servizi» (6,5mln; 24%), «Personale» (3,3mln; 12%), «Oneri diversi di gestione» (2mln; 7%). Costi di funzionamento che peraltro non vedono contabilizzati i valori numerari localizzabili sul personale messo a disposizione dalla Provincia, che dal 1° gennaio 2017 sono a totale carico dell'Ente proprietario, rappresentando poco meno del 10% dei 15,6 mln di oneri che complessivamente la Società rappresenta per la PAT in quanto partecipata, e che contribuiscono in maniera determinante al conseguimento dell'utile di esercizio della Società. Inoltre, si segnala come escludendo dal computo i costi relativi ai «Servizi a rimborso», i costi di funzionamento registrino una compressione nel triennio considerato (-1mln; -8%) da imputare sostanzialmente al contenimento prodotto nella gestione degli acquisti di «beni e servizi» (-1mln di euro; -14% rispetto al 2017).

Il raffronto tra valore della produzione e costi operativi di produzione permette il conseguimento di un margine operativo lordo (MOL) di 13,1mln (32% del valore della produzione – in calo rispetto al 2017 di 700mila euro in termini assoluti), segno di un importante redditività generata dalla gestione operativa della Società. Includendo anche ammortamenti, svalutazioni e accantonamenti (in totale 11mln circa), nel 2019 si registra un risultato operativo positivo di 2,2mln di euro (in forte calo rispetto al 2017 per i motivi esposti in apertura di paragrafo e per l'aumento dei costi per servizi a rimborso: -1,5mln; -41%).

Volendo promuovere un raffronto ancora più esaustivo dell'effettiva capacità reddituale della gestione operativa societaria, è opportuno scorporare la

gestione dei «Servizi a rimborso» dalla valutazione. Da sola, questa linea di attività produce nel 2019 un surplus di 300mila euro circa e contribuisce al risultato d'esercizio positivo generato dalla Società. La gestione operativa nettata dei servizi a rimborso, a sua volta opera a marginalità positiva, con un MOL 12,7mln (52% del valore della produzione nettato dei ricavi da servizi a rimborso). In questo caso, il risultato operativo fa registrare un calo meno deciso in termini assoluti rispetto al 2017, ma parimenti rilevante in termini relativi: -1,1mln; -39%. Adottando questa prospettiva, nonostante questa riduzione, si segnala che il ciclo di gestione alloggi fa registrare una buona capacità di remunerare i fattori produttivi impiegati, con un *return on sales* dell'11% (superiore alla media del campione analizzato). Guardando al riadattamento dell'indice di efficiente produzione utilizzato nel presente Rapporto, che mira a valutare la distanza dal punto di break-even tra ricavi e costi generato dalla sola gestione alloggi, il valore registrato da ITEA al netto dei servizi a rimborso è particolarmente elevato sulla sola gestione operativa (146%), mentre si riduce notevolmente includendo gli ammortamenti nel computo della valorizzazione (63%).

Figura 13.7. Composizione valore della produzione e costi operativi (netto ammortamenti, svalutazioni, accantonamenti) – dati 2019



Infine, con riferimento alla gestione della morosità, il tema sembra essere stato storicamente solo di marginale importanza per la Società. In particolare, a dati 2017 il valore stock su canoni e servizi è pari a 3,7mln di euro, pari al 9% del valore della produzione complessivamente considerato, tra i valori più modesti tra le aziende analizzate nel campione e unica Azienda Casa, insieme a Casa SpA, a far registrare un valore dell'indicatore al di sotto del 10%. In termini di flusso, la morosità su canoni e servizi generata nel corso del 2017 è pari a 1,4mln di euro, pari al 3% del valore della produzione. Isolando la sola morosità per canoni e rapportandola ai relativi ricavi, l'incidenza percentuale non cambia e il tasso di morosità fa registrare un valore del 3%. Come si anticipava,

le nuove condizioni di contesto impongono comunque di non sottovalutare il fenomeno, che potrebbe essere interessato da una maggiore pressione nel prossimo futuro per via del combinato disposto di dinamiche già osservabili nell'ultimo triennio (inquilinato con meno capacità reddituale rispetto al passato) e dello shock esogeno rappresentato dal calo della ricchezza dovuto agli effetti della pandemia da Covid-19.

13.6 Il rapporto con il mercato

ITEA in quanto organismo di diritto pubblico, è un'amministrazione aggiudicatrice e come tale soggetta al Codice dei Contratti (D.lgs 50/2016). L'applicazione delle procedure pubblicistiche alla gestione dei processi di approvvigionamento costituisce sicuramente un aggravio amministrativo, che, insieme alla cronica carenza di personale (mediamente 125 alloggi per dipendente, che diventano quasi 240 se si considerano le solo unità di personale staffate su gestione del patrimonio e del servizio), impatta sulla capacità delle aziende casa di rispondere in modo tempestivo ai fabbisogni.

Tra i motivi che hanno condotto molte aziende a convertire, ad esempio, gli impianti di riscaldamento centralizzato in termoautonomo, si può annoverare anche quello di sgravare la gestione degli immobili riconducendo direttamente la manutenzione e la fornitura del vettore energetico in capo al conduttore del contratto. Le autogestioni o la costituzione di condomini con amministratore esterno contribuiscono ulteriormente a ridurre il carico amministrativo, in quanto l'azienda casa può limitarsi ad agire in veste di "proprietario" contribuendo alle spese condominiali per la sua quota di spettanza e "limitandosi" ad affidare le manutenzioni straordinari per riattare gli alloggi liberi. Se queste scelte liberano risorse di personale scarse, dall'altro limitano la possibilità di perseguire da un lato economie di scala nella gestione del patrimonio, dall'altro, la possibilità da parte dell'azienda casa di rifatturare, marginalizzando, dei servizi aggiuntivi agli inquilini. ITEA, come si è discusso nel paragrafo 13.5 e come mostra la figura 5, ha mantenuto un approccio "hands-on" alla gestione. Tale impostazione trova conferma dalle interviste, da cui emerge come sia volontà della società di avere una gestione attiva, laddove vi sia una convenienza economica, sia negli stabili non costituiti in condominio, ma anche in quelli di proprietà mista o di terzi, estendendo anche in questi casi il proprio contratto calore, o fungendo da stazione appaltante dei lavori.

Tale impostazione trova conferma anche dall'analisi trasversale dei dati contenuti negli open data ANAC da cui emerge che nel triennio 2017-2019, ad esempio, ITEA abbia l'attività di approvvigionamento più diversificata nel campione di aziende considerate.

Figura 13.8. Tipologia di gestione dei condomini nelle Aziende Casa

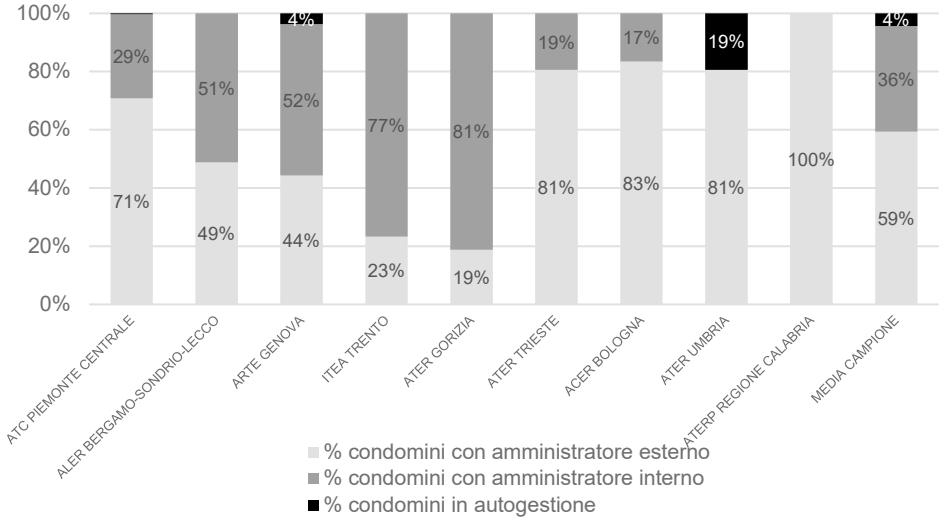
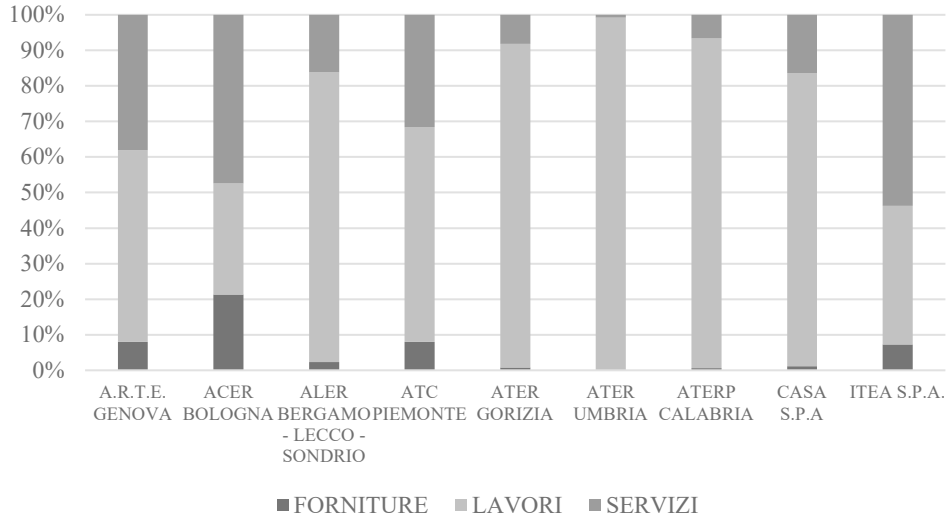


Figura 13.9. Composizione affidamenti oltre 40.000€ delle Aziende Casa, triennio 2017-2019



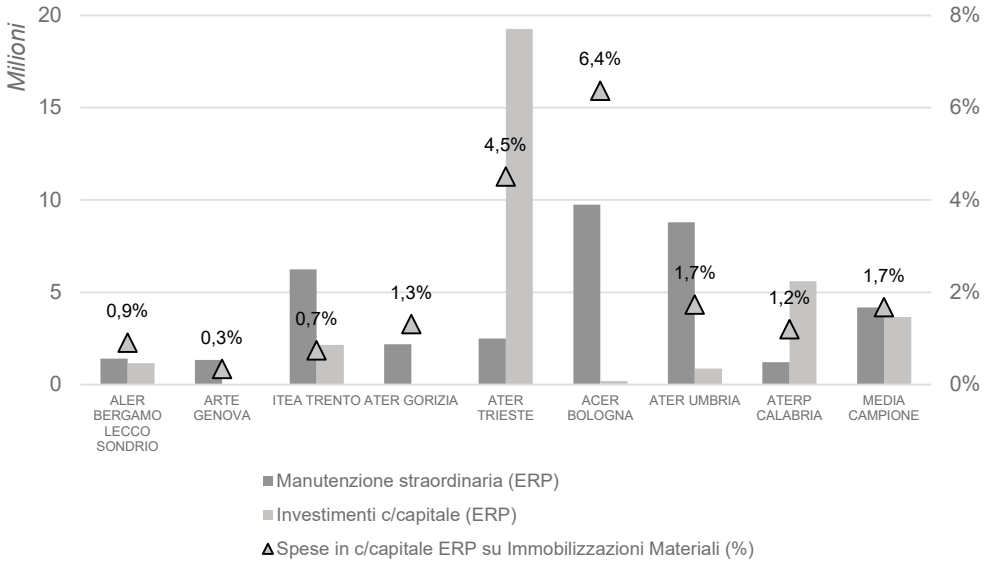
Fonte: open data ANAC

ITEA ha dimostrato, inoltre, una buona capacità di gestione degli investimenti: a fine 2019 infatti il Bilancio Sociale dell'Azienda Casa riporta una

percentuale di attuazione del proprio Piano Straordinario pari al 95,8%, con un aumento di 5,8 punti percentuali rispetto al 2018 (90,0%) apportato dagli interventi effettuati nel corso del 2019.

Analizzando il dettaglio delle spese di manutenzione straordinaria degli alloggi e l'ammontare di investimenti in conto capitale connessi alle unità ERP, emerge il confronto trasversale presentato nella Figura 10. Si può notare come per ITEA il rapporto tra le componenti sopracitate e il valore a bilancio delle immobilizzazioni materiali sia inferiore alla media delle Aziende Casa considerate (0,7% vs 1,7% rispettivamente). Tale valore medio risulta particolarmente influenzato dal contributo di ACER Bologna e ATER Trieste, i cui dati percentuali si discostano notevolmente dal resto del campione.

Figura 13.10. Spese ERP in c/capitale in relazione alle Immobilizzazioni Materiali



13.7 Conclusioni

Il caso di ITEA SpA è peculiare, rispetto a quelli considerati nel campione, dal punto di vista: dell'assetto societario, società per azioni partecipata; di rapporto con l'ente titolare della funzione – la Provincia Autonoma – affidamento in house che assume caratteristiche di concessione; e infine di modello di business, con una gestione "integrata" del servizio prestato.

La prima di queste specificità riguarda la scelta della forma societaria, società per azioni, che nel campione analizzato condivide con la sola Casa SpA in Toscana. ITEA SpA gestisce il servizio in regime di *in house providing*, ma, a differenza di Casa SpA in Toscana, è anche proprietaria in larga misura del patrimonio immobiliare gestito e basa la propria remunerazione sulle "tariffe" corrisposte dagli utenti del servizio. Ne consegue una piena esposizione al rischio operativo, tipico delle concessioni, anche se questo è sostanzialmente trasferito sul concedente ai sensi della convenzione sottoscritta nel 2021. In questo senso si differenzia da Casa SpA che, percependo un canone fisso per il servizio prestato, si assume un rischio prestazionale tipico dell'appalto.

L'ultimo punto caratterizzante è rappresentato dal modello di business che vede una gestione verticalmente integrata e attiva del servizio, laddove la convenienza economica si manifesti, sia negli stabili non costituiti in condominio, ma anche in quelli di proprietà mista o di terzi, estendendo anche in questi casi il proprio contratto calore, o fungendo da stazione appaltante dei lavori. A completamento di questo esercizio progressivo e deliberato di maggiore coerenza, un elemento di estrema innovatività è il tentativo di unificare la gestione graduatorie attualmente in discussione presso la PAT, che conferirebbe a ITEA, qualora fosse identificato come soggetto responsabile dell'intera catena, la possibilità di ridurre la frammentazione e le conferirebbe una leva gestionale fondamentale per il governo di domanda e offerta e del loro allineamento.

L'attuale assetto organizzativo riflette e testimonia l'attività core della Società, con uno sbilanciamento sulla matrice tecnica delle professionalità espresso dalle unità organizzative collocate in line (Gestione Immobiliare, Gestione dell'Abitare, Gestione Tecnica del Patrimonio e Settore Gestione e Riqualificazioni Energetiche), benchè mitigato dall'esternalizzazione del servizio di supporto socio-assistenziale all'abitare. Sotto il profilo economico-finanziario, i risultati della Società mostrano una sostanziale solidità e una buona capacità di remunerare capitale investito sul fronte patrimoniale e fattori produttivi impiegati sulla gestione caratteristica, anche e soprattutto in rapporto alle altre Aziende analizzate nel campione. I buoni risultati che l'attuale configurazione permette di conseguire consentono di sottolineare un ulteriore aspetto che caratterizza la sola ITEA nell'ambito del Rapporto, ossia la scelta della Provincia di tenere in pancia una quota rilevante di personale messo a disposizione dalla stessa, scelta che inevitabilmente impatta positivamente sull'andamento gestionale della Società, dato che i relativi costi di funzionamento non figurano tra i componenti negativi di reddito di ITEA e contribuiscono in maniera determinante alla generazione dell'utile di esercizio al fine di garantire una miglior rappresentazione del reale costo del servizio la convenzione stipulata nel 2021 ha fatto venir meno questa situazione per cui ora Itea rimborsa alla Provincia il costo del personale distaccato presso la stessa.

In termini prospettici, le caratteristiche attuali dell'utenza e del patrimonio, le recenti tendenze evolutive del contesto socio-economico in cui la Società opera e il potenziale impatto che la pandemia da Covid-19 potrà avere sulle stime ad oggi disponibili permettono di delineare i principali ambiti in chiave strategica che vedrà coinvolta la Società nel prossimo futuro e/o che ha già visto delineati primi assi di intervento.

In primo luogo, rileva il rapporto tra patrimonio immobiliare gestito e utenza attualmente servita. Il patrimonio di medio-grandi dimensioni gestito dalla Società vede un inquilinato perlopiù composto da nuclei con massimo due membri. Non a caso, sotto questo profilo, la normativa provinciale ha già rafforzato l'indirizzo a vantaggio dei nuclei pluricomponenti, oltre a non prevedere nessun beneficio nella costituzione della graduatoria per persone con età superiore ai 65, che implicitamente va nella medesima direzione del primo tema trattato e che rappresenta un ulteriore elemento di unicità del caso trentino rispetto al campione analizzato.

Parallelamente e come complementare a quanto appena descritto, un'altra sfida intercettata da ITEA riguarda l'ambito sociale del servizio, nell'ottica di ricomporre e mettere a sistema i diversi elementi già in essere, ad esempio facendo rete e rafforzando il coordinamento con l'assistenza sociale delle comunità di valle o promuovendo in maniera più vigorosa il servizio di mediazione sociale. Non sorprende dunque che il riassetto della configurazione organizzativa che sarà a regime dal 2022 preveda un maggior accorpamento funzionale e una sostanziale divaricazione del profilo aziendale con soli due Settori (Gestione Integrata del Patrimonio e Gestione dell'Abitare), conferendo maggiore equilibrio alle due anime del servizio abitativo. Resta naturalmente aperto il tema dei meccanismi operativi che effettivamente verranno a generarsi e la messa a terra del nuovo assetto nel superamento delle logiche organizzative sin qui abbracciate.

A questi aspetti si aggiungono alcune considerazioni riguardanti le dinamiche di contesto tendenziali trattate in apertura di capitolo, che con la pandemia da Covid-19 possono far registrare una decisa accelerazione in termini di peggioramento complessivo delle condizioni socio-economiche dei potenziali beneficiari, con allungamento delle liste d'attese, e degli attuali inquilini delle unità immobiliari, con impatto diretto e immediato sugli *economics* della Società. Tali dinamiche possono infatti fisiologicamente generare tensioni rilevanti sulla sostenibilità aziendale e parimenti sulla capacità della stessa di rispondere al fabbisogno emergente stante l'attuale dotazione di offerta gestita. Sotto questo profilo, le limitazioni derivanti dall'impiego di risorse in c/capitale potrebbero amplificare lo spazio di azione della Società (non solo di ITEA), in quanto non è prevista la possibilità di tramutare tali risorse in aumento di capitale societario da «trasformare» in beni su cui costruire gestione e risposta al fabbisogno autonomo.

14. Il caso ATC Piemonte Centrale

di Raffaella Saporito e Francesco Vidè[1]

14.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Piemonte l'edilizia sociale è gestita dalle Agenzie Territoriali per la Casa (ATC), enti pubblici non economici, che riportano direttamente a Regione Piemonte, sono proprietari di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica e gestiscono una quota minoritaria di alloggi di proprietà dei Comuni.

Le ATC sono organizzate su base provinciale ed inter-provinciale: le sette aziende precedentemente attive sul territorio regionale sono state razionalizzate, attraverso un processo di accorpamento, nelle attuali tre ATC: una sul territorio di Novara/Vco, Biella e Vercelli (ATC Piemonte Nord); una sul territorio di Alessandria, Asti e Cuneo (ATC Piemonte Sud); una sulla provincia di Torino (ATC Piemonte Centrale).

Per quanto concerne le funzioni istituzionali, Regione Piemonte esercita azione legislativa, regolamentare, amministrativa, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento finalizzata alla promozione dell'edilizia sociale, nonché di controllo e riordino degli enti operanti nel settore. L'attività di governance di Regione Piemonte si focalizza principalmente sugli aspetti economico-finanziari, rapportando il numero dei dipendenti al patrimonio gestito, monitorando il costo degli organi istituzionali e comparando i principali dati di bilancio tra le diverse Agenzie. All'interno della Regione e della Direzione Sanità e Welfare, il Settore Politiche di Welfare Abitativo si occupa delle attività di programmazione delle politiche di sostegno alla domanda abitativa, analisi del fabbisogno e predisposizione di bandi per l'assegnazione delle risorse, analisi e valuta-

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Emilio Bolla, Luigi Brossa, Salvatore Bruzzese, Gianluca Periotto (quest'ultimo al tempo) di ATC Piemonte Centrale, Piergiorgio Dvornicich e Anna Palazzi di Regione Piemonte.

zione delle misure di edilizia sociale, definizione dei requisiti di accesso e determinazione dei canoni di locazione. Nei confronti delle Agenzie Territoriali per la Casa, il Settore Politiche di Welfare Abitativo è chiamato ad esercitare funzioni di indirizzo e impulso, definendo obiettivi annuali e pluriennali da assegnare alle ATC e monitorando i principi atti e la gestione amministrativa dell'ente. In secondo luogo, il Settore predispone gli atti di nomina dei Presidenti e dei Vice-Presidenti dei Consigli di Amministrazione delle Agenzie, oltre a stilare l'elenco regionale di idonei in cui il Presidente può selezionare il Direttore Generale.

Nei confronti dei Comuni, invece, Regione Piemonte attraverso il Settore Politiche di Welfare Abitativo fornisce indirizzi e direttive per la realizzazione delle misure di edilizia sociale, oltre a monitorare, rendicontare e controllare l'attuazione delle attività programmate. Gli stessi Comuni sono invece responsabili dell'assegnazione degli alloggi di edilizia sociale: in particolare, il Comune in cui gli alloggi sono situati emette bandi di concorso, finalizzati alla formazione di graduatorie comunali. Il comune provvede, inoltre, alla raccolta delle domande, alla verifica della loro regolarità e della sussistenza della documentazione, procedendo in seguito all'assegnazione degli alloggi. Da ultimo, il Comune può disporre dell'esclusione di soggetti dalla graduatoria, dell'annullamento dell'assegnazione o dell'eventuale decadenza dell'assegnatario.

All'interno di questo quadro istituzionale, si inserisce ATC Piemonte Centrale, che amministra e gestisce il patrimonio abitativo del proprio ambito territoriale di competenza: la provincia di Torino. Si tratta di un territorio estremamente esteso, pari a circa 7.000 chilometri quadrati, in cui risiedono più di due milioni di abitanti con un'elevata densità abitativa. L'area presenta un livello di ricchezza dei residenti mediamente elevato, con un PIL pro-capite pari a circa 32.000 euro. Allo stesso tempo, si rileva un tasso di disoccupazione pari all'8,3% e il 10,6% della popolazione residente con ISEE nullo. Inoltre, presso l'area Nord di Torino si registra un basso prezzo medio di vendita al metro quadro degli alloggi, pari a circa 1.155€, a causa del forte impatto determinato dalla crisi economica e dalla composizione sociale eterogenea della popolazione di riferimento. In questo senso, le offerte di vendita degli alloggi di ATC Piemonte Centrale risultano allineate (se non superiori) rispetto ai prezzi del mercato immobiliare, che presenta soluzioni competitive e spesso vantaggiose rispetto ad ATC Piemonte Centrale.

14.2 Il profilo aziendale

Al fine di rendere maggiormente efficiente ed integrato il servizio di edilizia residenziale pubblica, nel 2014 è stato approvato il disegno di legge n. 2 "Riordino

delle Agenzie Territoriali per la Casa"[2], con cui le Aziende Territoriali per la Casa (ATC) di Regione Piemonte sono passate da 7 a 3. In particolare, sono state accorpate in un'unica agenzia (ATC Piemonte Nord) le tre aziende precedentemente attive nei territori di Novara/Vco, Biella e Vercelli. Il medesimo processo ha portato alla fusione delle aziende di Alessandria, Asti e Cuneo all'interno di ATC Piemonte Sud. Da ultimo, l'Agenzia Territoriale per la Casa della Provincia di Torino ha assunto la denominazione di Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale, mantenendo la propria competenza sull'ambito territoriale della provincia di Torino, che include oltre 100 Comuni.

Ai sensi della normativa vigente, ATC Piemonte Centrale è un ente pubblico non economico, ausiliario della Regione, dotato di autonomia organizzativa, patrimoniale amministrativa e contabile. La Regione approva, inoltre, lo Statuto ed esercita una funzione di indirizzo e controllo sulle attività di ATC Piemonte Centrale.

ATC Piemonte Centrale si compone di tre organi aziendali: (i) il Presidente, che assume la rappresentanza istituzionale e legale dell'ente, proponendo gli obiettivi e i programmi prioritari e monitorando l'andamento dell'amministrazione; (ii) il Consiglio di Amministrazione, che definisce gli obiettivi, verifica i risultati, approva i regolamenti interni e i documenti economico-finanziari; (iii) il Revisore Legale, che verifica la contabilità dell'ente e il rispetto della normativa relativa alla gestione finanziaria. Il Consiglio di Amministrazione, inoltre, provvede alla nomina di un Direttore Generale, selezionando uno dei profili inseriti dal Consiglio Regionale all'interno di un albo di idonei. Pertanto, il processo di nomina del DG si articola in una prima fase di preselezione effettuata dal livello politico regionale attraverso la costituzione dell'albo e in una seconda fase di selezione in cui viene affidata autonomia alla singola Azienda nella scelta del Direttore Generale tra i nomi inclusi all'interno dell'albo. Il Direttore Generale assume la responsabilità gestionale dell'ente, curando l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione, adottando provvedimenti finalizzati a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione di ATC Piemonte Centrale e, in generale, sopraintendendo l'attività tecnico-amministrativa e finanziaria dell'ente.

Il Direttore Generale di ATC Piemonte Centrale presiede una struttura organizzativa semplice e lineare, che presenta due settori in *line*. Da un lato, il settore tecnico, responsabile delle attività di programmazione, progettazione ed esecuzione di tutti gli interventi edilizi (dalla messa in sicurezza delle unità immobiliari alla costruzione di nuovi alloggi, passando attraverso gli interventi di

[2] Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)

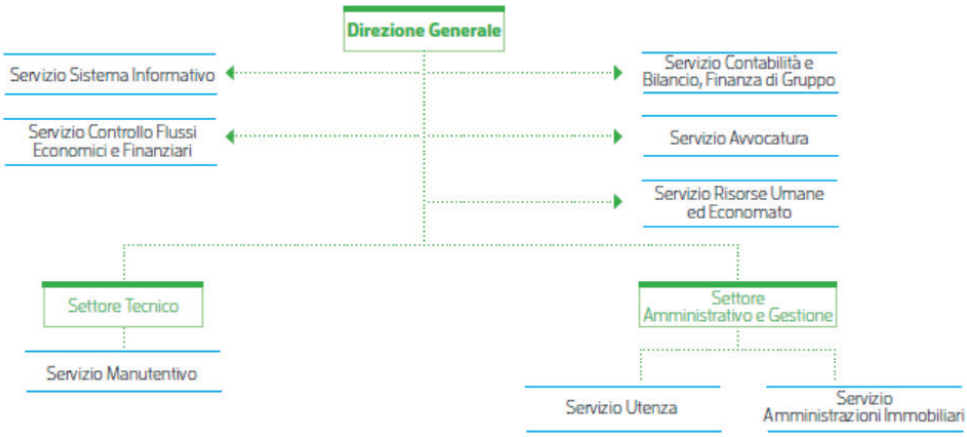
manutenzione ordinaria e straordinaria), oltre alla relativa gestione tecnica, contabile e amministrativa.

Dall'altro lato, il settore amministrativo e gestione si focalizza sui processi di amministrazione degli immobili e sul coordinamento dei servizi all'utenza. In particolare, attraverso il Servizio Amministratori Immobiliari, gestisce il patrimonio in amministrazione condominiale diretta ed esterna, gli impianti tecnologici, la bollettazione e i servizi a rimborso agli inquilini e al coordinamento dei servizi all'utenza. Attraverso il Servizio Utenza gestisce i contratti di edilizia sociale, cambi alloggio e subentri, il fondo sociale, l'anagrafe e il censimento dell'utenza, lo sportello unico, i servizi ausiliari e la vigilanza.

Ai due settori si aggiungono ulteriori servizi in line, quali il servizio vendite e locali commerciali e il servizio progetti speciali, patrimonio, amianto e ambiente, oltre alla presenza di unità organizzative in staff al Direttore Generale che si occupano della gestione amministrativa dell'ente, dai sistemi informativi al bilancio economico-patrimoniale, passando attraverso i servizi di avvocatura e gestione delle risorse umane.

Il modello organizzativo di ATC Piemonte Centrale si contraddistingue, pertanto, per un chiaro allineamento tra l'articolazione delle strutture aziendali e le funzioni dell'ente, concentrando all'interno di due settori le principali linee di azione, senza disperdere e duplicare le attività all'interno di micro-strutture organizzative.

Figura 14.1 - Organigramma di ATC Piemonte Centrale



All'interno di questa struttura organizzativa, al 31 dicembre 2019, si rileva la presenza di 221 unità di personale, di cui 7 dirigenti (3,2%). Tuttavia, si evi-

denzia che il numero di dipendenti di ATC Piemonte Centrale si è successivamente ridotto a causa di numerosi pensionamenti, che hanno evidenziato la necessità di definire piani di successione per trasferire le conoscenze e le competenze necessarie. I dipendenti risultano prevalentemente dedicati ad attività di gestione del servizio, quali, a titolo esemplificativo, contatto con l'utenza e con i servizi comunali di riferimento, bollettazione, contrasto alla morosità e alle occupazioni. Una percentuale rilevante del personale si dedica ad attività di gestione del patrimonio e di amministrazione dell'ente, attraverso le funzioni di staff (contabilità e bilancio, personale, affari generali, acquisti, qualità, programmazione e controllo di gestione, sistemi informativi, etc). Inoltre, un'Area specifica di ATC Piemonte Centrale si occupa di attività commerciale, gestendo il patrimonio che non viene dedicato ad edilizia sociale ma destinato a locali commerciali, posti auto, garage, parcheggi, che generano sei milioni di canoni annui contribuendo al miglioramento della stabilità economica dell'Azienda. La medesima Area gestisce la sussidiarietà orizzontale e le collaborazioni con il terzo settore con circa 150 unità immobiliari escluse dall'ERP e destinate al welfare locale attraverso la collaborazione con associazioni di volontariato per svolgere iniziative di housing sociale rivolte alle categorie più fragili della popolazione. Tali iniziative consentono di introdurre elementi di autogoverno di queste unità immobiliari, in quanto gli inquilini pagano un affitto e la parte eccedente rispetto ai canoni tradizionali viene reinvestita in servizi sociali per gli utenti.

Si sottolinea che, trattandosi di ente pubblico non economico, il personale di ATC Piemonte Centrale è sottoposto alle disposizioni contrattuali del CCNL Enti Locali, segnando una distinzione rispetto ai dipendenti delle altre aziende analizzate, il cui rapporto di lavoro è invece regolato dal contratto Federcasa.

Nel 2019 ATC Piemonte Centrale gestiva un patrimonio abitativo di quasi 30.000 alloggi in locazione (29.132), recentemente ridotto a circa 27.000 unità abitative. Rispetto agli alloggi in locazione nel 2019, il 97% (28.258) sono dedicati ad edilizia residenziale pubblica e solo il 3% (1.001) non ERP. Rispetto al totale di alloggi ERP, il 64% è di proprietà di ATC Piemonte Centrale. Si rileva, pertanto, il rapporto di una unità di personale per 132 alloggi, valore superiore rispetto alla media delle Aziende analizzate.

ATC Piemonte Centrale serve più di 60.000 utenti (60.065) e 25.847 nuclei familiari: di questi il 23% (6.006) risulta moroso da oltre 12 mesi. Ciò significa che un nucleo su quattro non riesce a pagare canone di locale e spese di gestione, con un impatto rilevante sulla dimensione economico-finanziaria, che nel 2019 presenta un risultato operativo negativo e costi di produzione che eccedono le entrate correnti totali. Tuttavia, si evidenzia che sul tasso di morosità assume un impatto rilevante la previsione della normativa regionale che stanzia il

Fondo Sociale per gli utenti che hanno versato meno del 15% dei canoni e delle spese di gestione richieste e che hanno un ISEE inferiore a 6.200€. Tale previsione incentiva alcune categorie di utenti alla morosità incolpevole: nel primo anno circa un utente su tre non paga l'affitto, mentre la percentuale si riduce a circa il 7% al decimo anno di permanenza.

14.3 Il profilo dell'utenza ERP

Negli alloggi ERP di ATC Piemonte Centrale risiedono 60.065 utenti, che costituiscono 25.847 nuclei familiari. Pertanto, ciascun nucleo è mediamente composto da 2,3 membri. In particolare, il 66% dei nuclei familiari che risiedono negli alloggi ERP sono costituiti da uno o due componenti, con il 36% di persone sole all'interno degli immobili di ATC Piemonte Centrale, mentre solo il 19% dei nuclei si compone di quattro o più membri. Si registra, pertanto, la prevalenza di nuclei di ridotte dimensioni, anche in ragione di trascinamenti delle assegnazioni storiche e a seguito dell'azione di filtro della normativa regionale che nella formazione delle graduatorie prevede l'attribuzione di punteggi aggiuntivi alle persone che vivono sole o in coppia.

La normativa regionale prevede, inoltre, punteggi aggiuntivi per richiedenti che hanno superato il sessantacinquesimo anno di età. Non sorprende, pertanto, che una proporzione significativa di utenti (26%) sia over65: più di un utente su quattro ha oltre 65 anni. In generale, emerge il profilo di nuclei di piccole dimensioni (formati prevalentemente da uno o due componenti) con una quota rilevante di persone anziane, che permangono all'interno degli alloggi ERP per un lungo periodo di tempo. Il 58% degli utenti, infatti, risiede negli immobili di ATC Piemonte Centrale da oltre 10 anni, il 34% da più di 20 anni.

Si evidenzia, tuttavia, che solo lo 0,8% degli utenti risiede in alloggi ERP da oltre 30 anni. Tale peculiarità deriva dalle specificità della normativa regionale, che consentiva agli utenti, dopo dieci anni di residenza presso gli alloggi di ATC Piemonte Centrale, di riscattare ed acquistare l'immobile, con un impatto sia sul profilo dell'utenza sia sulla dimensione economico-finanziaria. Sono, infatti, gli utenti con reddito maggiore ad acquistare l'immobile ad un prezzo conveniente (in media sotto ai 30.000 euro), privando ATC Piemonte Centrale delle entrate da canoni di quella fascia di utenti che non solo pagano un canone elevato, ma mostrano anche una minore propensione alla morosità. Questa misura è stata disegnata per consentire agli inquilini di riscattare la propria condizione economica e divenire proprietari dell'alloggio, dovendo pagare ad ATC Piemonte Centrale il 10% del valore catastale dell'immobile per poterlo rivendere liberamente sul mercato.

In secondo luogo, la riduzione del patrimonio abitativo determina la necessità per ATC Piemonte Centrale di acquistare nuovi immobili sul mercato ad

un prezzo superiore: mediamente sono necessari tre alloggi riscattati per acquistare un solo nuovo immobile, determinando una contrazione del patrimonio o un significativo incremento di spesa per mantenere lo stesso numero di abitazioni.

Analizzando il profilo dell'utenza per fascia di canone, si evidenzia che gli inquilini di ATC Piemonte Centrale appartengono prevalentemente all'area di sostegno e protezione (84%), cui si aggiunge il 12% degli utenti in fascia di stabilità. Viceversa, solo il 5% degli utenti si colloca in fascia di sicurezza e permanenza. Pertanto, la quasi totalità degli utenti di ATC Piemonte Centrale versa in condizioni di estrema povertà e fragilità, in quanto la fascia di sostegno e protezione includono inquilini monocomponenti con un reddito che va da un minimo di 6.000 euro ad un massimo di 20.000 euro, e famiglie numerose (con cinque o più inquilini) con un reddito massimo inferiore a 31.200 euro, ma che molto spesso si attesta ai livelli minimi.

Il regolamento dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia sociale considera due variabili per determinare l'appartenenza di un nucleo familiare alle diverse aree, coniugando il livello reddituale con le dimensioni del nucleo familiare (Tabella 14.1).

Tabella 14.1 - Fasce di canone di ATC Piemonte Centrale

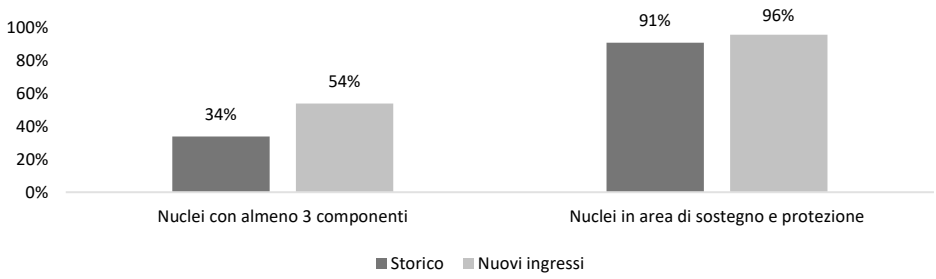
		COMPOSIZIONE NUCLEO				
		1 PERSONA coeff. 1	2 PERSONE coeff. 1,05	3 PERSONE coeff. 1,16	4 PERSONE coeff. 1,37	5 O PIU' PERSONE coeff. 1,56
AREA	Fascia	REDDITO	REDDITO	REDDITO	REDDITO	REDDITO
Sostegno	1	0-6.000,00 €	0-6.300,00 €	0-6.960,00 €	0-8.220,00 €	0-9.360,00 €
Protezione	2	6.000,01-8.000,00 €	6.300,01-8.400,00 €	6.960,01-9.280,00 €	8.220,01-10.960,00 €	9.360,01-12.480,00 €
	3	8.000,01-10.000,00 €	8.400,01-10.500,00 €	9.280,01-11.600,00 €	10.960,01-13.700,00 €	12.480,01-15.600,00 €
	4	10.000,01-12.000,00 €	10.500,01-12.600,00 €	11.600,01-13.920,00 €	13.700,01-16.440,00 €	15.600,01-18.720,00 €
	5	12.000,01-14.000,00 €	12.600,01-14.700,00 €	13.920,01-16.240,00 €	16.440,01-19.180,00 €	18.720,01-21.480,00 €
	6	14.000,01-16.000,00 €	14.700,01-16.800,00 €	16.240,01-18.560,00 €	19.180,01-21.920,00 €	21.480,01-24.960,00 €
	7	16.000,01-18.000,00 €	16.800,01-18.900,00 €	18.560,01-20.880,00 €	21.920,01-24.660,00 €	24.960,01-28.080,00 €
	8	18.000,01-20.000,00 €	18.900,01-21.000,00 €	20.880,01-23.200,00 €	24.660,01-27.400,00 €	28.080,01-31.200,00 €
Stabilità	9	20.000,01-22.000,00 €	21.000,01-23.100,00 €	23.200,01-25.520,00 €	27.400,01-30.140,00 €	31.200,01-34.320,00 €
	10	22.000,01-24.000,00 €	23100,01-25.200,00 €	25.520,01-27.840,00 €	30.140,01-32.880,00 €	34.320,01-37.440,00 €
	11	24.000,01-26.000,00 €	25.200,01-27.300,00 €	27.840,01-30.160,00 €	32.880,01-35.620,00 €	37.440,01-40.560,00 €
	12	26.000,01-28.000,00 €	27.300,01-29.400,00 €	30.160,01-32.480,00 €	35.620,01-38.360,00 €	40.560,01-43.680,00 €
	13	28.000,01-30.000,00 €	29.400,01-31.500,00 €	32.480,01-34.800,00 €	38.360,01-41.100,00 €	43.680,01-46.800,00 €
Sicurezza	14	30.000,01-32.000,00 €	31.500,01-33.600,00 €	34.800,01-37.120,00 €	41.100,01-43.840,00 €	46.800,01-49.920,00 €
	15	32.000,01-34.000,00 €	33.600,01-35.700,00 €	37.120,01-39.440,00 €	43.840,01-46.580,00 €	49.920,01-53.040,00 €
	16	34.000,01-36.000,00 €	35.700,01-37.800,00 €	39.440,01-41.760,00 €	46.580,01-49.320,00 €	53.040,01-56.160,00 €
	17	36.000,01-38.000,00 €	37.800,01-39.900,00 €	41.760,01-44.080,00 €	49.320,01-52.060,00 €	56.160,01-59.280,00 €
	18	38.000,01-40.000,00 €	39.900,01-42.000,00 €	44.080,01-46.400,00 €	52.060,01-54.800,00 €	59.280,01-62.400,00 €
Permanenza	19	oltre 40.000,00 €	oltre 42.000,00 €	oltre 46.400,00 €	oltre 54.800,00 €	oltre 62.400,00 €

Nel 2019, inoltre, quasi la metà degli utenti (48%) risulta disoccupata e senza reddito, ponendo forti criticità rispetto alla capacità di pagare i canoni di locazione e le spese di gestione degli immobili. Di conseguenza, il tasso di morosità di ATC Piemonte Centrale (considerando i nuclei morosi da oltre 12 mesi) supera il 20% (23,2%). Si sottolinea come questo dato includa una percentuale

significativa di utenti che al primo anno rientra nella morosità incolpevole per poter accedere al Fondo Sociale offerto dalla Regione.

Analizzando il profilo dei nuovi inquilini di ATC Piemonte Centrale, nel 2019 si registra l'ingresso di 1.908 utenti e 637 nuclei familiari che presentano diverse caratteristiche rispetto al profilo dell'utenza storica. Aumentano le dimensioni dei nuclei (39% con almeno quattro componenti a fronte del 30% di famiglie monocomponenti) e le relative fragilità economiche. Infatti, il 96% dei nuovi nuclei si colloca nelle fasce di sostegno e protezione, con un reddito medio per nucleo pari a 11.051,55€ e il 26% dei nuclei con meno di 5.000€ di reddito complessivo (il 74% dei nuclei con un reddito inferiore ai 15.000€). I nuovi inquilini, pertanto, sono più poveri rispetto agli assegnatari storici.

Figura 14.2 - Profilo dei nuovi ingressi rispetto a utenti e nuclei storici



L'utenza di ATC Piemonte Centrale, anche a causa della precedente normativa regionale, si contraddistingue per un profilo di estrema fragilità economica e sociale, con una percentuale ridotta di nuclei in fascia di stabilità o permanenza (5%) e la significativa presenza di persone anziane sole all'interno degli appartamenti. Tuttavia, le nuove famiglie assegnatarie sono sempre più numerose, presentando maggiori criticità sociali e il rischio di cadere in situazioni di morosità. ATC Piemonte Centrale serve i bisogni sociali e le fragilità più profonde del territorio accettando il rischio di elevati tassi di morosità e ponendo rilevanti questioni rispetto alla sostenibilità economico-finanziaria del modello di servizio delle Aziende Casa.

14.4 Il profilo del patrimonio

Nel 2019 il patrimonio abitativo di ATC Piemonte Centrale si compone di 29.132 alloggi in locazione (recentemente in calo a circa 27.000 unità abitative), di cui il 97% (28.258) destinati ad edilizia residenziale pubblica. Il modello di ATC prevede una proprietà mista, in quanto 18.180 alloggi ERP (64%) sono di

proprietà aziendale, mentre il restante patrimonio immobiliare offerto in locazione è di proprietà comunale. Si segnala che ATC Piemonte Centrale gestisce complessivamente oltre 50.000 alloggi (50.717), considerando anche gli immobili che sono stati riscattati dagli assegnatari, amministrati da ATC ma di proprietà privata. Di questi, il 67% (34.170) sono in condominio (con affittuari che pagano il canone di locazione ad ATC Piemonte Centrale e proprietari che hanno riscattato o acquistato l'alloggio), mentre la restante percentuale è costituita da edifici con solo affittuari. In totale si rileva la presenza, di 1.733 condomini in locazione, di cui 513 interamente di proprietà aziendale e gestiti attraverso amministratori di ATC Piemonte Centrale, con il residuo dei condomini gestito attraverso amministratori esterni.

Rispetto alla taglia degli appartamenti ERP in locazione, il patrimonio abitativo di ATC Piemonte Centrale si caratterizza per la presenza di alloggi di medie-grandi dimensioni: la metà degli immobili (49,2%) ha oltre 65 mq e il 39,2% una dimensione compresa tra 40 e 65 mq. Solo l'11,6% degli alloggi ha una dimensione inferiore ai 40 mq. Si rileva, pertanto, un parziale disallineamento tra il profilo degli utenti attuali e le dimensioni degli alloggi: a fronte del 36% dei nuclei familiari monocomponenti solo il 6% degli utenti vive in alloggi di piccole dimensioni. Ciò significa che ad oggi persone sole risiedono in appartamenti di taglia superiore rispetto alle proprie esigenze, determinando da un lato elevate spese di gestione e un maggior rischio di morosità, dall'altro l'impossibilità di sfruttare tali appartamenti per accogliere famiglie numerose, che rappresentano sempre più il profilo dei nuovi richiedenti di ATC Piemonte Centrale. Si evidenzia, pertanto, la presenza di nuclei numerosi in graduatoria che non trovano a disposizione case di dimensioni adeguate e spesso si ritrovano a dover abitare in alloggi di piccole dimensioni. Si prevede il pagamento di una sanzione nel caso in cui gli inquilini rifiutino la proposta effettuata da ATC Piemonte Centrale di cambiare alloggio, ma molto spesso le persone sole anziane sono disposte a pagare questa sanzione pur di rimanere all'interno dell'alloggio e del quartiere in cui hanno vissuto. Ciò determina rilevanti impatti per l'efficace gestione del patrimonio abitativo di ATC.

L'inappropriatezza del patrimonio abitativo rispetto ai fabbisogni degli inquilini è determinata dal progressivo invecchiamento degli utenti, che percepiscono il servizio come permanente, potendo anche usufruire dall'opzione di riscattare gli appartamenti dopo 10 anni di permanenza. Rimangono, pertanto, anziani soli all'interno di appartamenti grandi con spese di gestione non sostenibili. Il patrimonio immobiliare di ATC Piemonte Centrale è stato storicamente destinato alla classe operaia della città di Torino, cui veniva garantita la possibilità di riscattare l'immobile trasferendo valore dall'azienda al singolo

proprietario. In questo modo, tuttavia, si genera un impoverimento del patrimonio abitativo aziendale (mediamente i ricavi generati dal riscatto di tre alloggi coprono il costo per l'acquisto sul mercato di un nuovo alloggio), mentre permane all'interno delle abitazioni solo quella fascia di utenti che non è economicamente in grado di acquistare la casa e che fatica a pagare regolarmente canone e spese di gestione. L'impatto negativo sulla dimensione economico-finanziaria, come anticipato nel paragrafo precedente, è acuito dal profilo dei nuovi ingressi, che non rappresentano più la classe operaia della città di Torino, bensì nuove e più profonde fragilità economiche e sociali.

ATC Piemonte Centrale ha definito un piano per colmare il *mismatch* sull'appropriatezza degli alloggi attraverso la predisposizione di bandi di mobilità e l'introduzione di un canone sanzionatorio per gli inquilini che non intendono spostarsi al verificarsi di determinate condizioni (es: decesso del coniuge), che rischia di incrementare ulteriormente il livello di morosità. Tali opzioni risultano, tuttavia, critiche in quanto gli utenti preferiscono rimanere all'interno della rete solidale di persone che hanno creato intorno al proprio alloggio. In secondo luogo, gli alloggi liberi vengono richiesti dal Comune per controbilanciare le spese sociale sostenute per mantenere le persone che hanno perso l'abitazione all'interno degli alberghi della città.

Si evidenzia, pertanto, la necessità di ripensare le caratteristiche del patrimonio di ATC Piemonte Centrale in base ai fabbisogni sociali da soddisfare: in questo senso, sarebbe opportuno avere grandi alloggi per accogliere famiglie numerose e micro-alloggi per coprire ulteriori esigenze come, ad esempio, offrire un servizio abitativo nelle vicinanze delle strutture ospedaliere ai parenti di pazienti ricoverati che non sono in grado di pagare una stanza di hotel.

In generale, oltre all'inappropriatezza del patrimonio abitativo, si evidenzia la presenza di ulteriori emergenze e casi critici di gestione del patrimonio abitativo e dell'utenza. Ad esempio, a Torino gli stabili di corso Racconigi si trovano attualmente in condizioni pericolanti dal punto di vista strutturale e pertanto sono state attivate procedure di trasferimento di circa 350 nuclei familiari in altri alloggi per procedere alla riqualificazione degli immobili.

Nel corso del 2019 è stata appaltata la costruzione di 24 nuove unità abitative e ne sono state ultimate 40, con 50 interventi di manutenzione straordinaria in progettazione, affidamento ed esecuzione. Sempre nel 2019 sono state liberate 1.067 unità immobiliari destinate ad ERP per decesso o decadenza dell'assegnatario, di cui la metà (518) con una dimensione compresa tra 40 e 65 metri quadrati. Pertanto, nel 2019 si è liberato il 3,7% degli alloggi ERP in locazione, ma non tutti vengono immediatamente riassegnati: a titolo esemplificativo, nel 2019 sono 637 i nuovi nuclei familiari, che rappresentano il 60% degli alloggi liberati nel medesimo anno. Si evidenzia, pertanto, un elevato numero di alloggi sfitti a causa dei tempi di riattamento e manutenzione degli immobili.

Tale criticità deriva, da un lato, da scarse disponibilità di risorse economiche (vedi *infra*), dall'altro può essere colmata attraverso una migliore programmazione delle attività di riattamento delle unità abitative. ATC Piemonte Centrale ha anche attivato progetti di auto-recupero, delegando ai nuovi inquilini le attività di manutenzione ordinaria.

Da ultimo, si evidenzia che attraverso le misure nazionali (ecobonus e superbonus 110%, bonus facciate, etc) si è avviato un programma di interventi di efficientamento energetico e di miglioramento manutentivo, infrastrutturale e di sicurezza, ivi compresi interventi per la riduzione delle barriere architettoniche che coinvolgerà almeno 500 edifici (sia a regime condominiale che in intera proprietà) per importi prossimi complessivamente a 500 milioni di euro nell'arco dei prossimi tre anni.

14.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ATC Piemonte Centrale ha prodotto nel 2019 un risultato operativo negativo per oltre 7 milioni di euro con una redditività per unità di ricavo[3] pari a -36%. Le entrate correnti ammontano a 63.115.444€, ma non sono in grado di coprire i 70.668.996€ di spese correnti.

Rispetto ai dati economici delle aziende incluse nel campione, i ricavi da canoni rappresentano una quota ridotta dei ricavi complessivi, in quanto si attestano al 33% rispetto ad una media del 44%. Inoltre, i ricavi da canoni sono in grado di coprire solo il 30% dei costi operativi, mentre in media nelle altre aziende i ricavi generati dai canoni riescono a coprire la metà dei costi di gestione (46%). Il peso delle spese e dei costi dei servizi (pulizia delle scale, riscaldamento, acqua, elettricità, etc) sono nettamente superiori rispetto al canone medio, definito dalla normativa regionale sotto alla media del Nord Italia: il canone medio di ATC Piemonte Centrale si attesta a circa 98€, mentre a Milano il canone medio è pari a 140€, a Venezia 125€, a Firenze 120€. Pertanto, ATC Piemonte Centrale si trova a gestire il servizio abitativo con meno risorse rispetto alle altre aziende.

Ai ricavi da canoni, tuttavia, è possibile aggiungere il compenso ricevuto dal Comune di Torino e dagli altri Comuni della Provincia per la gestione e la manutenzione degli immobili di loro proprietà, pari a 33€ al mese per alloggio (dato inferiore rispetto ai 45€ concessi alle aziende dell'Emilia-Romagna). In particolare, la convezione con il Comune di Torino ha un valore intorno ai 4 milioni di euro. Inoltre, una quota significativa dei canoni deriva dall'attività

[3] Calcolata come rapporto tra il risultato operativo e i ricavi totali

commerciale relativi alla gestione del patrimonio che non viene dedicato ad edilizia sociale ma viene destinato a locali commerciali, posti auto, garage, parcheggi.

ATC Piemonte Centrale serve un'utenza caratterizzata da rilevanti fragilità economiche: gli inquilini con reddito elevato hanno avuto l'opportunità di acquistare l'immobile dopo dieci anni di permanenza, lasciando all'interno degli immobili gli utenti con minore capacità reddituale e maggiore rischio di morosità. L'elevato tasso di morosità (il 20% dei nuclei familiari è moroso da oltre dodici mesi) ha impatto sui ricavi che, come anticipato, coprono solo il 30% dei costi operativi. In secondo luogo, i nuovi ingressi non sono più rappresentati dalla classe operaia di Torino, bensì da famiglie numerose con fragilità economiche e sociali, che non garantiscono la medesima capacità reddituale pagando canoni di locazione più bassi e esponendosi a maggiori rischi di morosità.

In questo senso, al fine di garantire la sostenibilità economica rivolgendosi al medesimo target sociale, è necessario integrare le entrate di ATC Piemonte Centrale con trasferimenti dai Comuni, definendo un canone di riferimento e versando nelle casse di ATC la differenza tra i canoni pagati e il canone di riferimento. Allo stesso tempo, è necessario ridisegnare il rapporto con Regione Piemonte, che attualmente riconosce solo il fondo sociale per la morosità incolpevole, anticipato da ATC Piemonte e restituito dalla Regione (ad oggi le restituzioni sono ferme al 2016).

14.6 Il rapporto con il mercato

ATC Piemonte Centrale si serve di una società in house (Exe.gesi SpA) per la gestione di servizi tecnici del patrimonio immobiliare pubblico, quali gestione del calore, impianti tecnologici e impianti di sollevamento, con una specializzazione nella realizzazione di impianti di cogenerazione termica e in attività di global service. Inoltre, nell'ambito del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie di ATC Piemonte Centrale, Exe.gesi ha acquistato l'azienda "Ma.net s.r.l.", deputata principalmente all'attività manutentiva del patrimonio amministrato. Di conseguenza, dal 2017 Exe.gesi si occupa anche della manutenzione sui fabbricati di proprietà di ATC Piemonte Centrale o dalla stessa amministrati.

Il presidio di queste attività risulta un *asset* strategico fondamentale, in quanto è necessario offrire servizi ad un costo sostenibile per gli utenti fragili garantendo allo stesso tempo un ritorno economico per ATC Piemonte Centrale e sempre maggiori investimenti sull'efficientamento energetico degli immobili.

Allo stesso tempo, ATC Piemonte Centrale esternalizza alcuni servizi amministrativi alla società partecipata Casa ATC Servizi s.r.l., che si occupa prevalentemente di gestire i sistemi informatici, erogare un servizio di call center

per l'utenza, amministrare la contabilità generale e analitica, offrire assistenza tecnica e gestionale per la realizzazione di progetti destinati all'utenza, custodire gli archivi, presidiare il sistema qualità, supportare le attività delle direzioni di ATC, gestire contratti di natura privata e le pratiche amministrative relative alle amministrazioni condominiali.

Inoltre, nel 2019 ATC Piemonte Centrale ha appaltato oltre 30 milioni di lavori, forniture e servizi, cui si aggiunge il valore della Convenzione decennale con la società in house (pari a 43.366.472,75€). Di questi il 68% riguarda appalti di servizi, che sono stati complessivamente 279.

14.7 Conclusioni

ATC Piemonte Centrale rappresenta un caso significativo per analizzare il posizionamento strategico delle Aziende Casa ed i relativi modelli di business. In primis per quanto concerne la sua natura giuridica di ente pubblico non economico, disciplinato da norme derogatorie rispetto al diritto civile e con dipendenti soggetti al contratto Enti Locali. In secondo luogo, ATC Piemonte Centrale gestisce un grande patrimonio immobiliare, che è stato storicamente destinato alla classe operaia della città di Torino, in grado di sostenere il pagamento dei canoni di locazione e la sostenibilità economico-finanziaria dell'azienda.

Tuttavia, il riscatto da parte dei nuclei più abbienti delle proprie abitazioni ha sicuramente consentito a molti inquilini di riqualificare la propria situazione economica e divenire proprietari di un immobile, ma dalla prospettiva aziendale ha determinato, da un lato, l'impoverimento del patrimonio abitativo di ATC Piemonte Centrale (che per far fronte alla crescente domanda abitativa a canone convenzionato ha dovuto acquistare o costruire nuovi immobili a prezzi di mercato superiori), dall'altro, una riduzione nei ricavi da canone. Infatti, permane all'interno degli alloggi di ATC Piemonte Centrale quella fascia di utenti che non ha le possibilità economiche per riscattare la casa e che quindi fatica a pagare regolarmente canone e spese di gestione. Si tratta prevalentemente di persone anziane sole all'interno di alloggi di grandi dimensioni, che non vengono adeguatamente sfruttati per rispondere al bisogno sociale esterno. I nuovi ingressi, infatti, sono spesso rappresentati da famiglie di grandi dimensioni, che sono riconosciute come le nuove forme di fragilità economica e sociale e che impattano ulteriormente sulla dimensione economico-finanziaria di ATC Piemonte Centrale, in quanto sono maggiormente esposti al rischio morosità.

Pertanto, ad oggi il modello di ATC Piemonte Centrale risulta difficilmente governabile e sostenibile nel lungo periodo a causa della vendita degli alloggi agli inquilini più benestanti (con conseguente perdita di una fonte di maggiori e più stabili ricavi) e dell'assegnazione degli alloggi liberi a favore di

utenti con redditi bassissimi, portatori di disagi sociali e psicomotori che richiedono un adeguamento delle strutture.

Allo stesso tempo, si evidenzia come il modello, pur se coerente rispetto alle finalità della natura giuridica dell'azienda che in quanto ente pubblico non economico è prevalentemente orientata alla soddisfazione dei bisogni sociali più che alla realizzazione dell'equilibrio economico-finanziario, risulta sempre meno gestibile al di fuori dei servizi sociali comunali, alla luce delle risorse disponibili e dell'evoluzione dei fenomeni di impoverimento sociale e culturale, e di trasformazione della composizione sociale e di provenienza dei nuclei familiari. Inoltre, a livello di sistema questo determina la necessità, vuoi da parte di Comune e Regione, vuoi attraverso le vendite, di ripianare le costanti perdite di ATC Piemonte Centrale e la difficoltà di programmare investimenti di riqualificazione del patrimonio. Sarebbe pertanto opportuno un ripensamento dell'integrazione delle politiche perseguite nel più ampio contesto dei servizi sociali, nonché del modello gestionale e della stessa natura giuridica dell'azienda.

15. Il caso ATER Trieste

di Giorgio Giacomelli e Eleonora Perobelli[1]

15.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Friuli Venezia Giulia, i servizi abitativi pubblici sono gestiti dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (Ater) della Regione, enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e di un proprio Statuto, sottoposti alla vigilanza e al controllo da parte della Regione. La normativa regionale prevede che i servizi abitativi pubblici possano essere erogati da Comuni, Ater e altri operatori accreditati: nell'ambito dell'ERP la Regione disciplina (L.R. 1/2016 e successive modificazioni) la programmazione dell'offerta dei servizi abitativi pubblici (definita all'interno di uno specifico Programma regionale per le politiche abitative), nonché le modalità di accesso e di permanenza, definendo i requisiti per la presentazione della domanda e i criteri di valutazione della stessa, oltre ai criteri di determinazione del canone di locazione.

Negli assetti istituzionali complessivi, la Regione disciplina le politiche ERP attraverso la Direzione Centrale "Infrastrutture e Territorio", e avvalendosi anche di un sistema informativo integrato denominato "Osservatorio regionale sulle politiche abitative", che ha il compito di raccogliere ed elaborare gli elementi conoscitivi utili a orientare la politica di settore. Compito della Regione è di definire il ciclo di programmazione, gli standard dei servizi abitativi pubblici, gli indirizzi regionali e le regole di gestione. Dal confronto con i responsabili della Direzione competente, è emerso che le dimensioni su cui Regione chiede forte presidio e monitoraggio all'Azienda sono di natura prevalen-

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Paolo Delfabro, Marco Padrini, Gianni Petrachi di Regione Friuli Venezia Giulia; Carlo Grilli del Comune di Trieste; Stefano Barbagallo, Fulvio Capovilla, Eva Gazzillo, Franco Korenika, Riccardo Novacco, Valentina Parapat, Bruno Peinkhofer, Simone Pressacco e Laura Zorzenon di ATER Trieste.

temente economico-finanziaria (indebitamento, efficienza organizzativa, morosità ecc.), mentre sembra rimanere in secondo piano una richiesta di raggiungimento di obiettivi di natura più spiccatamente sociale, su cui la competenza di intervento è condivisa con gli Enti locali del territorio. In particolare, Regione pone l'accento sulla capacità delle Aziende di spendere le risorse nazionali e regionali allocate nel più breve tempo possibile, aspetto su cui nel tempo le Ater hanno dimostrato alcune difficoltà.

In questo quadro si inserisce Ater Trieste, che serve un territorio di 213 km² in cui risiedono 231.445 abitanti (Istat, 2019). A fronte di un'estensione territoriale molto contenuta se confrontata con l'area di competenza delle altre Ater del sistema regionale (il territorio triestino corrisponde a circa il 2,7% dell'intera Regione), Ater Trieste insiste su un territorio caratterizzato da una densità abitativa molto elevata relativamente al contesto del Friuli Venezia Giulia (1.101 ab./ km², a confronto di una media regionale di 153 ab./ km²). Questo territorio si caratterizza per un livello di ricchezza poco sopra la media nazionale, con un reddito pro-capite pari a circa 22.720 euro, un tasso di povertà relativa e di disoccupazione ben al di sotto della media nazionale (rispettivamente, 7% e 5,8%). Se comparati rispetto alle tendenze regionali e, più in generale, del Nord-Est, i dati sulle condizioni economiche del territorio triestino si confermano positivi. L'economia della provincia di Trieste è profondamente caratterizzata dal suo posizionamento di confine: al pari delle considerazioni fatte per il territorio goriziano (*cfr* Capitolo 12) ciò la rende uno sbocco naturale per le attività di natura commerciale.

Il contesto di riferimento si presenta quindi sfaccettato e complesso, e pone nuove sfide al modello di servizio di Ater Trieste, con la necessità di ripensare le relazioni con il mercato abitativo privato, con gli enti socio-sanitari e con gli attori istituzionali del territorio. Obiettivo di questo Capitolo è di proporre una vista aziendale per leggere alcune tra le sfide strategiche più dirimenti per Ater Trieste, collocandole nella riflessione più complessiva circa il futuro delle politiche abitative pubbliche italiane. Il testo è articolato come segue: il paragrafo 15.2 tratteggia gli elementi salienti dell'organizzazione aziendale; la sezione 15.3 descrive il profilo dell'utenza storica dell'Azienda, confrontandola quando possibile con i profili dei nuovi ingressi. La successiva sezione 15.4 illustra le caratteristiche del patrimonio gestito da Ater Trieste, cui segue una riflessione circa l'equilibrio economico-patrimoniale dell'Azienda (paragrafo 15.5). Il paragrafo 15.6 descrive le evidenze emerse dall'analisi del rapporto tra l'azienda e il mercato, mentre il 15.7 tira le fila dei principali elementi e delle linee strategiche di intervento identificate da Ater per il prossimo futuro.

15.2 Il profilo aziendale

Il sistema regionale delle Ater, e con esso l'Ater Trieste, è stato istituito con la Legge Regionale 20/2013 con l'obiettivo di definire "i principi di base del coordinamento delle politiche abitative e degli interventi di edilizia sociale [e] migliorarne la capacità di risposta ai bisogni emergenti e al mutato contesto socio-economico, attraverso la loro efficace integrazione con le politiche di sicurezza sociale della Regione, degli enti locali, e delle aziende pubbliche che erogano servizi a carattere sociale"[2]. Sul tema sono intervenuta poi le leggi regionali 1/2016 e 14/2019. Nell'ambito del sistema regionale integrato, "per una maggior efficienza e contenimento della spesa" Ater Trieste è chiamata a gestire unitariamente – attraverso convenzioni con le altre Ater della Regione – la programmazione economica e finanziaria, la gestione e formazione del personale, le funzioni legali, i procedimenti in materia di anticorruzione e trasparenza, i servizi informatici e il trattamento degli utenti in essere e dei potenziali.

La L.R. 14/2019 prevede la presenza di un Consiglio di Amministrazione (CdA), di un Presidente e di un Collegio unico dei revisori dei conti. Il CdA è composto da tre membri nominati dal Presidente della Giunta Regionale, secondo i seguenti criteri[3]: previa deliberazione della Giunta, i componenti del Consiglio di Amministrazione vengono proposti dall'Assessore competente in materia di edilizia; tra i componenti proposti per il CdA viene individuato il Presidente, che deve aver svolto mansioni di natura direttiva o consulenza amministrativa/gestionale di durata pluriennale in strutture di natura pubblica o privata oppure essere già stato amministratore di Enti locali o delle Ater regionali. Gli altri componenti devono essere individuati tra cittadini in possesso di requisiti specifici che ne testimonino una comprovata esperienza e professionalità. Il numero dei componenti del CdA, per la singola Ater, aumenta di un'unità in caso di estensione della competenza territoriale ad un'altra circoscrizione. Il Direttore viene nominato dal CdA su individuazione della Giunta regionale ed esercita le funzioni di responsabilità gestionale e amministrativa dell'Ater. Il Collegio unico dei revisori dei conti, infine, ha il compito di vigilare e controllare sulla regolarità, l'economicità e l'efficienza della gestione, riferendo al CdA.

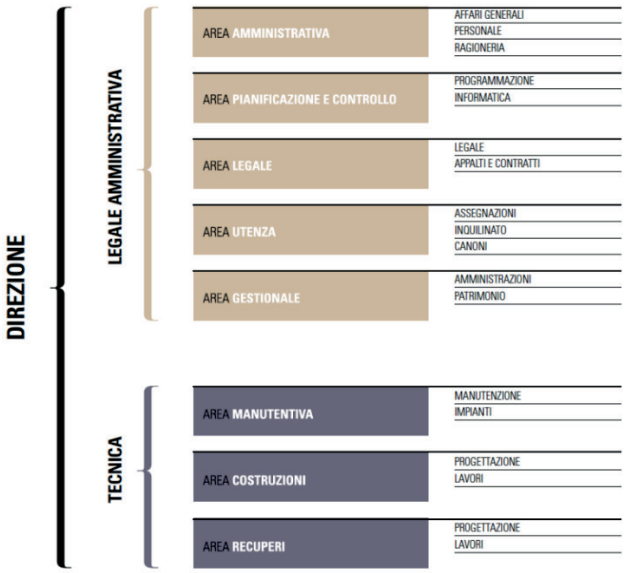
Da un punto di vista organizzativo, in Ater Trieste sono attive 18 Unità Operative distribuite in 8 Aree, ripartite a loro volta nei settori Legale-Amministrativo e Tecnico. L'organigramma dell'Ater con l'articolazione di dettaglio delle U.O. è riportato nella Figura 15.1[4].

[2] Art. 1 della L.R. 20/2016
[3] Art. 6 della L.R. 14/2019
[4] Fonte: sito istituzionale di ATER Trieste

All'interno dell'organizzazione, nel 2019 si rileva la presenza di 140 unità di personale, di cui 4 dirigenti (≈3%), incluso il Direttore. I dipendenti risultano dedicati in quota prevalente ad attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria, vendita e acquisizione di immobili (51%); la metà restante del personale è equamente suddivisa tra le attività di amministrazione (23%) e le attività di gestione del servizio (23%).

Ater Trieste gestisce[5] un patrimonio abitativo di 13.235 alloggi, di cui la gran parte di proprietà (86,3%) e prevalentemente in edilizia residenziale pubblica (93%). Sotto questo profilo, l'Azienda si caratterizza per un minore rapporto, rispetto alla media nazionale, tra alloggi gestiti e unità di personale (circa 88 unità abitative ERP per dipendente, a fronte di una media dei casi considerati pari a 126).

Figura 15.1. Organigramma di ATER Trieste



Negli alloggi dell'Ater vivono 18.504 utenti, pari all'8% del totale della popolazione residente nell'area provinciale di Trieste (Istat, 2019) e al 40% dei residenti in affitto nella stessa area (Ater Trieste, 2019), distribuiti in 10.564 nuclei familiari, che hanno pertanto una dimensione media di 1,86 componenti per

[5] Dato 2019, come tutti quelli presentati nel Capitolo (salvo quando indicato diversamente).

nucleo. Questo dato è in linea con l'andamento nazionale di progressiva riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari, che nel Paese sono per la metà composti da nuclei mono-componenti o da famiglie mono-genitoriali.

Infine, per quanto concerne la dimensione economico-finanziaria, ATER Trieste registra una posizione positiva, con un valore della produzione nel 2019 di circa 29,2 milioni di euro e un risultato operativo di circa 1,05 milioni euro.

15.3 Il profilo dell'utenza ERP

Per fotografare l'utenza dell'Ater, la cui configurazione contiene situazioni e profili piuttosto diversificati, è stato proposto un tentativo di lettura dei dati relativi agli inquilini lungo alcune dimensioni socio-demografiche che vengono presentate di seguito. A questo è stato affiancato, dove possibile, un confronto con la distribuzione tra la popolazione del territorio lungo le medesime variabili. La logica di questo esercizio è duplice: da un lato, identificare alcune situazioni prevalenti, anche in relazione al fenomeno della morosità, per comprendere se vi siano dei *cluster* di utenti su cui promuovere azioni mirate e più efficaci rispetto agli interventi indistinti; dall'altro lato, per verificare se e in che misura l'impostazione normativa favorisca alcune condizioni soggettive rispetto ad altre (es. età, numerosità del nucleo familiare, ecc.).

A livello anagrafico, l'utenza di Ater Trieste ha una distribuzione sostanzialmente allineata alla popolazione generale: la maggioranza degli inquilini – e degli abitanti del territorio – è adulta (il 57% si colloca nella fascia 18-64 anni) e una quota molto significativa ha più di sessantacinque anni (37% nel campione degli utenti, 29% nella popolazione). Questo primo dato suscita una riflessione circa i profili di bisogno che emergono all'aumentare dell'età: è ragionevole pensare che molti degli inquilini over65 svilupperanno una qualche forma di non autosufficienza, richiedendo aggiustamenti anche nelle proprie abitazioni e l'attivazione di altri servizi pubblici (*in primis* socio-sanitari) attraverso la collaborazione tra Enti, oltre ad aprire il campo a possibili innovazioni di servizio per il mondo della terza e quarta età. Questa caratteristica della struttura demografica dell'utenza e, in generale, della popolazione del territorio triestino, rappresenta un punto di attenzione che non può essere trascurato, specialmente dal punto di vista dei bisogni sociali che implica.

> "La grossa sfida oggi è riuscire a intercettare le nuove forme di povertà prima che si trasformino in fragilità cronica: da un lato, i servizi pubblici devono offrire risposte adeguate ai bisogni stabili (disabilità, salute mentale, anziani soli); contemporaneamente, dev'essere rafforzata la capacità di accompagnare le situazioni di fragilità temporanea, aiutando le persone a ricostruire una propria autosufficienza economica e sociale."
>
> *(Carlo Grilli – Comune di Trieste, Assessore al Sociale)*

Inoltre, circa l'80% dei nuclei residenti negli alloggi ERP è composto da uno o due membri, aprendo il campo a riflessioni sui rischi derivanti dalla solitudine e la conseguente "fragilizzazione" degli inquilini, in particolare anziani. Viceversa, il 9% dei nuclei familiari sono composti da quattro o più membri. A questo si aggiunge che il 41 % dei residenti vive da più di 20 anni in ERP; un ulteriore 30% abita da più di 10 anni in edilizia sovvenzionata; il restante 29% è invece rappresentato da soggetti che hanno stipulato contratti negli ultimi 10 anni. Nella realtà locale, l'alloggio popolare sembra essere un fine più che un mezzo per affrancarsi da una situazione di disagio temporaneo (*cfr* Capitolo 3).

In termini di nazionalità, gli inquilini italiani sono l'88% del totale, in linea con la distribuzione per nazionalità tra la popolazione triestina, dove gli stranieri sono il 9,7% del totale.

Guardando al tema delle condizioni economiche degli utenti, la distribuzione per fascia di ISEE rispetto al resto della popolazione risulta sensibilmente disallineata, con una maggiore rappresentazione - all'interno del campione dell'utenza - delle fasce più fragili (Tabella 15.1).

In linea con l'aspettativa di riscontrare una maggiore concentrazione di utenti indigenti all'interno degli alloggi ERP rispetto alla popolazione residente e, viceversa, una minore presenza di nuclei più abbienti, i dati mostrano una percentuale più elevata di persone con un ISEE inferiore ai 10.000 euro tra gli utenti (63%) rispetto alla popolazione generale (41,3%)[6]. Specularmente, tra gli utenti presenti negli alloggi ERP dell'ATER risultano soltanto 521 casi di persone con un ISEE superiore alla soglia dell'ultima fascia individuata dalla normativa regionale (33.334 euro), corrispondenti al 3% dell'utenza complessiva, a fronte di una rappresentazione del gruppo corrispondente all'interno della popolazione pari all'11,2%[7].

---

[6] Si deve considerare che la soglia identificata, con riferimento alle fasce ISEE della popolazione generale, corrisponde a 9.000 euro

[7] Si deve considerare che la soglia identificata, con riferimento alle fasce ISEE della popolazione generale, corrisponde a 30.000 euro

Un passaggio di fondamentale rilevanza nella gestione dei canoni è intervenuto con l'introduzione, nel 2016, di nuovi criteri per la determinazione dei canoni per gli alloggi ERP[8]. L'applicazione dell'ISEE ha determinato un impatto radicale sulle situazioni soggettive degli utenti e ha imposto all'Azienda di rivedere i propri sistemi aziendali. L'ISEE è infatti uno strumento in grado di fotografare situazioni soggettive che, anche grazie alla permanenza nelle case popolari, hanno migliorato la propria condizione economica, accumulando risorse e risparmi rispetto a quando sono entrati in questi alloggi.

Con riferimento al caso triestino, questo sembra aver interessato in particolare i nuclei mono-componenti anziani i quali, a fronte di flussi reddituali che tradizionalmente provenivano dalle pensioni, avevano accumulato nel tempo depositi bancari non intercettati dal precedente sistema di calcolo.

Tabella 15.1. Distribuzione degli utenti e della popolazione residente per fascia di ISEE

Fasce ISEE di riferimento per il canone	**Utenti per fasce di canone**	**Distribuzione % utenti per fasce ISEE**	**Fasce ISEE (art. 17 D.P. Reg 208/2016)**	**Nuclei familiari con ISEE ordinario (per fasce)**	**Distribuzione % popolazione per fasce ISEE[9]**
Numero di utenti, fascia di canone a	12.451	63%	Numero di nuclei, fascia ISEE <10.000	13.557	41%
Numero di utenti, fascia di canone b	6.683	34%	Numero di nuclei, fascia ISEE 10.001-33.334	15.582	48%
Numero di utenti, fascia di canone c	521	3%	Numero di nuclei, fascia ISEE >33.334	3.663	11%
Totale utenti	19.655	100%	Totale nuclei	32.802	100%

Per accompagnare la transizione verso il nuovo canone, la Regione ha affiancato al processo di prima applicazione del nuovo canone un intervento "calmieratore" transitorio sul bilancio dell'Azienda[10]: la Regione ha infatti disposto una riduzione, armonizzata nel corso degli anni, con criteri di proporzionalità e progressività, della misura del correttivo tecnico per il canone dei nuclei monocomponenti. A partire dal 2018 e fino al 2021, la riduzione è passata dal 25% per ISEE inferiori a 10.000 euro al 6% del 2021, e dal 15% al 4% per ISEE

[8] L.R. 1/2016 e successivo regolamento DPReg. 028/2016 (art. 17). Prima applicazione nel secondo biennio del 2017.
[9] Cfr note 7 e 8
[10] Processo molto simile a quanto avvenuto in ATER Gorizia e ATER Umbria; si vedano i Capitoli 12 e 16 in proposito.

fino a 20.000 euro. Così, anche il contributo della Regione è passato da circa 1,8 milioni a poco più di 400.000 nel 2020; per il 2021 sarà proporzionalmente inferiore e si azzererà nel 2022, in quanto non sarà più applicato alcun correttivo.

Il tasso di morosità consolidata degli utenti dell'Ater risulta molto elevato, in quanto 3.133 nuclei (30% del totale) sono morosi da oltre 12 mesi. Quello della morosità rappresenta uno dei temi cruciali per l'Azienda in quanto riflette, sinteticamente, il rapporto di difficile soluzione tra la missione istituzionale – offrire una casa ai più bisognosi – e le condizioni di sostenibilità di lungo periodo: gli utenti in fascia A, da un lato, sono quelli per i quali il pagamento del canone e delle spese accessorie (utenze) risulta più difficoltoso; d'altra parte, l'attuale sistema delle graduatorie tende ad assegnare a questa fascia di utenza gli alloggi più grandi e – di conseguenza – onerosi sotto il profilo delle spese. Questa sostanziale incongruenza, unitamente a una storica difficoltà nella ricostruzione della fotografia del fenomeno, ha fatto sì che lo stock della morosità aumentasse nel tempo, fino ad assestarsi agli attuali livelli. Nella fase attuale, l'Azienda sta avviando un percorso di "pulizia" della morosità per identificare e stralciare i crediti considerati inesigibili, a cui si affianca una costante azione preventiva di sensibilizzazione dell'utenza.

> "Gli alloggi più recenti hanno tendenzialmente spese legate ai consumi più elevate (ad esempio il riscaldamento centralizzato); d'altra parte, la normativa impone che questi alloggi vengano assegnati ai primi in graduatoria, che però sono anche le persone con maggiori difficoltà economiche. Questo genera un cortocircuito, perché aumenta il rischio di morosità che deriva dall'incapacità di sostenere le spese accessorie dell'alloggio assegnato."
>
> *(Stefano Barbagallo – ATER Trieste, area Utenza)*

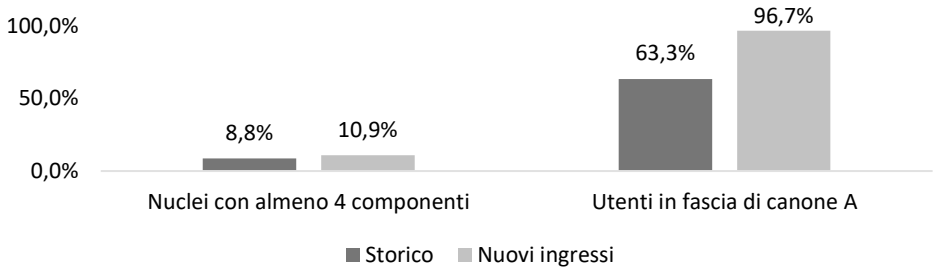
Tuttavia, alcune considerazioni di maggiore dettaglio inducono a prestare particolare attenzione a questo fenomeno:

- Considerando gli alloggi di edilizia sovvenzionata, al netto degli sfitti, gli utenti che vivono in alloggi di dimensioni inferiore ai 40 mq sono solo il 9% del totale, ma tra questi il 41% è moroso;
- Un tempo di permanenza negli alloggi molto lungo non è sinonimo di maggiore propensione al pagamento del canone: il 20% degli utenti vive in alloggi ERP da oltre 20 anni, e di questi quasi uno su quattro è moroso;
- Negli alloggi di edilizia sovvenzionata – escludendo gli sfitti – il numero di nuclei morosi con cinque o più componenti è minimo (0,8%).

Inoltre, è da notare che i nuclei mono-componenti rappresentano il 24% del totale, e la loro incidenza sul totale dei nuclei presenti negli alloggi ERP dell'Ater induce a prestare attenzione primaria a questo target di utenza. Una delle ipotesi emerse durante le interviste con gli interlocutori aziendali è che, in questo caso, la morosità si associ ad un'incoerenza tra la dimensione del nucleo e quella dell'alloggio e, pertanto, all'incapacità di sostenere le spese variabili conseguenti (*cfr* paragrafo 15.4).

Per quanto riguarda il profilo dei nuovi ingressi, questi si differenziano dall'utenza storica in quanto spiccatamente più fragili in termini economici (Figura 15.2). Analizzando il profilo dei 211 nuclei entrati in alloggi ERP nel 2019 emerge che le famiglie di recente ingresso sono lievemente più numerose, in quanto il 10,9% dei nuclei è costituito da almeno quattro componenti (rispetto all'8,8% dell'utenza storica). In secondo luogo, i nuovi utenti sono mediamente più poveri, in quanto il 96,7% (207 nuclei) ha un ISEE corrispondente alla fascia di canone A (a fronte di un dato del 63,3% sullo stock consolidato di utenza).

Figura 15.2. Profilo dei nuovi ingressi rispetto a utenti e nuclei storici



L'evoluzione del profilo dell'utenza mostra, pertanto, una trasformazione nelle caratteristiche della domanda servita, che si sposta dai nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni complessivamente in grado di sostenere attraverso il proprio reddito da pensione i canoni e le spese di gestione ad un nuovo profilo di utenti: famiglie sensibilmente più numerose (se si considerano i nuclei composti da almeno 3 persone, il confronto tra nuovi ingressi e utenti storici segna un gap di 4 punti percentuali: 24% a fronte del 20%, rispettivamente), con basso reddito e maggiore rischio di cadere in situazioni di morosità.

15.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo dell'Ater si compone di 13.235 alloggi gestiti, quasi totalmente destinati ad edilizia residenziale pubblica (93%). Il modello dell'ATER prevede una gestione diretta degli immobili, con 11.184 alloggi ERP di proprietà aziendale (91%). Si sottolinea, inoltre, la prevalenza di alloggi non in condominio (11.566, pari all'87% del patrimonio ERP), mentre i restanti 1.669 alloggi in condominio sono gestiti da un amministratore dell'ente nel 45% di casi (749).

Per quanto concerne la taglia media degli appartamenti, il patrimonio abitativo dell'ATER si caratterizza per la presenza di alloggi di elevate dimensioni (Tabella 15.2): il 56% degli appartamenti ha più di 65 mq e il 36% tra i 40 mq e i 65mq. Questo dato dev'essere probabilmente letto in parallelo con la vetustà media degli alloggi gestiti: il 30% di questi risulta costruito prima degli anni Sessanta, mentre la percentuale raggiunge il 50% se si considerano gli alloggi costruiti fino al 1978[11]. Si evidenzia, pertanto, un disallineamento tra il profilo del patrimonio (con elevata metratura media degli appartamenti) e il profilo dell'utenza, che attualmente si caratterizza per la prevalenza di nuclei di piccole dimensioni. Se, infatti, il 43% delle famiglie è monocomponente, soltanto il 6% delle unità abitative ha una taglia coerente rispetto al profilo (assumendo che un nucleo mono-componente possa vivere in un alloggio inferiore ai 40 mq). Il 59% degli utenti, d'altra parte, risiede in alloggi con più di 65 mq.

Tabella 15.2. Distribuzione degli utenti per dimensione dell'alloggio e del nucleo familiare a confronto con la distribuzione per taglia dell'alloggio

Utenti per dimensione alloggio		**Utenti per dimensione nucleo familiare**		**Distribuzione alloggi per dimensione**	
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ 40	6%	Numero nucleo familiare = 1 membro	48%	Numero alloggi - mq ≤ 40	8%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ (40, 65]	36%	Nuclei 2 o 3 membri	43%	Numero alloggi - mq (40, 65]	55%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq oltre 65 mq	56%	Nuclei 4 o + membri	9%	Numero alloggi - mq oltre 65 mq	36%

[11] Fonte: Bilancio sociale 2018 del sistema regionale delle ATER, Friuli Venezia Giulia

Tale disallineamento è il frutto di un patrimonio abitativo costruito in anni in cui il modello sociale di riferimento era la famiglia con figli, assegnatarie tipiche nei decenni passati, che si sono progressivamente ridotte nel numero di componenti e che, tuttavia, non hanno dato luogo a forme di mobilità per favorire una migliore occupazione degli spazi. Ad oggi, pertanto, persone sole vivono in appartamenti di taglia elevata mettendo a rischio l'appropriatezza dell'impiego del patrimonio abitativo rispetto ai fabbisogni degli inquilini e generando criticità ulteriori nella gestione del servizio abitativo. In primo luogo, infatti, all'aumentare delle dimensioni degli alloggi incrementano anche le spese di gestione e il conseguente rischio di morosità degli utenti, tanto più se singoli e con reddito contenuto: sotto questo profilo, la natura dei criteri con i quali gli alloggi sono assegnati inasprisce inevitabilmente il rischio che gli assegnatari si trovino in situazioni di oggettiva difficoltà a sostenere gli oneri derivanti da case più spaziose (in altre parole, ai primi in graduatoria – fisiologicamente gli utenti economicamente più fragili – si assegnano gli alloggi "migliori", a cui sono associati maggiori costi di gestione). In secondo luogo, i vincoli alla modifica strutturale degli appartamenti esistenti e alla promozione della mobilità degli utenti verso alloggi di dimensioni e con costi di gestione più appropriati rischia di bloccare lo scorrimento delle graduatorie e l'inserimento di famiglie numerose attualmente in lista di attesa. Risulta necessario, pertanto, attivare meccanismi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche e ai reali fabbisogni dei nuclei residenti.

Un secondo elemento di attenzione legato al patrimonio è riconducibile alla quota di alloggi sfitti, che nel 2019 erano 1.891, pari al 14,3% del totale del patrimonio gestito dall'Ater: di questi, il 61% è in ristrutturazione o mobilità, 445 sono inagibili e 151 in attesa di assegnazione. Il tempo medio di riattamento degli alloggi rappresenta uno dei principali ambiti di intervento per Ater Trieste, ed è pari in media a 20 giorni per la manutenzione "leggera" (importi inferiori a €10.000) e 75 giorni per la manutenzione leggera con appalto, il cui valore è compreso tra €10.000 e €40.000[12].

Il tempo medio di turnover degli alloggi merita approfondimento a parte: infatti, causa la vetustà del patrimonio, non tutti gli alloggi hanno un effettivo "turnover". Alcuni vanno in c.d. "riuso", cioè rimangono in stand-by per essere ristrutturati assieme all'intero fabbricato. Gli altri alloggi, se ubicati in edifici di recente costruzione, vengono invece rilocati in tempi brevi, mentre se risultano particolarmente "datati" rientrano in un meccanismo di ristrutturazione più complesso che può arrivare a richiedere tempi lunghi (anche alcuni anni). Da un

[12] Il tempo medio di "ristrutturazione totale" degli alloggi (che prevede progettazione-gara-lavori-APE ed accatastamento) è invece pari a circa 18 mesi

approfondimento effettuato su 265 alloggi consegnati nel 2020 e 2021, tra il ricevimento delle chiavi dall'inquilino uscente alla riconsegna all'Ufficio Assegnazioni per la locazione, trascorrono in media 1.108,7 giorni; il dato risulta tuttavia alto in ragione di un ritardo nell'esecuzione del primo sopralluogo di verifica degli alloggi restituiti; infatti, considerando il tempo trascorso dall'esecuzione del primo sopralluogo alla consegna delle chiavi all'Ufficio Assegnazioni il tempo si riduce drasticamente a 358 giorni (media tra ML, MLA e Ristrutturazione totale). Il presidio della messa in disponibilità degli alloggi è cruciale per garantire un pronto soddisfacimento delle graduatorie e del bisogno abitativo sul territorio.

Infine, in aggiunta agli interventi di riqualificazione degli alloggi esistenti si segnala che nel 2018 l'Azienda ha ultimato la costruzione di 144 nuove unità abitative.

15.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ATER Trieste è in grado di generare un risultato operativo positivo, che nel 2019 è stato pari a €1.045.330, con una redditività per unità di ricavo pari al 3,6% circa. I ricavi da canone, che rappresentano il *core business* dell'Azienda, costituiscono il 68,1% del valore della produzione e da soli coprono il 64% dei costi operativi. Le altre fonti di ricavo sono costituite da: ricavi da esercizi commerciali (6,5%); altre tipologie di ricavo (25,4%); tra queste ultime, è rilevante segnalare che una quota non trascurabile è riconducibile al fondo sociale messo a disposizione degli Enti territoriali a copertura della componente di servizio più orientata alle dimensioni di welfare. È fondamentale il presidio della riscossione puntuale dei canoni poiché la struttura dei ricavi complessiva risulta rigida e non permette – almeno sul breve periodo – di poter contare su altri fonti in maniera sistematica per coprire i costi operativi.

Analizzando la distribuzione dei ricavi per fasce di canone, si evidenzia una possibile criticità nella sostenibilità economico-finanziaria futura dell'ente (Tabella 15.3). Nel 2019, infatti, il 34% dei nuclei in fascia B (con un reddito compreso tra 10.000 e 33.334 euro) ha determinato il 58% dei ricavi da canoni. In particolare, il 3% in fascia C (con reddito superiore a 33.334 euro) ha generato il 10% dei ricavi complessivi. Pertanto, i canoni pagati dai nuclei nelle fasce corrispondenti agli utenti con minore fragilità economica contribuiscono a coprire i costi generati dagli inquilini più poveri che si collocano nelle fasce di protezione di accesso: in altre parole, la presenza di inquilini in condizioni di maggiore benessere (che non rappresentano il principale target delle politiche abitative) garantisce l'equilibrio del sistema e la possibilità di offrire alloggi di edilizia residenziale pubblica ai soggetti più deboli.

Tabella 15.3. Distribuzione dei ricavi da canone per fascia ISEE degli utenti

Fascia	ISEE	% utenti	% ricavi da canoni generati
A	<10.000 euro	63%	32%
B	10.001-33.334 euro	34%	58%
C	>33.334 euro	3%	10%

Questa dinamica, se da un lato può essere vista come una forma di equità interna tra inquilini con fasce di reddito differenti, risulta critica in una prospettiva futura sotto due profili.

In primo luogo, il numero di utenti in fascia di decadenza si sta progressivamente riducendo e i nuovi ingressi appartengono alle fasce più povere (nel 2019 il 97% dei nuovi utenti si colloca in fascia A, Figura 15.2), dove ai canoni già di per sé sotto il costo di gestione si aggiunge un alto rischio di morosità, soprattutto per quanto riguarda le spese di gestione (per le ragioni in precedenza illustrate).

Inoltre, ogni alloggio assegnato in permanenza (e in decadenza) può indicare un fenomeno positivo sul piano delle politiche di welfare, ovvero il miglioramento delle condizioni di reddito del nucleo familiare assegnatario. Tale fenomeno deve rappresentare un obiettivo di *policy* da incoraggiare, e non certo da sanzionare. Occorre pertanto che il sistema di regole incorpori questo obiettivo ed i vincoli che porta con sé. Allo stesso tempo, scegliere di utilizzare i redditi provenienti dagli alloggi occupati da 'permanenti' o 'decadenti' per compensare le mancate entrate per coprire i costi di gestione degli alloggi in fascia di protezione o di accesso è una scelta alternativa a utilizzare gli stessi redditi per rendere disponibili alloggi di altra proprietà da mettere a disposizione dei nuclei familiari in lista di attesa.

Merita, inoltre, un approfondimento l'analisi sulla morosità: il valore della morosità storica è pari al 28% del valore della produzione e, rispetto all'ammontare complessivo dei crediti (pari a circa 19 milioni di euro) ne assorbe circa il 46%. Il valore medio della morosità per ogni nucleo moroso è di € 2.809. In virtù della forte incidenza della morosità, l'Azienda negli anni ha inoltre deciso di costituire un Fondo Svalutazione Crediti cospicuo, che rispecchia la sua capacità di accantonamento, che per il 2018 è pari a 6,1 milioni di euro, corrispondente a circa il 32% dei crediti totali. Sulla base di questi dati, appare cruciale accompagnare l'attuale modalità di riscossione della morosità ad azioni puntuali e flessibili sulla base dei diversi profili di morosità presenti in Azienda e della dinamica prevedibile di modificazione dell'utenza nel prossimo futuro.

> "Il meccanismo di funzionamento dei bandi fa sì che, tendenzialmente, i soggetti economicamente più svantaggiati risultino più alti in graduatoria: in questo modo, i soggetti con maggiore capacità economica riescono ad entrare in graduatoria – per scorrimento – se il bando rimane aperto abbastanza a lungo. Il fatto di aver avuto, nel 2020, due bandi molto ravvicinati sposterà inevitabilmente il mix di utenza verso la fascia di canone A: questo tenderà a produrre squilibri sul fronte del mix delle entrate."
>
> (*Stefano Barbagallo – Ater Trieste, area Utenza*)

Ater Trieste, come molte altre aziende analizzate in questo Rapporto, si trova di fronte a quesiti che impongono una riflessione sul posizionamento strategico e sul mix dei servizi offerti. In particolare, si rende necessario riflettere su come garantire la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo soddisfacendo i bisogni sociali degli utenti nelle fasce corrispondenti alle categorie sociali più fragili senza il determinante contributo fornito dai canoni dei nuclei in fascia di decadenza. Se in precedenza i crescenti bisogni venivano assorbiti attraverso la costruzione di nuove abitazioni, generando maggiori entrate di canoni, oggi l'Azienda si trova ad interrogarsi su come gestire un patrimonio statico che non produce entrate certe, in quanto i nuovi ingressi sono sempre più soggetti deboli caratterizzati da crescenti tensioni e fragilità sociali.

15.6 Il rapporto con il mercato

Come anticipato nel *par. 15.4*, Ater Trieste si caratterizza per un patrimonio di alloggi prevalentemente (87%) non in condominio[13]. Gli alloggi gestiti in condominio sono 1.669, di cui poco più della metà con amministratore esterno (920). Dei 560 condomini gestiti dall'Ater, 451 sono di proprietà e in 110 casi – laddove la proprietà è mista – l'Azienda è proprietaria di minoranza. Nel 2018, per Ater Trieste non risultavano condomini con forme di autogestione.

Nel 2020 gli alloggi riattati con manutenzione leggera sono stati 199 e sono stati spesi €1.034.77,11 e cioè circa 5 mila euro per alloggio; gli alloggi riattati con manutenzione leggera in appalto sono stati 25, con una spesa complessiva di €691.493, ossia €27.660 per alloggio. Nel triennio 2017-2019 legati alle ristrutturazioni sono stati i seguenti: l'importo complessivo medio annuo delle

[13] È necessario precisare che generalmente non sono formalmente costituiti condomini anche dove sussiste una pluralità di proprietari; in tali casi, ai sensi della legislazione regionale, la manutenzione viene gestita dall'Azienda in forma mutualistica, ponendo a carico dei proprietari delle quote forfettarie per manutenzione e di gestione amministrativa, in sostanziale assenza di puntuale rendicontazione delle spese. Sono invece rendicontate a proprietari e inquilini le c.d. spese reversibili per i servizi erogati.

aggiudicazioni di questo tipo è stato pari a €3.301.040; il 100% delle 20 gare annue bandite è stato aggiudicato, con una taglia media di affidamento di circa 206 mila euro.

Mediamente, per ogni alloggio non in condominio si registra un valore medio di interventi manutentivi pari a 501 euro; il valore è molto più contenuto se si considerano gli interventi di manutenzione straordinaria (188 euro per alloggio), testimoniando un'attenzione dell'Azienda alla conservazione su base ordinaria degli *asset* immobiliari. Quest'attenzione mira anche a proteggere gli inquilini (e, di conseguenza, l'Azienda stessa) dal rischio che il deterioramento degli alloggi si traduca in un aumento delle spese di gestione dell'abitazione e – di conseguenza – della probabilità di non riuscire a farvi fronte.

A livello generale, le fonti di finanziamento sono adeguate alla copertura del fabbisogno espresso dall'azienda, risultando pari al 100% del fabbisogno espresso per il triennio 2020-2022.

Nel tentativo di indagare la tendenza aziendale a esternalizzare alcune attività o a mantenerle al proprio interno, si segnala che la quota di spesa per beni e servizi (42%) corrisponde a quasi il doppio di quella per il personale (25%). La grande maggioranza di attività di lavori, forniture e servizi sono affidate all'esterno. Il personale dipendente si occupa di realizzare solo le attività amministrative necessarie al funzionamento degli Uffici (es. ragioneria, protocollo, uffici amministrativi, risorse umane, ecc.) e - per la quasi totalità - le attività tecniche di progettazione e direzione lavori (tutti i lavori sono affidati ad operatori economici esterni). Gli affidamenti sono effettuati con gare di importo variabile (da importi inferiori a 150 mila euro a valori sopra la soglia europea), in dipendenza dei programmi delle singole annualità. Quasi tutta l'attività di manutenzione ordinaria (che comprende svariate migliaia di interventi l'anno, del valore medio di qualche migliaio di euro, complessivamente oltre 6 milioni di euro) è gestita con la procedura del funzionario incaricato (affidamenti diretti con rotazione dell'affidatario). Con gare sono invece affidati tutti i lavori di manutenzione straordinaria (con fondi propri) e gli altri interventi di nuova costruzione e/o recupero finanziati con contributi o finanziamenti di Regione o Stato.

15.7 Conclusioni

L'analisi del caso Ater Trieste – al pari di altri casi aziendali – consente di mettere a fuoco alcune sfide chiave per il settore nel suo complesso, con particolare riferimento al cambiamento tendenziale delle caratteristiche dell'utenza. In questa sezione preme dare spazio alle riflessioni sul futuro strategico dell'Azienda delineate dal Presidente, e che mostrano la consapevolezza aziendale di dover

rispondere alla dinamica ambientale per contribuire alla generazione di valore pubblico nell'ambito del sistema regionale delle politiche abitative.

Un primo elemento di lavoro riguarda la gestione del patrimonio, con particolare riferimento alla necessità di coniugare efficienza dei processi operativi (riappropriazione, riatto e riconsegna degli alloggi) e disponibilità economico-finanziaria a supporto degli investimenti di riqualificazione: le difficoltà nel rimettere in circolo gli alloggi (tipicamente, quelli sfitti) generano ricadute rilevanti in termini di capacità di dare risposte tempestive ai fabbisogni del territorio. Di fronte a questa sfida, l'ATER può esercitare un ruolo di regia della gestione della sfittanza sia sul fronte dell'ERP sia nel privato, attivando – insieme agli altri soggetti istituzionali – interventi atti a sollecitare i proprietari di seconda casa a reimmettere nel circuito gli alloggi.

> "Oggi non è utile continuare a progettare e costruire case: bisogna farne meno, e casomai mettere a posto e assegnare quelle che già esistono. […] Sul territorio – tra ATER e privati – abbiamo migliaia di alloggi sfitti; dall'altra parte, abbiamo migliaia di persone in graduatoria in attesa di una casa".
>
> *(Riccardo Novacco – Presidente ATER Trieste)*

In secondo luogo, sempre con riferimento alla gestione patrimoniale, l'Azienda si sta attrezzando per adeguarsi alla modificazione delle caratteristiche dei nuclei familiari intervenendo – laddove possibile – per rimodulare le caratteristiche degli alloggi gestiti: così come accade in generale nel resto del Paese, la configurazione tipica dei nuclei è oggi assai dissimile da quella dei decenni in cui la maggior parte del patrimonio immobiliare delle Aziende è stato costruito. Per questo motivo è necessario accompagnare gli interventi di natura manutentiva con valutazioni sulla possibilità di modificare le caratteristiche degli alloggi per renderli più coerenti con il modello familiare mono-componente.

Infine, a livello gestionale si intende rafforzare le politiche proattive di intervento sulla dimensione sociale dell'abitare; per farlo, l'Azienda intende rafforzare gli strumenti di collaborazione con gli altri soggetti istituzionali per intervenire anzitutto a tutela delle situazioni soggettive che esprimono maggiori fragilità sociali.

A questi tre temi si aggiunge una necessità di comunicare in maniera efficace il ruolo dell'Ater nei territori: questo elemento richiama, seppure indirettamente, un tema di possibile ri-focalizzazione della *mission* aziendale. È oggi avvertito come necessario condividere con i portatori di interesse, e anzitutto con i possibili utenti, quale sia il perimetro dell'azione istituzionale dell'Ater in

modo da costruire un'alleanza fondata su attese reciproche realistiche. Questo orizzonte di ridefinizione del focus dell'azione pubblica delle Ater rappresenta un fronte di intervento comune per le Aziende Casa: l'eventuale rivisitazione del quadro delle politiche abitative pubbliche richiede di fare chiarezza su quale dovrebbe essere la configurazione istituzionale ottimale per assicurare alla cittadinanza una presa in carico integrata delle componenti di welfare di quest'area di *policy*. È tuttavia indubbio che le fragilità economiche e sociali emergenti richiamano la centralità del ruolo dell'Ater non solo come gestore di un patrimonio abitativo diffuso su un territorio con caratteristiche storiche e demografiche peculiari, ma come promotore di politiche di sostegno e integrazione destinate a soddisfare il bisogno abitativo e sociale delle famiglie in situazione di maggiore difficoltà economica.

16. Il caso ATER Umbria

di Giorgio Giacomelli e Eleonora Perobelli[1]

16.1 Il modello di servizio nel contesto regionale

In Umbria i servizi abitativi pubblici sono gestiti dall'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale (ATER) della Regione, ente pubblico economico che fa capo alla Regione e che ha in dotazione il patrimonio immobiliare pubblico risultante dalla trasformazione degli IACP e dal processo di regionalizzazione. L'Azienda si articola in due Unità Operative site a Perugia e Terni e si caratterizza di conseguenza per un'area di competenza particolarmente vasta, coprendo la totalità del territorio regionale.

La normativa umbra prevede che i servizi abitativi pubblici possano essere erogati da Comuni, ATER e altri operatori accreditati: nell'ambito dell'ERP[2] gli enti locali hanno competenza diretta sulle procedure di selezione degli utenti e di assegnazione degli alloggi, mentre la Regione disciplina[3] la programmazione dell'offerta dei servizi abitativi pubblici (definita all'interno di uno specifico Piano triennale che si attua attraverso programmi operativi annuali), nonché le modalità di accesso e di permanenza definendo i requisiti per la presentazione della domanda e i criteri di valutazione delle stesse, oltre ai criteri di determinazione del canone di locazione (R.R. 7/2019).

Negli assetti istituzionali complessivi, la Regione disciplina le politiche ERP attraverso la "Sezione Edilizia Residenziale Sociale e flussi finanziari", incardinata nell'area "Urbanistica, Riqualificazione urbana, Politiche per la casa,

---

[1] Si ringrazia per il prezioso contributo: Carla Ciucci di Regione Umbria; Roberta Migliarini e Cristina Vittarelli del Comune di Perugia; Cristina Clementi del Comune di Terni; Marta Cardoni, Luca Federici, Giuseppina Giombolini, Emiliano Napoletti, Annamaria Oddi, Simona Simoni di Ater Umbria.

[2] In Regione Umbria chiamata Edilizia Residenziale Sociale (ERS): per omogeneità con gli altri casi, si parlerà anche in questo Capitolo di ERP.

[3] L.R. 23/2003 e successive modificazioni.

tutela del paesaggio" della Direzione Regionale "Governo del Territorio, Ambiente, Protezione Civile". Compito della regione è di definire il ciclo di programmazione, gli standard dei servizi abitativi pubblici, gli indirizzi regionali e le regole di gestione. Dal confronto con la responsabile ad interim del servizio regionale dedicato, è emerso che le dimensioni su cui Regione chiede forte presidio e monitoraggio all'Azienda sono di natura economico-finanziaria (indebitamento, efficienza organizzativa, morosità ecc.), mentre manca a tutti gli effetti una richiesta di raggiungimento di obiettivi di natura prettamente sociale (es. quota minima di indigenti inseriti nelle case, ecc.).

Tra gli stakeholder istituzionali più rilevanti per l'azienda si segnalano i Comuni di Perugia e di Terni, con cui fin dalla sua istituzione l'Azienda collabora nella gestione dei servizi abitativi e dei casi sociali più critici (*cfr* paragrafo 16.3).

In questo quadro si inserisce ATER Umbria, che serve un territorio di 8.456 km^2, molto eterogeneo per la sua varietà ambientale, in cui risiedono 880.285 abitanti (Istat, 2020). Questo territorio si caratterizza per un livello di ricchezza in linea con la media nazionale, con un valore aggiunto per abitante pari a 22.314 euro e un tasso di disoccupazione del 7,8%. Il contesto regionale attuale si caratterizza non solo per la presenza di tendenze in atto a livello nazionale, come la crescente flessibilità lavorativa, l'incremento di fenomeni migratori e le limitate capacità reddituali delle famiglie; quanto anche per alcune peculiarità dell'Umbria: le conseguenze del terremoto del 2016 e il progressivo de-popolamento delle aree interne stanno infatti cambiando radicalmente i connotati della popolazione e con essa dei fabbisogni dei cittadini.

Il contesto di riferimento si presenta quindi sfaccettato e complesso, e pone pertanto nuove sfide al modello di servizio di ATER Umbria, con la necessità di ripensare le relazioni con il mercato abitativo privato, con gli enti socio-sanitari e con gli attori istituzionali del territorio. Obiettivo di questo Capitolo è di proporre una vista aziendale per leggere alcune tra le sfide strategiche più dirimenti per l'Azienda, collocandole nella riflessione più complessiva circa il futuro delle politiche abitative pubbliche italiane. Il testo è articolato come segue: il paragrafo 16.2 tratteggia gli elementi salienti dell'organizzazione aziendale; la sezione 16.3 descrive il profilo dell'utenza ERP storica dell'Azienda, confrontandola quando possibile con i profili dei nuovi ingressi. La successiva sezione 16.4 illustra le caratteristiche del patrimonio gestito da ATER Umbria, cui segue una riflessione circa l'equilibrio economico-patrimoniale dell'Azienda (paragrafo 16.5). Il paragrafo 16.6 descrive le evidenze emerse dall'analisi del rapporto tra l'azienda e il mercato, mentre il 16.7 tira le fila dei principali elementi e delle linee strategiche di intervento identificate da ATER per il prossimo futuro.

16.2 Il profilo aziendale

ATER Umbria è stata istituita dalla Legge Regionale n. 19 del 3 agosto 2010, "al fine di […] assicurare ai cittadini umbri il soddisfacimento del diritto all'abitazione, di uniformare gli strumenti di attuazione delle politiche abitative regionali, di migliorare la modalità di gestione del patrimonio pubblico e di contenere i costi generali del funzionamento dell'Amministrazione regionale […]"[4]. L'Azienda sostituisce le ATER precedenti, che operavano a livello provinciale. Ai sensi della normativa vigente, ATER Umbria è un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, organizzativa, patrimoniale e contabile, nonché di uno Statuto approvato da Regione Umbria, che ne esercita la funzione di controllo.

La stessa L.R. 10/2010 prevede la presenza di un Consiglio di Amministrazione (CdA) composto da cinque membri così nominati: due dalla Giunta Regionale, due dai Comuni di Perugia e Terni e uno dalla sezione regionale dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI). A differenza di altri casi analizzati, in cui tra gli organi statutari ne è generalmente presente uno di natura assembleare in rappresentanza degli enti locali, la scelta operata in Umbria è di includere direttamente nell'organo di indirizzo un rappresentante unico per i Comuni del territorio. Questo tipo di impostazione determina che il CdA si caratterizzi per una forte impostazione di rappresentanza politico-territoriale all'interno dell'Azienda. Fa parte del CdA anche il Presidente, che ha un ruolo di indirizzo nel sovraintendere alle attività dell'azienda.

Il CdA nomina il Direttore Generale, che ha la principale responsabilità di attuare indirizzi e obiettivi strategici definiti dal Consiglio attraverso la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa dell'ente. Accanto a CdA, Presidente e Direttore Generale è presente anche il Collegio dei Revisori dei Conti, composto da tre membri nominati dal Presidente della Giunta Regionale, che hanno il compito di vigilare e controllare sulla regolarità, l'economicità e l'efficienza della gestione, riferendo al CdA.

ATER Umbria è organizzata in due Unità Operative decentrate di natura territoriale, legate alle due province di Perugia e Terni e che assicurano l'espletamento delle attività gestionali, amministrative e tecniche sotto la guida di un Direttore. Ciascuna U.O. è articolata in quattro unità organizzative funzionali (Servizio Affari Generali, Servizio Contabilità e Bilancio, Servizio Gestione, Servizio Tecnico), che dipendono dai rispettivi Direttori di U.O., i quali a loro volta riportano al Direttore Generale. A questi si aggiungono le funzioni di staff

[4] Art 1. L.R. 10/2010

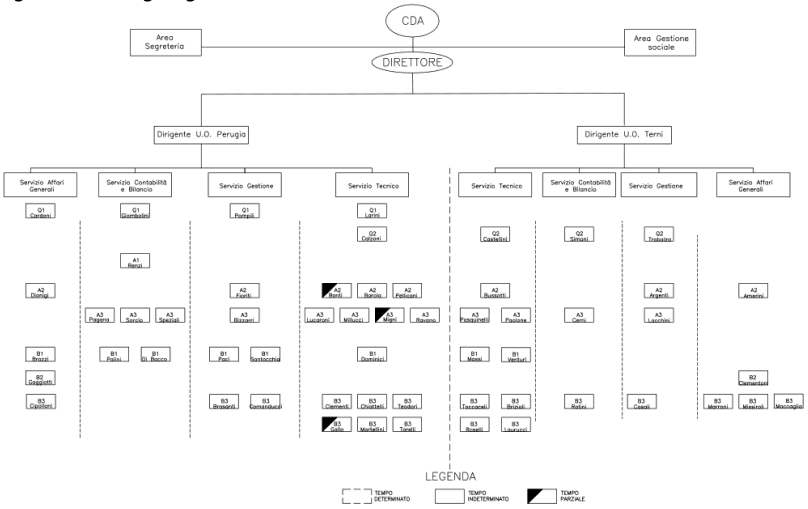
(Area Segreteria e Area Gestione Sociale), che dipendono dal CdA. La Figura 16.1 rappresenta l'organigramma aggiornato di ATER Umbria[5].

All'interno di questa struttura organizzativa nel 2019 si rileva la presenza di 60 unità di personale, di cui 2 dirigenti (3,3%), compreso il Direttore Generale, che esercita anche la funzione di Dirigente della U.O. di Perugia.

I dipendenti risultano in prevalenza dedicati ad attività di gestione del patrimonio relative alla progettazione e direzione di lavori, manutenzione straordinaria, vendita e acquisizione di immobili (47%), e attività di amministrazione dell'ente (33%) legate a contabilità e bilancio, personale, affari generali, acquisti, qualità, programmazione e controllo di gestione, sistemi informativi, etc. Una percentuale inferiore (17%) si dedica ad attività di gestione del servizio quali, a titolo esemplificativo, contatto con l'utenza e con i servizi comunali di riferimento, bollettazione, contrasto alla morosità e alle occupazioni.

ATER Umbria gestisce[6] un patrimonio abitativo di 9.391 alloggi, di cui la maggioranza di proprietà (75%), e la quasi totalità in edilizia residenziale pubblica (91%). In questo senso, l'Azienda si contraddistingue per una buona efficienza gestionale rispetto alla media nazionale con una razionalizzazione delle unità di personale rispetto al numero di alloggi da gestire (143 unità abitative ERP per dipendente, media dei casi pari a 126).

Figura 16.1. Organigramma di ATER Umbria



[5] Fonte: sito istituzionale di ATER Umbria.
[6] Dato 2017, come tutti quelli presentati nel Capitolo (salvo quando indicato diversamente).

Negli alloggi ATER vivono 19.118 utenti, pari al 2,15% del totale della popolazione residente in Regione Umbria (Istat, 2020), distribuiti in 7.342 nuclei familiari, che hanno pertanto una dimensione media di 2,6 componenti per nucleo. Questo dato è in linea con l'andamento nazionale di riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari, che nel Paese sono per la metà composti da nuclei mono-componenti o da famiglie mono-genitoriali.

Infine, per quanto concerne la dimensione economico-finanziaria, ATER Umbria registra una posizione positiva, con un valore della produzione nel 2017 di oltre 18,35 milioni di euro e un risultato operativo che supera l'1,26 milioni di euro.

16.3 Il profilo dell'utenza ERP

Per decodificare il mondo dell'utenza, che racchiude in sé situazioni e profili molto diversificati, è stato proposto un tentativo di lettura dei dati relativi agli inquilini lungo alcune dimensioni socio-demografiche che verranno presentate di seguito. A questo è stato affiancato, dove possibile, un paragone con la distribuzione tra la popolazione generale umbra lungo quelle stesse variabili. Il razionale di questo esercizio è duplice: da un lato, identificare alcune situazioni prevalenti, anche in relazione al fenomeno della morosità, per comprendere se vi siano dei cluster di utenti su cui promuovere azioni mirate e più efficaci rispetto agli interventi di recupero indistinti; dall'altro lato, per verificare se l'impostazione normativa più o meno incline a favorire alcune condizioni individuali su altre (es. età, numerosità del nucleo familiare, ecc.) potesse aver determinato un disallineamento tra il profilo di chi vive all'interno delle case popolari e il resto della popolazione.

A livello anagrafico, l'utenza di ATER Umbria ha una distribuzione in linea con la popolazione generale: la maggioranza degli inquilini – e degli abitanti – è adulta (57%) e quasi un terzo ha più di sessantacinque anni (29%). Questo primo dato suscita una riflessione circa i profili di bisogno che derivano dall'invecchiamento della popolazione: è ragionevole pensare che molti degli inquilini over65 svilupperanno una qualche forma di non autosufficienza, richiedendo aggiustamenti anche nelle proprie abitazioni e l'attivazione di altri servizi pubblici (in primis socio-sanitari) richiedendo una collaborazione tra Enti, oltre ad aprire il campo a possibili innovazioni di servizio per il mondo della terza e quarta età. Inoltre, il 59% dei nuclei residenti negli alloggi ERP è composto da uno o due membri, aprendo il campo a riflessioni sui rischi derivanti dalla solitudine e la conseguente fragilizzazione degli inquilini, in particolare anziani. Viceversa, il 24% dei nuclei familiari sono composti da quattro o più membri (dato maggiore alla media delle altre aziende, che si attesta attorno al 20%). A questo

si aggiunge che il 61% degli inquilini vive nelle case ERP da oltre 10 anni, confermando quanto spesso affermato nel dibattito attorno alle politiche abitative: la casa popolare oggi non è uno strumento di transizione verso un re-inserimento sociale, quanto un fine. La staticità dell'utenza è in parte riconducibile all'assenza di un'alternativa strutturata e diffusa all'edilizia sociale nel territorio, una sorta di ponte tra l'ERP e il mercato: la mobilità si scontra pertanto con il rischio che l'uscita dell'ERP senza destinazione "calmierata" possa portare a un ritorno nella spirale di fragilità, che arriverebbe infine ai Servizi Sociali comunali, che non avrebbero una risposta da offrire diversa dall'ERP. Un circolo vizioso da cui non si vedono vie di uscita nel breve periodo, se non attraverso un importante intervento di revisione complessiva del ruolo del pubblico nella gestione dell'offerta abitativa.

In termini di nazionalità, gli inquilini italiani sono l'89% del totale, in linea con la distribuzione tra la popolazione umbra, dove gli stranieri sono l'11% del totale. Anche la presenza della disabilità è in linea con la popolazione, in entrambi i casi pari al 9%. Non sorprende infine che gli utenti si caratterizzino per una marcata fragilità economica rispetto al resto della popolazione: un inquilino su due (51%) non percepisce alcun reddito – da pensione o da lavoro –, mentre come visto il tasso di disoccupazione del territorio è dell'8%. Guardando questo fenomeno da un'altra prospettiva, sorprende invece la distribuzione degli utenti per fascia di ISEE rispetto al resto della popolazione (Tabella 16.1): l'aspettativa sarebbe quella di individuare una maggiore concentrazione di utenti indigenti all'interno degli alloggi ERP rispetto alla popolazione residente e, viceversa, una minore presenza di nuclei con profili più abbienti. L'analisi condotta sui dati 2017[7] ci mostra invece come solo il 2,9% degli utenti ATER Umbria abbia un ISEE inferiore ai 3.000 euro, contro il 21,5% tra la popolazione generale. Allo stesso tempo, il 56% degli inquilini ha un ISEE superiore a 12.000 euro, contro il 39% circa della popolazione residente. Questo risultato è controintuitivo per almeno due ragioni: la prima è che, come precedentemente riportato, un utente su due dichiara di non percepire alcun reddito: diventa quindi dirimente esplorare le ragioni che portano ad avere degli ISEE così alti. La seconda e forse più importante è legata al fatto che lo strumento ERP nasce (*cfr* paragrafo 16.1) per sostenere i nuclei meno abbienti e più fragili: ad oggi una larga parte degli utenti ATER Umbria non rientrano in questa categorizzazione, mettendo in discussione l'orientamento strategico dell'azienda e, più complessivamente, delle politiche abitative umbre. In maniera provocatoria, viene da chiedersi se visti i dati non si possa

[7] In Regione Umbria la fascia di canone è determinata unicamente dalla fascia ISEE, quindi è possibile fare il parallelismo tra utenti in una certa fascia e dati ISEE.

aprire il campo a soluzioni di *affordable housing* o se non opportuno fare una profonda revisione del mix di utenza per ri-orientarlo verso la missione attuale di welfare dell'azienda.

Gli esiti dell'analisi proposta in Tabella 16.1 sono stati ampiamente discussi con gli intervistati durante le visite aziendali. Dal confronto è emerso che l'Azienda ha iniziato a prendere consapevolezza della distribuzione sbilanciata degli ISEE in seguito all'approvazione del Regolamento Regionale n. 7/2019, che ha riformato i criteri di determinazione dei canoni per gli alloggi ERP introducendo l'ISEE. Questa richiesta normativa ha imposto all'Azienda di rivedere i propri sistemi aziendali e le richieste informative agli utenti per poter aggiornare il canone da richiedere a ciascuno; in forte discontinuità rispetto al modello precedente, basato sulla tipologia di reddito percepito (es. reddito da pensione). Questo aggiornamento dei criteri di determinazione del canone ha portato a una forte revisione dei canoni richiesti agli inquilini, portando ad aumenti consistenti nelle richieste a soggetti che precedentemente risultavano soggetti a tariffe anche molto contenute.

Tabella 16.1. Distribuzione degli utenti e della popolazione residente per fascia di ISEE, Anno 2017

	Utenti per fascia di canone	**Distribuzione % utenti per fasce ISEE**	**Fasce ISEE di riferimento per il canone ex RR 7/2019**	**Distribuzione Popolazione per fasce ISEE**
Numero di utenti, fascia di canone A1	**540**	**2,9%**	**<3.000 €**	**21,50%**
Numero di utenti, fascia di canone A2	1.847	9,8%	3.000-6.000 €	15,50%
Numero di utenti, fascia di canone A3	5.935	31,4%	6.000-12.000 €	23,40%
Numero di utenti, fascia di canone B1	**5.447**	**28,8%**	**12.000-20.000 €**	**17,90%**
Numero di utenti, fascia di canone B2	**3.930**	**20,8%**	**20.000-30.000 €**	**11,30%**
Numero di utenti, fascia di canone C1	**1.197**	**6,3%**	**>30000 €**	**10,40%**
Totale utenti	18.896			

Per accompagnare la transizione verso il nuovo canone – che come detto poteva risultare ben maggiore rispetto al modello precedente - di concerto con la Regione è stato definito un piano di calmierazione dell'aumento previsto, che porterà gradualmente al pagamento della nuova tariffa entro tre anni. Attualmente l'Azienda è nella fase preliminare di questo processo, in quanto il regolamento è entrato in vigore solo il 1° gennaio 2020.

Come è stato possibile arrivare a questo tipo di situazione così sbilanciata tra fasce più e meno abbienti? Un punto di vista interessante viene dalla Responsabile ad interim della "Sezione Edilizia Residenziale Sociale e flussi finanziari" di Regione Umbria, che nel corso dell'intervista ha sottolineato come l'ISEE sia uno strumento in grado di fotografare le situazioni che, anche grazie alla permanenza nelle case popolari, hanno migliorato la propria condizione economica, accumulando risorse e risparmi rispetto a quando sono entrati in questi alloggi. Questo dato, letto congiuntamente ai tempi di permanenza in ERP (si ricorda, maggiore a 10 anni nel 59% dei casi) e alla forte presenza di nuclei familiari anziani e mono-componenti, ci restituisce plasticamente l'idea che in molti contesti le politiche abitative siano state il volano di emancipazione economica per una popolazione di utenza entrata negli alloggi da lavoratore/lavoratrice e rimasta – anche per generazioni – nelle case beneficiando del canone agevolato e riuscendo a migliorare la propria situazione economico-patrimoniale. Di fronte ai dati di bisogno sul territorio e alle fragilità che ha acuito Covid-19, risulta cruciale chiedersi – di concerto con il policy maker – a chi si debba rivolgere il servizio ERP di domani.

> "Il problema sta nella natura non temporanea dell'alloggio. […] Serve una nuova capacità di comprendere il bisogno e modellare l'offerta sulla base del bisogno che sta emergendo".
>
> *(Cristina Clementi – Direttrice Servizi Sociali Comune di Terni)*

Ciò nonostante, questo processo di revisione progressiva del canone, che come sottolineato dalla Direttrice della U.O. di Terni potrebbe portare alcuni inquilini a dover pagare tariffe non dissimili da quelle di mercato, può costituire una leva strategica dell'Azienda per orientare i comportamenti delle persone. Infatti, se non risulta più conveniente stare nell'ERP per soggetti che possono sostenere un canone di mercato, la tariffa diviene il mezzo con cui promuovere il turnover degli alloggi a favore di nuclei con profili di bisogno più marcati.

L'urgenza di porsi questo interrogativo è inoltre sottolineata da due elementi:

- I dati di morosità, che suggeriscono alcune tendenze in dei cluster di utenza "inaspettati" (*cfr* infra);
- Il profilo dei nuovi ingressi, che in virtù dei nuovi parametri regionali sono maggiormente spostati verso le fasce economicamente più fragili

della popolazione, ponendo un tema di sostenibilità economico-finanziaria nel breve periodo.

Rispetto al primo punto, pur non avendo il dato complessivo sul tasso di morosità tra i nuclei residenti, è stato possibile analizzare la distribuzione della morosità lungo alcuni possibili dimensioni. Queste sono: *dimensione dell'alloggio*, immaginando che una maggiore metratura comporti spese di gestione oltre che canoni maggiori e quindi un rischio più alto di morosità; *nazionalità*; *tempo di permanenza* negli alloggi, ipotizzando una maggiore incidenza tra i nuclei di recente ingresso rispetto ai profili più "fidelizzati" di lungo corso, tipicamente anziani; *percezione di reddito*, immaginando una maggiore morosità tra che non ne percepisce alcuno. L'obiettivo di questo esercizio era di identificare eventuali "sacche" di morosità su cui promuovere interventi puntuali di recupero dell'azienda, oltre che a fornire dei possibili indicatori "predittivi" della morosità sui nuovi ingressi. Da questa rilevazione sono emersi più elementi di interesse:

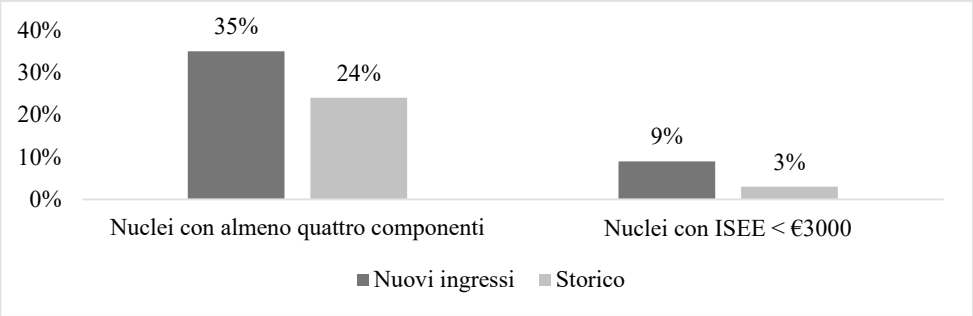
- Gli utenti che vivono in alloggi di dimensioni inferiore ai 40 mq sono solo il 2% del totale, ma tra questi l'80% è moroso;
- Gli utenti stranieri sono l'11% del totale, il 30% dei quali risulta moroso. La morosità scende al 12% nel caso di utenti italiani;
- Un tempo di permanenza negli alloggi molto lungo non è sinonimo di maggiore propensione al pagamento del canone: gli utenti che vivono in alloggi ERP da un periodo compreso tra i 30 e i 40 anni sono il 12% del totale, di questi quasi uno su due (il 46%) è moroso. Parimenti, il 3% degli inquilini abita nelle case ERP da 40-50 anni, e anche in questo caso quasi uno su due è moroso (il 43%);
- Gli utenti che percepiscono reddito e quelli che non ne percepiscono alcuno sono equamente distribuiti (49% e 51% rispettivamente): la morosità è più alta tra i primi (18%), che non tra chi non percepisce alcuna entrata (9%).

Gli esiti dell'analisi fanno in qualche modo da contrappeso alla possibile lettura della Tabella 16.1, che può portare a credere che la presenza di redditi più alti possa essere un salvagente sicuro per sostenere le entrate dell'Azienda in un contesto di crisi del business model tradizionale già descritta nella prima parte di questo Rapporto. Non è detto che, a dispetto dell'idealizzazione diffusa dell'utente anziano di lungo corso – considerato un ottimo pagatore in grado di sostenere le finanze aziendali – questi lo sia veramente.

Queste evidenze mostrano l'importanza di dotarsi di sistemi informativi adeguati che permettano di leggere l'utenza e i fenomeni aziendali in una maniera che sostenga i processi decisionali e che permetta di monitorare l'andamento del servizio e la sua efficacia rispetto agli obiettivi strategici fissati.

Per quanto riguarda il profilo dei nuovi ingressi, questi si differenziano dall'utenza storica in quanto più fragili in termini sia economici che sociali (Figura 16.2). Analizzando il profilo dei 672 utenti entrati in alloggi ERP nel 2019[8] (distribuiti in 222 nuclei familiari) emerge che le famiglie di recente ingresso sono più numerose, in quanto il 35% dei nuclei è costituito da almeno quattro componenti (rispetto al 24% dell'utenza storica). In secondo luogo, i nuovi utenti sono mediamente più poveri, in quanto il 9% ha un ISEE inferiore ai 3.000€ (il triplo rispetto all'attuale 3% sullo stock di utenti), pur mantenendo un 12% circa di ingressi nelle fasce B2 e C1, le più alte (valore che rimane comunque lontano dall'attuale 22%). Il 20% dei nuclei entrati nel 2019 non percepisce alcun reddito.

Figura 16.2. Profilo dei nuovi ingressi 2019 rispetto agli utenti storici.



L'evoluzione del profilo dell'utenza mostra, pertanto, una trasformazione nelle caratteristiche della domanda servita, che si sposta dai nuclei storici composti da persone anziane sole o famiglie di ridotte dimensioni ad un nuovo profilo di utenti: famiglie numerose, con basso reddito e maggiore rischio di cadere in situazioni di morosità.

L'insieme dei dati esposti mostra come ATER Umbria sia chiamata a interfacciarsi con un'utenza sempre più fragile, con il rischio che in assenza di politiche di prevenzione mirate la morosità possa crescere. Inoltre, la forte presenza di popolazione anziana che presto o tardi necessiterà di interventi socio-assistenziali richiede di iniziare a immaginare quanto prima accordi di collaborazione con il mondo della sanità territoriale per fronteggiare la non autosufficienza che presto o tardi colpirà questi inquilini. Questo assetto impone pertanto

[8] Solo nuovi ingressi, sono esclusi i rinnovi di contratti preesistenti e/o "successione" nello stesso nucleo familiare.

di superare la tradizionale impostazione a silos dei servizi, per adottare una prospettiva integrata inter-istituzionale in grado di affrontare la multi-dimensionalità dei bisogni degli inquilini.

16.4 Il profilo del patrimonio

Il patrimonio abitativo di ATER Umbria è costituito da 9.391 alloggi, il 91% dei quali (8.567) destinati ad edilizia residenziale pubblica. Il patrimonio ERP è in larga misura di proprietà aziendale (6.402 unità abitative, il 75%), la restante parte è in gestione per conto dei Comuni del territorio. Il 73% delle unità immobiliari gestite da ATER non si trova in un condominio, mentre i restanti 2.529 alloggi che lo sono vengono interamente gestiti da un amministratore esterno (funzione che, pertanto, è stata completamente esternalizzata). La proprietà è quindi parcellizzata sul territorio, portando a una complessità gestionale nella relazione con gli altri proprietari nei condomini dove sono siti gli alloggi dell'azienda.

Gli alloggi ATER Umbria si caratterizzano per essere di taglia elevata (Tabella 16.2): il 62% supera i 65mq, coerentemente con un patrimonio costruito negli anni del boom economico, in cui la dimensione media dei nuclei familiari era ben più numerosa rispetto a quella contemporanea. Questa impostazione dell'offerta abitativa appare oggi disallineata rispetto al profilo dell'utenza: i nuclei mono-componenti, che per loro natura richiederebbero una collocazione in alloggi di dimensioni più piccole, sono il 28% del totale. Anche immaginando l'intenzione di collocare questi ultimi nelle abitazioni più adeguate, questo sforzo sarebbe reso impossibile dalla struttura del patrimonio, poiché solo il 4% degli alloggi ATER ha dimensioni pari a 40mq. L'esito netto di questa impostazione (letta congiuntamente ai dati presentati nel paragrafo 16.2) è che oggi gli alloggi popolari risultano abitati da inquilini entrati oltre un decennio fa, con un nucleo familiare che nel tempo è andato via via diradandosi, senza che questo portasse a una uscita dal mondo ERP o a uno spostamento in alloggi di dimensione coerente con il nuovo profilo del nucleo, in primis per assenza di alloggi adeguati. Molti di questi inquilini sono oggi anziani, che presto a tardi avranno esigenza di modificare l'alloggio per limitare il rischio di cadute e di incidenti domestici, aggiungendo complessità alla situazione. Infine, gli alloggi più grandi comportano spese di gestione più alte, che potrebbero non essere compatibili con il profilo reddituale degli utenti e portare quindi al rischio di morosità.

Tabella 16.2. Distribuzione degli utenti per dimensione dell'alloggio e del nucleo familiare a confronto con la distribuzione per taglia dell'alloggio.

Utenti per dimensione alloggio		**Utenti per dimensione nucleo familiare**		**Distribuzione alloggi per dimensione**	
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ 40	2%	Numero nucleo familiare = 1 membro	28%	Numero alloggi - mq ≤ 40	4%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq ≤ (40, 65]	24%	Nuclei 2 o 3 membri	48%	Numero alloggi - mq (40, 65]	34%
Numero di utenti, dimensione alloggio: mq oltre 65 mq	75%	Nuclei 4 o + membri	24%	Numero alloggi - mq oltre 65 mq	62%

Il disallineamento dell'offerta abitativa non ha conseguenze solo sugli utenti stock, poiché impatta fortemente anche sui meccanismi di scorrimento delle graduatorie. Come visto in precedenza, oggi i nuclei più bisognosi e idonei all'ingresso nell'ERP sono tendenzialmente molto numerosi, richiedendo quindi alloggi di dimensioni elevate. Questi ultimi sono tuttavia occupati in maniera inappropriata da nuclei più piccoli, che non possono essere spostati in alloggi alternativi per assenza di disponibilità fisica. Il risultato è che spesso le assegnazioni finiscono per essere guidate dalla disponibilità di alloggi, più che dalla posizione in graduatoria, come confermato dalle referenti dei Comuni di Terni e Perugia che sono state intervistate. Si crea pertanto un "mercato dell'offerta" che guida rigidamente il bisogno da soddisfare primariamente. Risulta necessario, pertanto, attivare meccanismi di monitoraggio sul livello di appropriatezza degli alloggi rispetto alle caratteristiche e ai reali fabbisogni dei nuclei residenti per i prossimi anni.

Un secondo elemento di attenzione legato al patrimonio è legato alla quota di alloggi sfitti, che nel 2017 erano 1.063, pari all'11% del totale del patrimonio gestito da ATER Umbria. Di questi, l'85% era sfitto in attesa di assegnazione, il restante 15% era riconducibile ad alloggi in ristrutturazione o in mobilità. Il tempo medio di riattamento degli alloggi è buono, pari a circa due mesi (65 giorni); il tempo medio di turnover degli alloggi (inteso come il tempo che intercorre tra l'uscita di un inquilino e un nuovo ingresso) è in linea con le altre aziende analizzate e pari a un anno. Il presidio della messa in disponibilità degli alloggi è cruciale per garantire un pronto soddisfacimento delle graduatorie e del bisogno abitativo.

A questo proposito, nel 2019 sono state riconsegnate per decesso o decadenza dell'assegnatario 268 unità immobiliari, pari al 3% del totale del patrimonio ERP gestito da ATER Umbria. La maggioranza di questi alloggi (80%) ha una taglia compresa tra 40 e 90 mq. Sulla base di questi dati, è possibile stimare che ogni anno meno del 5% degli attuali alloggi si rendono disponibili per nuovi utenti, ma non tutti vengono immediatamente riassegnati: a fronte delle 268 unità liberate nel 2019, sono entrati 222 nuovi nuclei, lasciando vuoti il 17% degli alloggi riconsegnati. Questo potrebbe anche essere dovuto a riconsegne avvenute sul finire dell'anno solare che hanno portato a nuovi ingressi nel 2020, non tracciato in questa rilevazione.

Infine, oltre alla riqualificazione degli alloggi esistenti si segnala che nel 2017 l'Azienda ha ultimato la costruzione di 10 costruzioni, promosso 47 interventi di manutenzioni straordinarie e 32 di efficientamento energetico.

16.5 Il mix delle entrate

La gestione economica di ATER Umbria è in grado di generare un risultato operativo positivo, che nel 2017 è stato pari a 1,26 milioni di euro, con una redditività per unità di ricavo pari al 10%.

I ricavi da canone, il *core business* dell'Azienda, rappresentano il 70% del valore della produzione e da soli riescono a coprire il 76% dei costi operativi. Le altre fonti di ricavo sono costituite da: ricavi da esercizi commerciali (11%); servizi a rimborso (7%); ricavi da vendita immobili (5%) e altre tipologie di ricavo (7%). È fondamentale il presidio della riscossione puntuale dei canoni poiché la struttura dei ricavi complessiva risulta rigida e non permette – almeno sul breve periodo – di poter contare su altri fonti in maniera sistematica per coprire i costi operativi.

A questo proposito, si segnalano alcuni elementi di attenzione: attualmente, l'86% dei ricavi da canoni è riconducibile a locazioni in edilizia residenziale pubblica: il 70% di questi (Tabella 16.3) è prodotto dalle fasce di canone 4, 5 e 6 (ISEE > €12.000). Riprendendo quanto esposto nel paragrafo 16.2, si conferma come l'attuale business model dell'azienda sia prevalentemente concentrato sugli utenti più abbienti, sia in termini di distribuzione (il 56% degli utenti è nelle fasce 4, 5 e 6) che di incidenza sui ricavi da canone complessivi. In questo momento, i canoni pagati dai nuclei in fascia amministrata e/o di decadenza (che non rappresentano il target primario delle politiche abitative pubbliche) finanziano il sistema e l'attività di welfare per i nuclei più fragili. Questi ultimi contribuiscono infatti attualmente solo per l'1% dei ricavi generati (Tabella 16.3).

Tabella 16.3. Distribuzione dei ricavi da canone per fascia ISEE degli utenti

	Fasce ISEE di riferimento per il canone ex RR 7/2019	**Distribuzione % utenti per fasce ISEE**	**% dei ricavi da canoni ERP generati**
Fascia di canone 1	<3.000 €	2,9%	1%
fascia di canone 2	3.000-6.000 €	9,8%	6%
fascia di canone 3	6.000-12.000 €	31,4%	10%
fascia di canone 4	12.000-20.000 €	28,8%	26%
fascia di canone 5	20.000-30.000 €	20,8%	31%
fascia di canone 6	>30000 €	6,3%	14%

Questa dinamica, se da un lato può essere vista come una forma di equità interna tra inquilini con fasce di reddito differenti, risulta critica in una prospettiva futura sotto due profili.

In primo luogo, come visto (*cfr* paragrafo 16.2) il numero di utenti in fascia di protezione sta progressivamente aumentando, portando con sé canoni più bassi e un rischio di morosità più alto, soprattutto per quanto riguarda le spese di gestione. Inoltre, ogni alloggio assegnato in area amministrata (e in decadenza, quando non è frutto di inadempienze) può indicare un fenomeno positivo sul piano delle politiche di welfare, ovvero il miglioramento delle condizioni di reddito del nucleo familiare assegnatario. Tale fenomeno deve rappresentare un obiettivo di policy da incoraggiare, non certo da sanzionare (o, peggio ancora, da scoraggiare incentivando di fatto il lavoro nero e forme di gestione dell'ISEE familiare tali da "nascondere" il miglioramento delle condizioni di vita). Occorre pertanto che il sistema di regole incorpori questo obiettivo ed i vincoli che porta con sé. Allo stesso tempo, scegliere di utilizzare i redditi provenienti dagli alloggi occupati da soggetti più abbienti per compensare le mancate entrate per coprire i costi di gestione degli alloggi in fascia amministrativa o di accesso è una scelta alternativa a utilizzare gli stessi redditi per rendere disponibili alloggi di altra proprietà da mettere a disposizione dei nuclei familiari in lista di attesa. In questo caso, il principio di equità perseguito non è la redistribuzione di ricchezza tra gli inquilini attuali, ma gli inquilini e i potenziali inquilini aventi diritto.

Proseguendo sull'analisi del mix delle entrate, si rileva che il tasso di morosità è pari al 37%, così come indicato dall'Azienda e vale il 48% dei crediti complessivi. Lo stock accumulato negli anni pesa per il 52% dei ricavi del singolo esercizio, con una morosità generata pari al 9% dei ricavi dell'esercizio analizzato. Il saldo tra morosità generata (1,6 milioni di euro) e la capacità di recupero della morosità sull'anno (€900.000) è positivo, segnalando che per l'esercizio analizzato gli sforzi organizzativi non sono riusciti a contenere l'aumento della morosità. Il valore medio della morosità per ogni utente è di €1.059. In

virtù della grossa incidenza della morosità, l'Azienda negli anni ha deciso di costituire un Fondo Svalutazione Crediti cospicuo, che rispecchia la sua capacità di accantonamento, che per il 2017 è pari a €5 milioni, il 20% dei crediti totali. Sulla base di questi dati, appare cruciale accompagnare l'attuale modalità di riscossione della morosità ad azioni puntuali e flessibili sulla base dei diversi profili di morosità presenti in Azienda (*cfr* paragrafo 16.2).

Infine, si segnala che il 4% dei debiti complessivi dell'azienda sono verso la Pubblica Amministrazione, a fronte di un 24% dei crediti complessivi vantati verso la P.A. stessa.

ATER Umbria si trova, come molte altre aziende analizzate in questo Rapporto, di fronte a quesiti che impongono una riflessione sul posizionamento strategico e sul mix dei servizi offerti. Come garantire la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo soddisfacendo i bisogni sociali degli utenti in fascia di accesso e amministrata senza il determinante contributo fornito dai canoni dei nuclei in fascia di decadenza? Come incoraggiare forme di emancipazione e mobilità sociale "emersa", assicurando allo stesso tempo maggiore equità sociale tra gli inquilini storici e gli inquilini potenziali? Se in precedenza i crescenti bisogni venivano assorbiti attraverso la costruzione di nuove abitazioni, generando maggiori entrate di canoni, come gestire un patrimonio statico che non produce entrate certe, in quanto i nuovi ingressi sono sempre più soggetti deboli con maggiori tensioni e fragilità sociali?

16.6 Il rapporto con il mercato

ATER Umbria si caratterizza per un patrimonio di alloggi distribuiti prevalentemente non in condominio (73%). I condomini gestiti sono 1.302, la grande maggioranza (93%) in ERP e di proprietà (90%) dell'Ente. 1.049 condomini hanno un amministratore esterno: nel 37% dei casi ATER Umbria è proprietario di minoranza della proprietà, situazioni in cui il contemperamento degli interessi è più complesso rispetto ai casi in cui la proprietà è unica e in capo all'Azienda. Infine, ATER Umbria ha tra le sue peculiarità nel confronto nazionale il fatto di aver investito fortemente nelle autogestioni: nel 2017, oltre il 19% dei condomini risultava avere questo tipo di forma di gestione, che promuove la responsabilizzazione e il senso di appartenenza degli inquilini – riducendo i costi per l'Azienda.

In tema gare e appalti, nel corso del 2017 l'azienda ha esternalizzato lavori, forniture e servizi per un valore complessivo superiore ai 20 milioni di euro (€21.613.617) e ha registrato un livello di efficienza ottimale, aggiudicando tutto il bandito nel corso dell'esercizio (indice pari a 1,00). Generalmente, le gare bandite sono di piccole dimensioni, esclusivamente sotto soglia (100% del valore

complessivo), con una taglia media di affidamento di €47.600. Il «core business» è rappresentato dall'aggiudicazione di lavori (pari al 41% del valore delle gare bandite), mentre solo in parte i lavori sono rappresentati da manutenzioni (17%). Queste valgono il 7% delle gare aggiudicate nell'esercizio considerato.

Mediamente, per ogni alloggio non in condominio si registra un valore medio di interventi manutentivi pari a 218 euro; decisamente più elevato il valore se si guarda agli interventi di manutenzione straordinaria (1.026 euro per alloggio). Questo valore mostra una propensione a rinnovare gli asset rispetto alla gestione routinaria.

A livello generale, le fonti di finanziamento sono adeguate alla copertura del fabbisogno espresso dall'azienda, risultando pari al 100% del fabbisogno espresso. Nel tentativo di indagare la tendenza aziendale a esternalizzare alcune attività o a mantenerle al proprio interno, si segnala che la quota di spesa per beni e servizi (21%) e per personale (21%) sono identiche, denotando un bilanciamento tra queste due possibilità.

Da ultimo, preme rilevare l'ottimo indice di produttività dei dipendenti rispetto al campione di Aziende analizzate, attestandosi mediamente a 7,6 gare per dipendente (media campione pari a 0,82).

16.7 Conclusioni

L'analisi del caso ATER Umbria ha aiutato a mettere a fuoco alcune sfide chiave per il settore nel suo complesso: il cambiamento radicale dell'utenza, il disorientamento strategico in termini di mix di utenza servita, la crisi del business model tradizionale, che sono già state commentate nelle pagine precedenti. In questa sezione preme dare spazio alle riflessioni sul futuro strategico dell'Azienda delineate dal Presidente, che mostrano la consapevolezza aziendale di dover promuovere un ripensamento del proprio ruolo nel sistema pubblico umbro per continuare a generare valore.

Un primo elemento di lavoro è la discussione con il regolatore della sostenibilità economica del servizio alla luce dei dati sin qui presentati, in ottica collaborativa e di condivisione della trasformazione delle Aziende Casa da soggetti gestori di patrimonio a gestori di persone (fragili). Secondariamente, a livello gestionale si intende rafforzare politiche proattive di prevenzione della morosità, per aggredire il problema prima che diventi cronico. Per farlo, l'Azienda intende focalizzarsi sul rafforzare l'alleanza con l'utente, facilitando le modalità di pagamento e di interazione con l'Ente in casi di difficoltà temporanea e istituendo un riconoscimento premiale per chi sceglie di pagare il canone con modalità bancarie automatizzate. In questo modo, e con l'adozione di misure ad hoc, si renderebbe più sconveniente non pagare il canone – in contrasto con la

situazione attuale in cui spesso non vengono percepite le conseguenze del mancato pagamento.

> "Dobbiamo aiutare i nostri inquilini a non diventare morosi, potenziando il lavoro sulla gestione sociale".
>
> *(Emiliano Napoletti – Presidente ATER Umbria)*

Terzo, l'Azienda può contare su un patrimonio di competenze tecnico-operative del proprio personale, che può essere valorizzato per sfruttare al meglio la misura nazionale del cd. "superbonus", per fare sì che questa diventi un'occasione non sono per riqualificare il patrimonio immobiliare - con effetti indiretti ad esempio in termini di costi di manutenzione nel tempo - ma anche per rivalutare alcune competenze interne.

Al momento in cui si scrive, l'Azienda sta lavorando sul proprio Piano Strategico, in cui tra le tematiche più urgenti affrontate vi sono:

- la gestione dei cambiamenti nel mix dei ricavi che si palesa all'orizzonte come conseguenza del cambiamento nell'utenza;
- la rivalutazione del patrimonio per migliorarne l'efficienza energetica;
- la riorganizzazione funzionale dell'Azienda

A questi tre temi si aggiungono alcune riflessioni sulla possibilità di potenziare la propria vocazione come società di "engineering", quindi di progettazione e costruzione di immobili. Questo è tra i possibili orizzonti per le Aziende Casa, pur portando con sé una profonda rivisitazione del quadro delle politiche pubbliche per la casa, in cui rimane da capire quale dovrebbe essere il soggetto istituzionale a farsi carico della componente di welfare di quest'area di policy. Quel che è certo è che le nuove fragilità economiche e sociali richiamano la centralità del ruolo di ATER Umbria, non solo come gestore di un patrimonio abitativo costituito da quasi 10.000 alloggi, ma come promotore di politiche di sostegno ed integrazione destinate a soddisfare il bisogno abitativo e sociale delle famiglie in situazione di difficoltà economica.

Bibliografia e fonti dei dati

Istat (2020). *Dati sulla popolazione residente* (2020). Disponibili al link: dati.istat.it/

Legge Regionale Regione Umbria - 28 novembre 2003, n. 23. *Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale (e successive modifiche).*

Legge Regionale Regione Umbria - 3 agosto 2010, n. 19. *Istituzione dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria – ATER Regionale.*

Regolamento Regionale Regione Umbria – 27 maggio 2019, n.7. *Criteri, parametri e modalità per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di ERS pubblica di cui alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale).*

Gli Autori

Niccolò Cusumano è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. È parte della faculty di diversi master e corsi executive open e custom. È Professore a contratto di "Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche" e di "Project Management & Funding of International Programs" dell'Università Bocconi. Dal 2017 Coordina il corso di perfezionamento in Management dei Contratti e degli Acquisti Sanitari (MASAN). La sua attività di ricerca si concentra sulle interazioni pubblico-privato, in particolare nel contesto di contratti pubblici, partenariato pubblico privato, impact investing. Niccolò è parte del team di ricerca dell'Osservatorio SDA Bocconi – CERGAS MASAN, sugli acquisti e contratti in sanità.

Alessandro Furnari è Junior Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management e ricercatore CERGAS nell'Area Healthcare Management. È Professore a contratto di «Economia e management delle amministrazioni pubbliche» dell'Università Bocconi. Ha partecipato a numerosi progetti di ricerca con imprese e istituzioni pubbliche (a livello locale e nazionale) ed è parte della faculty di diversi master e corsi executive su temi di programmazione e controllo. È autore di contributi nel Rapporto OASI, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano, di cui è anche membro del comitato editoriale. Le sue attività di ricerca si focalizzano sull'evoluzione dei sistemi di controllo direzionale aziendali, degli strumenti a supporto del ciclo di programmazione e controllo e delle tecniche di rilevazione per la definizione degli schemi di rimborsabilità di servizi e prestazioni, soprattutto in ambito sanitario.

Giorgio Giacomelli è Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. La sua collaborazione con SDA Bocconi ha inizio nel 2013.I progetti formativi su cui è impegnato riguardano lo sviluppo di competenze di public management e l'innovazione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance in ambito pubblico. Dal 2015 al 2019 ha condotto attività di ricerca su temi di valutazione delle performance ed engagement del personale nelle aziende sanitarie pubbliche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, dove nel 2018 ha conseguito l'International PhD in Management. È autore di pubblicazioni relative ai suddetti temi di ricerca su riviste nazionali e internazionali. Contribuisce all'attività di ricerca degli osservatori di SDA Bocconi OCAP (Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche) e OASI (Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano). Dal 2020 fa parte del gruppo di Direzione dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP).

Eleonora Perobelli è Junior Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management e ricercatrice CERGAS nell'Area Social Policy and Social Innovation. Ha partecipato a numerosi progetti legati alla programmazione locale delle politiche sociali, all'innovazione nei servizi sociali e sociosanitari. Contribuisce al Rapporto OASI, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema Sanitario Italiano, ed al Rapporto sull'Innovazione e il Cambiamento nel settore Long Term Care (OLTC). I suoi interessi di ricerca e pubblicazioni scientifiche riguardano i processi di innovazione nei sistemi di welfare e le forme di gestione e progettazione nei servizi sociali e sociosanitari. È tra i curatori del volume "Il valore pubblico delle Aziende Casa. Logiche di public management per il settore dell'ERP" (Egea, 2019). Dal 2018 coordina i corsi di formazione rivolti ai manager delle Aziende Casa. Attualmente è PhD Candidate in Management and Innovation presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Raffaella Saporito è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management, dov'è stata direttore dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche, Master Universitario di 2 Livello (2014-2020). Conduce attività di insegnamento e ricerca sui temi della gestione e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. È tra i curatori del volume "Il valore pubblico delle Aziende Casa. Logiche di public management per il settore dell'ERP" (Egea, 2019). È Direttore di numerosi programmi di formazione e ricerca, tra cui Casamanager, il Corso di Perfezionamento Universitario per i Manager delle Aziende Casa di SDA Boc-

coni. È componente dell'Advisory Board di FedercasaLab promosso da Federcasa. È consulente di management delle aziende pubbliche e membro di nuclei di valutazione.

Francesco Vidè è è Junior Research Fellow di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. Dal 2020 è coordinatore della Government Academy, progetto di formazione manageriale rivolto a dirigenti e dipendenti della Pubblica Amministrazione. Svolge progetti di ricerca, formazione e supporto ai processi di cambiamento di enti pubblici centrali e locali in tema di organizzazione e gestione delle risorse umane. Le sue attività di ricerca e docenza si concentrano sulle logiche e sugli strumenti per sviluppare le competenze manageriali richieste alla Pubblica Amministrazione: definizione di modelli di competenze, identificazione di fabbisogni strategici di personale, misurazione e valutazione della performance individuale, politiche di formazione e valorizzazione del capitale umano, strumenti di reclutamento e selezione. Ha contribuito alla redazione di report di ricerca, articoli e working paper internazionali sui temi di performance management e gestione strategica del personale nella Pubblica Amministrazione.