

Il valore pubblico delle Aziende Casa

**Logiche di *public management*
per il settore dell'ERP**



biblioteca dell'economia d'azienda

a cura di
Giovanni Fosti
Eleonora Perobelli
Raffaella Saporito

Il valore pubblico delle Aziende Casa

**Logiche di *public management*
per il settore dell'ERP**

Copyright © 2019 EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 – 20136 Milano
Tel. 02-58365751 – Fax 02-58365753
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni. Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaeditore.it

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: dicembre 2019

ISBN volume 978-88-238-4642-5

ISBN ebook 978-88-238-1790-6

Stampa: Logo S.r.l. – Borgoricco (PD)

Indice

Prefazione di <i>Luca Talluri</i>	7
Introduzione	11
1. Una prospettiva aziendale pubblica per le Aziende Casa di <i>Raffaella Saporito, Giovanni Fosti ed Eleonora Perobelli</i>	17
1.1. Il mestiere pubblico dell'abitare e il fabbisogno di cambiamento	18
1.2. Rileggere la storia delle Aziende Casa con le lenti del <i>public management</i>	20
1.3. La creazione di valore pubblico: una proposta per le Aziende Casa	26
2. Dalla prestazione al servizio: logiche di <i>service management</i> di <i>Giovanni Fosti ed Eleonora Perobelli</i>	33
2.1. Introduzione: dalla prestazione al servizio, un cambio di paradigma	34
2.2. I servizi come partnership	38
2.3. Il questionario	41
2.4. Strumenti di riprogettazione dei servizi: le leve di <i>service management</i>	45
2.5. Conclusioni	51
3. Equilibri di bilancio e performance management: quali sistemi informativi per la governance delle aziende pubbliche di servizi abitativi? di <i>Silvia Rota ed Enrico Guarini</i>	53
3.1. Premessa	53
3.2. Gli equilibri economico-finanziari nelle Aziende Casa	54

3.3. Gli strumenti di rappresentazione degli equilibri economico-finanziari	62
3.4. Logiche e strumenti di performance management per il sistema delle Aziende Casa	66
3.5. Conclusioni	73
4. Le risorse e gli impieghi delle Aziende Casa	
di <i>Niccolò Cusumano e Veronica Vecchi</i>	75
4.1. Introduzione	75
4.2. La funzione acquisti nelle Aziende Casa: lo stato dell'arte	76
4.3. Il procurement: una prospettiva di management	80
4.4. Il PPP per gli interventi di efficientamento energetico	84
4.5. Misurare il valore di un contratto ECP/PPP	91
4.6. Conclusioni	99
5. Nuovi modelli di organizzazione del lavoro: ripensare la proposta di valore per i dipendenti delle Aziende Casa	
di <i>Raffaella Saporito</i>	101
5.1. L'assetto organizzativo nelle aziende di servizi	101
5.2. Aziende piccole, ancorate alla gestione del patrimonio	104
5.3. Il profilo di competenze: non solo tecnici, ma anche...?	109
5.4. Motivare i dipendenti: oltre gli incentivi economici, per migliorare l'impatto dei servizi	113
5.5. Creare valore per i dipendenti, capaci di creare valore per l'azienda	119
6. Le policy della casa in una prospettiva internazionale	
di <i>Noemi Gallo</i>	125
6.1. Perché guardare al contesto internazionale ed europeo	125
6.1.1. <i>Cenni di inquadramento</i>	126
6.1.2. <i>Overview sui principali temi sviluppati nelle reti internazionali e ruolo dei principali player</i>	130
6.2. I diversi modelli di <i>governance</i>	132
6.2.1. <i>Gli apprendimenti per l'Italia dal contesto internazionale</i>	134
6.3. Piste di azione per le Aziende Casa italiane	137
6.4. Conclusioni	137
Conclusioni	141
Gli Autori	145

Prefazione

di *Luca Talluri**

Questa pubblicazione dal titolo *Il valore pubblico delle Aziende Casa, Logiche di public management per il settore dell'ERP*, oltre ad essere la descrizione del lavoro di ricerca svolto da SDA Bocconi in convenzione con Federcasa nell'ultimo anno, ritengo che si possa considerare il punto di partenza per un'analisi gestionale di un settore pubblico strategico.

La condizione a contorno da cui scaturisce l'esigenza di indagare l'efficienza gestionale delle Aziende Casa è la consapevolezza che una fase storica dell'edilizia sociale italiana si stia esaurendo e la domanda di essa, ancorché nuova nelle forme, sia ancora presente in modo significativo, rendendo necessario da parte degli operatori esistenti, ovvero i gestori delle case popolari, l'elaborazione di proposte da sottoporre ai decisori politici per individuare soluzioni adeguate che ragionevolmente possano avere l'applicabilità alle condizioni date in questo momento storico in Italia. Ciò non tanto perché non siano interessanti e utili da indagare modelli reali di altri Paesi o modelli astratti, bensì perché il nostro Paese presenta strutturalmente elementi di complessità che fanno realisticamente ipotizzare che le soluzioni *attuabili* hanno capacità di efficacia se si sviluppano da ciò che esiste, evolvendolo e/o modificandolo.

Purtroppo, invece, le politiche per la casa sono state troppo a lungo ai margini del dibattito politico e pubblico, complice anche il processo di regionalizzazione che ha allontanato dal livello nazionale l'attenzione sul tema. Ne è una riprova la condizione di ipo-finanziamento ormai strutturale in cui versa l'intero settore, condizione resa ancora più drammatica dal progressivo aumento delle nuove fragilità sociali, che si traducono pertanto in una maggiore

* Presidente Federcasa.

domanda di casa pubblica al Nord, come al Centro e al Sud. È in questo contesto che operano gli Enti gestori di edilizia residenziale pubblica, identificati nel presente lavoro come le ‘Aziende Casa’. In questo contesto, il ruolo di Federcasa, nata nel 1996 come trasformazione dell’Associazione nazionale istituti autonomi per le case popolari (ANIACAP) costituita a sua volta nel 1950, non può limitarsi a rappresentare all’esterno le istanze degli enti che gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, ma anche con fondi propri e con prestiti agevolati; Federcasa è chiamata ad essere sempre più una piattaforma di proposta e innovazione a beneficio e supporto delle stesse aziende federate, per sostenerne il protagonismo nei territori sul tema della casa. È all’interno di questa visione che si articolano le collaborazioni che Federcasa sta promuovendo su vari fronti. Più nello specifico, rispetto ai diversi ambiti di ricerca ed intervento che con i colleghi amministratori degli Enti associati stiamo approfondendo (ad esempio, il ruolo degli enti gestori nelle politiche di rigenerazione urbana e nelle politiche di inclusione sociale) il presente studio copre un’area di ricerca troppo a lungo sottovalutata, ovvero l’appropriatezza di logiche e strumenti di gestione manageriale che supportino l’efficacia, e non solo l’efficienza – pur fondamentale – della gestione. Tra i meriti di questo contributo e, più in generale, della proposta di SDA Bocconi per il nostro settore che riscontro – da amministratore del settore, prima ancora che da Presidente di Federcasa – vi è quello di averci proposto delle nuove viste con cui ripensare alla gestione dei nostri enti.

Le radici delle nostre Aziende sono le fondamenta delle nostre case. Ancora oggi, i nostri uffici tecnici sono delle fucine di progettazione della città. Eppure, la funzione di costruzione, insieme a quella di manutenzione e riqualificazione, non descrivono più completamente la nostra missione. Sempre più le nostre aziende assolvono una funzione sociale, di presa in carico di utenza fragile. La vista di questo contributo sul tema ha un elemento di novità nel panorama: invece di guardare alle due missioni in contrapposizione tra loro, gestione del patrimonio da un lato, gestione sociale dall’altro, o nella migliore delle ipotesi come giustapposte, come stratificazioni geologiche di epoche storiche e sensibilità politiche diverse, può essere utile immaginare come meglio integrarle e combinarle, in quanto l’una può essere a sostegno dell’altra. Una migliore gestione sociale ci permette di ottimizzare l’utilizzo del nostro patrimonio ed anche (sorprendentemente?) di migliorare gli equilibri di bilancio, creando valore per gli inquilini prima ancora che per l’Azienda. Allo stesso tempo, maggiori investimenti nel nostro patrimonio, a partire dall’emergenza di riqualificazione energetica, riducono i costi per i nostri inquilini, aumentano il valore percepito del servizio a loro offerto, permettono di offrire loro spazi abitativi ed urbani adeguati a rendere credibile la promessa di emancipazione sociale offerta dalla casa

pubblica. Per raggiungere questo traguardo, gli autori ci offrono alcune piste di riflessione, prima ancora che di lavoro.

La prima riguarda la presa d'atto della terziarizzazione in corso del nostro settore, che da aziende che costruiscono case, sono diventate aziende di servizi: servizi patrimoniali resi agli enti locali, da un lato, ed anche servizi abitativi resi degli inquilini, nel più ampio quadro dei servizi di welfare. Se così è, abbandonare il paradigma di produzione edilizia per assumere quello di erogazione di servizi può supportare la transizione. Nei capitoli di questo libro sono offerti alcuni spunti rispetto a come ridefinire la gestione in chiave di servizio: quali nuovi orientamenti strategici offrire alle aziende (Capitolo 1); quali le leve di progettazione dei servizi all'utenza (Capitolo 2), quali strumenti di misurazione del valore generato, oltre ai dati di bilancio (Capitolo 3); come ripensare le politiche di acquisto e di partnership coi privati (Capitolo 4); come aiutare i nostri dipendenti a riorientarsi in questa transizione e attraverso quali leve organizzative (Capitolo 5); quali esperienze internazionali possono supportare questa traiettoria (Capitolo 6).

La seconda pista di riflessione, connessa con la prima, riguarda il concetto stesso di valore pubblico. Guardare all'efficienza della gestione non può prescindere da una concettualizzazione più coraggiosa del valore che generano i nostri Enti. Ragionare in chiave di valore pubblico ci permette di riorganizzare non solo la gestione delle nostre Aziende per migliorarci e offrire sempre di più e fare sempre meglio con le risorse che abbiamo a disposizione per i nostri inquilini, ma ci offre anche la possibilità di posizionare nel dibattito pubblico un tema che è molto caro a tutti gli Amministratori e a tutto il personale delle nostre aziende: una parte del valore che i sistemi contabili regionali registrano come inefficienza include anche – non solo, ma anche – una componente di welfare che il sistema pubblico non può smettere di offrire. Non si tratta di utilizzare questo argomento come alibi gestionale per colludere con le inefficienze della gestione – laddove presenti – ma di rendere questa componente un punto di forza, invece che di debolezza come talvolta appare oggi quanto lo sguardo si ferma i conti.

La proposta di come rinnovare e rivalorizzare il ruolo, l'attività e di conseguenza l'immagine di questo settore pubblico, parte anche dalla ridefinizione di un modello di gestione. È quindi plausibile che il nuovo modello di *governance e di gestione* di edilizia residenziale pubblica realizzi in maniera organica e nel medesimo contesto, con progetti *customizzati* di rigenerazione urbana: alloggi temporanei per l'emergenza abitativa; case popolari; alloggi a canone calmierato o sostenibile; spazi condivisi (come accade nel co-housing), spazi aperti alla città come playground, piazze e aree verdi. Allo stesso tempi, utilizzando nuovi strumenti di innovazione sociale, da attuare come veri e propri servizi mediante

un nuovo sistema di offerta, le aziende possono pensare di proporre anche: percorsi di formazione all'autonomia; accesso ad alloggi di qualità e alta efficienza energetica; supporto alla costruzione di una comunità di abitanti; progettazione di spazi collettivi condivisi e aperti alla città; creazione delle condizioni per un impatto positivo sul quartiere; gestione sociale dell'inquilinato per mitigare i problemi connessi alle fragilità e alle conflittualità; accompagnamento all'Abitare, con un'educazione ad uno stile di vita resiliente; coinvolgere gli inquilini in percorsi di co-progettazione partecipata; agevolazione della nascita di cooperative di comunità tra inquilini, per attivare processi di lavoro. Alcune di queste proposte sono già sperimentati o nelle agende di lavoro di alcuni enti.

Infine, un elemento che emerge da questo lavoro viene dalle esperienze aziendali citate nello studio, da cui si evince quanti e quali cantieri di innovazione manageriali sono già presenti nel territorio, lungo tutto lo stivale. Questo dato supporta la convinzione che le nostre Aziende, pur con tutte le complessità che gli addetti ai lavori conoscono bene, sono luoghi dove lo spazio di innovazione c'è ed anche nostra intenzione sostenerlo e diffonderlo.

Introduzione

L'edilizia residenziale pubblica è il terreno di convergenza delle questioni sociali più urgenti del contemporaneo. Molti, tra coloro che vi abitano, assommano su di sé più di una forma di fragilità, oltre ad un reddito basso: lavoro discontinuo e disoccupazione, scarsi livelli di istruzione, salute più incerta e accesso discontinuo alle cure, forme di solitudine affettiva, invecchiamento poco protetto e più esposto all'abbandono, anziani immigrati di ieri, giovani immigrati di oggi (in arrivo da campagne o città molto più a Sud di prima), forme di degrado e violenza urbana. Inevitabilmente questa complessità e disagio sociale entrano nei processi produttivi delle Aziende casa: mettono in crisi i sistemi di assegnazione, rendono più difficile la gestione delle occupazioni abusive, generano forme diverse di morosità, deprimono il personale a maggior contatto con l'utenza. E così, enti nati allo scopo di costruire nuove case per i lavoratori, nuovi quartieri per le città che raccoglievano l'esodo dalle campagne e dalle regioni del Sud, si trovano oggi a gestire un patrimonio immobiliare che invecchia più rapidamente di quanto non si riesca a manutenerlo e rinnovarlo, per segmenti sociali con bisogni di welfare complessi e diversificati. Non stupisce che questi Enti gestori stiano attraversando anni incerti, segnati dalla difficoltà di ridefinire la propria identità e missione nel sistema pubblico: non più enti di costruzione di immobili, ma nemmeno operatori di welfare a pieno titolo.

Questa indeterminatezza strategica impatta in maniera irrimediabile sui sistemi di gestione: se non è chiaro il prodotto generato (muri e tetti? canoni di locazione? welfare?) rispetto a cosa si può definire la coerenza manageriale? Come si può valutare l'efficienza e l'efficacia della gestione, se non con misure di processo, alla lunga irrilevanti? Questo è il punto di partenza del presente lavoro, che offre il proprio contributo non già impartendo ricette valide per tutti

in tutte le stagioni, quanto piuttosto provando a costruire una diversa grammatica della gestione pubblica del settore dell'ERP attorno ad alcune parole che hanno fatto da traccia.

La prima è la parola **azienda**: poter chiamare tutti gli enti gestori 'Aziende', a prescindere dalle differenze della forma istituzionale che hanno scelto (ente pubblico non economico, economico, SpA), del sistema contabile (contabilità pubblica o economico-patrimoniale), del contratto di lavoro (contratto degli enti locali o contratto Federcasa), del modello di finanziamento (canoni di locazione o contratti di servizio con gli enti locali proprietari dei beni), trova un fondamento teorico: tutti questi enti hanno un ordine economico e combinano risorse per raggiungere i loro fini¹. Nonostante qualche fraintendimento frutto delle semplificazioni del dibattito pubblico, poterle definire Aziende non implica in alcun modo rinunciare a considerare appieno la natura eminentemente pubblica di questi enti diversi, nati per volontà pubblica, di proprietà pubblica, per finalità pubbliche. Le Aziende Casa sono fisiologicamente diverse tra loro, ma hanno problemi 'aziendali' simili e hanno bisogno di non pensare la differenza come limite al confronto, che invece è utile se finalizzato a imparare tra pari. Ripartire dalla natura aziendale di questi enti, significa anche porre al centro dell'analisi i bisogni che queste aziende sono chiamate a soddisfare, i soggetti che esprimono tali bisogni, il mix di offerta con cui vengono affrontati, in termini di beni infrastrutturali e servizi immateriali, al fine di poter ripensare coerentemente con questa postura strategica i sistemi di rilevazione, organizzazione e gestione. Il primo capitolo approfondisce questa visione, offrendo anche una rilettura critica dell'evoluzione di queste Aziende e della loro missione istituzionale. Il secondo capitolo declina questo concetto per le aziende di servizi.

La seconda parola è **valore pubblico**: usciti da un decennio dominato dalle politiche di austerità, il richiamo al contenimento della spesa è diventato quasi un fine, invece di un mezzo per raggiungere gli scopi istituzionali per cui le Aziende Casa sono nate. Questa rappresentazione rischia di portare a confondere l'equilibrio dei conti con la buona gestione, come si mostra nel terzo capitolo. Al contrario, una buona gestione non può che essere misurata sulla base del valore pubblico generato, ovvero della capacità delle nostre Aziende di generare un beneficio stabile e duraturo per i destinatari del servizio offerto. Le stesse parole efficienza ed efficacia si svuotano in assenza di una più chiara definizione di quale valore si sta producendo per le diverse categorie di inquilini: stabilità e protezione delle reti sociali per i più anziani che hanno diritto a restare

¹ Airoldi, G., Brunetti, G., & Coda, V. (2005). Corso di economia aziendale. Il mulino.

nelle ‘loro’ case; un’occasione di inserimento sociale per i lavoratori immigrati e i loro figli che più recentemente entrano nelle case pubbliche; l’uscita dall’emarginazione per i casi sociali, che nutrono la speranza di ripartire proprio da una nuova casa, per fare alcuni esempi concreti. La sfida che si pone non è solo tecnica – con quali indicatori misurare queste componenti del valore generato – ma prima di tutto concettuale e strategica: occorre esplicitare con più chiarezza qual è il contributo atteso dalle Aziende Casa nel sistema territoriale, quale la missione che sono chiamate a svolgere. Lo sguardo sulla creazione di valore pubblico mostra anche che il differenziale offerto dalle Aziende Casa non è la capacità di costruire o di mantenere, funzioni che possono essere assolte – probabilmente – anche da altri operatori sul mercato, ma si gioca in larga misura sulla capacità di offrire servizi abitativi in grado di soddisfare i bisogni di chi è tagliato fuori dal mercato immobiliare, attraverso modelli di gestione in grado di combinare la sostenibilità economica, con quella sociale ed ambientale.

La terza parola è *partnership*: le Aziende Casa non hanno al loro interno tutte le risorse necessarie per rispondere al bisogno di casa pubblica nel nostro Paese. Ma hanno la responsabilità di attivare tutte le risorse interne ed esterne utili allo scopo, attraverso la costruzione di partenariati contrattuali e simbolici. Il primo fronte di costruzione di *partnership* è quello *con l’utenza*, troppo spesso percepita come ostile o conflittuale, eppure inevitabilmente parte del processo produttivo delle nostre Aziende: imparare a esplorare le diversità dei bisogni della nostra utenza e le caratteristiche dei diversi segmenti ci permette di migliorare la collaborazione e co-costruire valore pubblico, come esposto nel secondo capitolo. Sempre sul fronte esterno, la *partnership con il privato* che fornisce servizi alle aziende casa può essere una leva non solo di efficientamento, ma anche di innovazione se la parte pubblica recupera un ruolo – appunto – paritario, invece di vassallo o passivo, come sovente accade nelle relazioni col privato. Una maggiore capacità di messa a fuoco degli obiettivi strategici, insieme ad un approfondimento più ampio degli strumenti contrattuali disponibili può offrire piste di innovazione interessanti, come si mostra nel quarto capitolo. Anche all’interno vi è spazio per costruire *partnership* nuove, prima tra tutte quella *con i dipendenti*: personale assunto per occuparsi di costruzioni che oggi si trova a rispondere a bisogni sociali sempre più urgenti ha bisogno di essere destinatario di una nuova proposta di ingaggio. Occorre accompagnare la transizione identitaria di lavoratori che hanno subito il cambiamento del proprio oggetto di lavoro, valorizzando invece le energie e gli spunti di innovazione che soprattutto il personale di contatto con l’utenza – il più esposto all’ascolto dei bisogni – può offrire per ripensare i servizi abitativi, come si è proposto nel quinto capitolo. Infine, un fronte di *partnership* da valorizzare è *con le altre aziende*, con le quale

confrontarsi per consolidare le pratiche di successo, non solo *a livello nazionale*, ma anche *a livello internazionale*, come ci mostra il capitolo sesto.

Con questo sguardo è stata compiuta l'indagine i cui risultati sono qui offerti, frutto del lavoro di ricerca condotto da SDA Bocconi in partnership con **Federcasa** insieme ad una selezione di Aziende Casa associate tra il 2018 e il 2019. Questa collaborazione nasce con l'obiettivo di offrire agli amministratori e al personale impegnato nel management delle Aziende Casa chiavi di lettura e strumenti utili per migliorare la capacità di creazione di valore per la collettività dalle risorse pubbliche investite nel settore. Allo scopo, sono state realizzate due iniziative parallele, ma collegate, spesso citate nei capitoli di questo lavoro, che sono diventate l'occasione di approfondire la conoscenza dei sistemi manageriali di queste aziende e di testare alcune ipotesi alla base dell'intero lavoro e sperimentare fattivamente alcuni strumenti.

La prima iniziativa è **CasaLab**, La Comunità di Ricerca e Azione delle Aziende Casa, cui hanno aderito 14 aziende con la partecipazione dei loro organi di vertice, quali amministratori, direttori generali e le figure di vertice coinvolte di volta in volta sui temi affrontati nei 4 incontri di approfondimento. Queste aziende sono state oggetto di studio e indagine da parte dei ricercatori coinvolti attorno al tema chiave della capacità di queste aziende di generare valore attraverso la gestione strategica dei servizi, degli acquisti e degli strumenti di partnership col privato, della leva organizzativa e della gestione delle risorse umane. L'obiettivo della community è stato offrire agli organi di vertice chiavi di lettura per ripensare al posizionamento strategico delle proprie aziende e rinnovare l'agenda del cambiamento manageriale. Nel corso nei mesi di lavoro – tra gennaio e maggio 2019 – sono state condotte indagini ad hoc sulle 14 aziende, sovente citate nei capitoli che seguono, oltre ad utilizzare i dati forniti dall'Osservatorio Federcasa, un dataset che raccoglie informazioni di dettaglio su oltre 60 aziende associate nel 2018. I prossimi capitoli riportano le evidenze raccolte e le interpretazioni discusse nel corso di questa iniziativa.

La seconda iniziativa è **CasaManager**, un Corso di Perfezionamento Universitario offerto ai manager delle aziende casa, cui hanno aderito 52 persone provenienti da 24 diverse aziende e da 10 regioni, che ha preso l'avvio alla fine del 2017 per concludersi con la consegna dei diplomi a settembre 2019. Al contrario di CasaLab, CasaManager si rivolge alle figure più impegnate nella gestione e pertanto non agli amministratori, ma direttori generali, dirigenti tecnici ed amministrativi, quadri, etc..., allo scopo di potenziare le competenze di management dei partecipanti. Anche in questo caso, l'attività di formazione d'aula è stata intervallata da momenti di applicazione guidata dei concetti e degli strumenti offerti in aula. Inoltre, al termine del programma è stato chiesto ai parte-

cipanti di realizzare un project work finale in cui applicare uno o più degli strumenti appresi presso la propria azienda, al fine di realizzare un cambiamento manageriale di impatto. Il materiale prodotto dai partecipanti rappresenta un'altra fonte di informazione che è stata utile per valutare la solidità delle ipotesi proposte in aula dai docenti. Infatti, nei capitoli che seguono, non di rado sono citati alcuni di questi lavori.

Il presente rapporto si articola in 6 capitoli.

Il **Capitolo 1** è dedicato a presentare la *vision* del nostro lavoro nell'approcciare il tema della gestione delle Aziende Casa, attraverso la **chiave di lettura del *public value***. La storia di come queste aziende si sono evolute è riletta alla luce dei modelli di *public management*, disciplina cui appartengono gli autori di questo volume. Sulla scorta di questo profilo interpretativo sono offerte alcune piste di analisi, approfondite nei capitoli successivi.

Il **Capitolo 2** è dedicato ad approfondire le **logiche e le leve per la gestione strategiche dei servizi** e come queste possono essere applicate nel processo di terziarizzazione del settore ERP. In particolare, il superamento dell'approccio prestazionale offre alle Aziende Casa non solo spazi di miglioramento della qualità dei servizi, ma anche impatti positivi sulla sostenibilità economica di questi.

Il **Capitolo 3** offre alcune chiavi di lettura per identificare le **determinanti degli equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa** e, pertanto, per rileggere in chiave critica gli spazi reali di azione gestionale. Inoltre, mostra la necessità di accompagnare le misure economiche con **misure non economiche**, finalizzate a catturare il valore pubblico – non solo economico – generato dall'azione delle Aziende Casa.

Il **Capitolo 4** è dedicato alla relazione delle aziende con il settore privato, come fornitore di servizi attraverso i **processi di acquisto**, o come partner strategico per la riqualificazione, soprattutto in chiave ambientale, per patrimonio immobiliare.

Il **Capitolo 5** guarda alla **gestione delle persone** come chiave di volta per migliorare i processi di gestione e qualificare la generazione di valore da parte delle Aziende, alla luce del processo di rinnovamento dei profili professionali e di evoluzione della mission strategica.

Infine, il **Capitolo 6**, offre uno sguardo a quanto accade **fuori dal perimetro nazionale** nei sistemi di gestione della casa in chiave pubblica, quali sono i principali attori e sistemi di governance.

Proprio in virtù dell'intensa collaborazione che vi è stata tra docenti e partecipanti nel corso di queste iniziative di ricerca a formazione, vogliamo rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le persone che vi hanno partecipato, per la qualità del lavoro svolto e per la voglia dimostrata di provare a sperimentare

piste nuove a ogni sollecitazione offerta. Per questa ragione, ci teniamo a inserire nel testo anche i **riferimenti alle pratiche manageriali realizzate in alcune aziende**.

Tra i **ringraziamenti** che vogliamo rivolgere in apertura di questo volume, il primo è verso gli organi di governo di Federcasa, a partire dal Presidente, Ing. Luca Talluri e tutti i membri della Giunta, che con il loro impegno e visione stanno animando un nuovo dibattito a livello nazionale ed oltre su come rimettere al centro le politiche della casa. In questo dibattito sono presenti professionisti diversi e colleghi di altre Università con i quali abbiamo avuto il piacere di collaborare e che hanno stimolato alcune delle riflessioni di queste pagine. Tra loro, ci piace citare l'Arch. Alessandro Almadori, Presidente di ATER Umbria e membro della Giunta Federcasa, che sta guidando FedercasaLab, polo di competenze interdisciplinari sulle politiche della casa e della rigenerazione urbana. Tra i colleghi di altre discipline con cui ci siamo confrontati, ringraziamo il Prof. Massimo Bricocoli, a capo del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani presso il Politecnico di Milano, che ci ha fornito preziosi feedback su alcune parti di questo testo.

Le Aziende casa, proprio in virtù di questa posizione di frontiera rispetto alle nuove aree di bisogno sociale, per il ruolo che possono giocare nella gestione delle nuove ondate di urbanizzazione, per il contributo che possono offrire nella proposta di nuovi modelli abitativi sostenibili, sono chiamate a diventare uno snodo cruciale per ripensare le politiche locali. Per farlo, occorre esplorare gli spazi di possibilità e di azione strategica e gestionale. Se questo libro avrà avuto la funzione di farne scorgere qualche metro in più, avrà assolto alla funzione che si è dato.

1. Una prospettiva aziendale pubblica per le Aziende Casa

di *Raffaella Saporito, Giovanni Fosti, Eleonora Perobelli*¹

In seguito alla crisi economico-finanziaria del 2008, l'emergenza abitativa in Italia ha assunto dimensioni sempre più imponenti (Tosi, 2016). Le iniziative pubbliche e private esistenti per rispondere al bisogno di casa sono molteplici, con estensione e dimensionamento eterogenei sul territorio. Tra queste, l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), per dimensioni e capillarità nel Paese, rappresenta oggi la risposta più strutturata ed estesa al bisogno abitativo. Ad oggi, la dotazione di Edilizia Residenziale Pubblica conta 805.816 alloggi (di cui 758.516 e 47.300 a riscatto), in cui risiedono oltre 2,2 milioni di abitanti², gestiti da un numero di enti ed aziende pubbliche territoriali in evoluzione, a valle dei processi di fusione in corso. Nel 2019, solo le aziende associate Federcasa sono 74, per un totale di circa 7.000 dipendenti. A tali enti ed aziende è affidata la gestione (e sovente anche la proprietà del patrimonio) e sono pertanto direttamente coinvolte nella gestione dei servizi abitativi verso le persone aventi diritto. Ne consegue che la capacità di generazione di valore pubblico attraverso questo ricco patrimonio dipende anche dal funzionamento di questi soggetti pubblici, di qui in avanti definite Aziende Casa, oggetto del presente lavoro.

Lo studio di queste aziende richiede alcune premesse, spesso richiamate nei capitoli che seguono. In seguito alla regionalizzazione delle politiche della casa (cfr *infra*), le Aziende Casa hanno sviluppato modelli diversi a livello terri-

¹ Sebbene il capitolo sia frutto del lavoro congiunto di tutti gli autori, i paragrafi sono da attribuire: 1.1 Giovanni Fosti; 1.2: Raffaella Saporito; 1.3: Eleonora Perobelli.

² Fonte: Nomisma per Federcasa, Dimensione e Caratteristiche del Disagio Abitativo in Italia e Ruolo delle Aziende per la Casa, Roma (2016) e sito istituzionale Federcasa

toriale. La prima differenza riguarda la scelta delle forme giuridiche e di gestione: il modello dominante, quello di Enti pubblici economici, rappresenta una forma ibrida di azienda pubblica, una soluzione a metà tra gli Enti pubblici a tutti gli effetti, largamente presenti soprattutto al Sud, e le Società per Azioni a partecipazione pubblica, che rappresentano una piccola minoranza sul totale (a riguardo si rimanda al Capitolo 3). Una seconda differenza riguarda i modelli di governance territoriale: la maggior parte delle Aziende Casa, organizzate su base provinciale, sovra-provinciale ed anche regionale, sono controllate dal governo regionale, tramite Consigli di Amministrazione o Amministratori Unici. Per una minoranza di aziende, invece – segnatamente in Toscana ed Emilia-Romagna, ma non solo – le aziende sono soggetti intercomunale, dove il controllo è espresso dal livello comunale, che contestualmente esprime anche la committenza. Un terzo fattore di eterogeneità riguarda il mix di attività e la proprietà o meno del patrimonio, con implicazioni non secondarie sui meccanismi di funzionamento di bilancio, come meglio esaminato nel Capitolo 3.

Stante queste premesse, l'obiettivo del presente Capitolo è di riflettere sulle sfide strategiche che il contesto socioeconomico pone a questi Enti oggi (paragrafo 1.1) e capire come si è arrivati a questo punto attraverso una ricostruzione della traiettoria evolutiva delle Aziende Casa dal momento in cui sono state istituite fino ad oggi attraverso le chiavi di lettura proposte dal *public management* (paragrafo 1.2), e rivelando infine come il paradigma del *public value* possa costituire un cambio di prospettiva per le politiche abitative in Italia, traghettandole verso una gestione più efficace ed efficiente del servizio.

1.1 Il mestiere pubblico dell'abitare e il fabbisogno di cambiamento

Le politiche per la casa sono tradizionalmente all'incrocio di discipline differenti, cui seguono altrettanti approcci alla pratica: l'urbanistica e le politiche di pianificazione del territorio, la sociologia e le politiche di inclusione, il diritto e le riforme del settore, l'economia del territorio e le politiche di investimento infrastrutturale, infine – più recentemente – una prospettiva aziendalista di matrice privatistica che ha portato lo sguardo sugli equilibri di bilancio di queste aziende, imponendosi come vincolo imprescindibile, come razionalità dominante sugli altri sguardi. La pervasività di quest'ultimo approccio si riscontra nell'evoluzione delle forme di gestione degli enti preposti all'implementazione delle politiche abitative: il processo di trasformazione degli ex ICP verso forme di enti pubblici di diritto privato (per lo più enti pubblici economici o aziende pubbliche, seguiti da pochi enti pubblici non economici); l'evoluzione del sistema di finanziamento, sempre più spinto verso forme di autofinanziamento;

l'evoluzione del sistema di governo di queste aziende da parte degli enti regionali, sempre più focalizzato a monitorare la struttura dei costi, piuttosto che la capacità e il valore generato dalla prestazione. A valle di ormai circa 20 anni di riforme in chiave 'privatistica', è lecito domandarsi se questo tipo di lettura stia funzionando.

Se l'obiettivo di tale cambiamento era tenere i conti a posto, verrebbe da rispondere di sì: analizzando i bilanci delle Aziende Casa, emerge un quadro di sostanziale equilibrio dei conti, quanto meno sulla carta. Le aziende sono in qualche modo – spesso fantasioso – sopravvissute alla drastica riduzione dei finanziamenti esterni, a partire dalla chiusura del fondo GESCAL (acronimo di GESTione CAse per i Lavoratori), e alla crescita della morosità, tanto più in tempi di crisi ed emersione di nuove fragilità sociali. Ma questo non è che un pezzo della risposta. Per capire se queste misure hanno funzionato occorre anche capire quale valore queste aziende sono state in grado di generare. Per rispondere a questa parte della domanda, l'approccio 'privatistico' mostra tutti i suoi limiti.

La domanda circa il successo del processo di aziendalizzazione può essere invece così formulata: oggi le Aziende Casa sono più o meno efficaci nel tutelare il diritto all'abitare di chi non ha i mezzi per farlo da sé? Una risposta esaustiva richiederebbe il contributo di tutte le discipline sopra citate. Ma un punto di partenza per costruire un ragionamento attorno a questa domanda sono i dati relativi all'evoluzione del profilo dell'utenza. Nel 2016 oltre il 70% del patrimonio abitativo pubblico (ERP) risultava occupato continuativamente dallo stesso utente da oltre 10 anni, in genere pensionati che vi abitano da soli o con la famiglia³. Pertanto – stando ai dati presentati – meno di un terzo delle unità abitative sono disponibili per dare una risposta alle nuove fragilità sociali, che colpiscono più frequentemente le famiglie numerose, soprattutto se monogenitoriali (cfr paragrafo 1.3). Per dirla con un'immagine, nelle case popolari oggi vivono pensionati a basso reddito che vi hanno avuto accesso quando il sistema di edilizia residenziale pubblica era ancora in fase espansiva. Per la generazione dei loro figli, oggi donne e uomini di mezza età che hanno conosciuto la precarizzazione del lavoro e dei legami affettivi, l'accesso alla casa pubblica è diventato più difficile che per i propri padri. In tempi di ascensore sociale bloccato e di emersione di nuove fragilità e nuove povertà, si intuisce perché la tutela del diritto all'abitare oggi è così critica. In parole semplici – ai limiti del semplicismo – grossa parte del sistema di offerta di ERP di oggi è tarato sui bisogni sociali di ieri.

Secondo la prospettiva qui proposta, pertanto, la questione di partenza non è tanto o soltanto se le risorse pubbliche che questo settore assorbe sono gestite in maniera più o meno efficiente, ma prima di tutto se sono allocate in

³ Cfr nota 2.

modo da rispondere alla missione per cui le politiche per la casa sono nate. Questa è, secondo gli autori di questo lavoro, una chiave di lettura autenticamente aziendale, che prende le distanze dal managerialismo à la New Public Management – che pur ha avuto larga diffusione e successo globale, ivi incluse le nottrane riforme del settore ERP – e che ha sovente confuso l’efficienza con la riduzione della spesa pubblica; la prospettiva dell’economia aziendale pubblica qui utilizzata – intesa come declinazione dei principi di buona gestione economica con i meccanismi di funzionamento tipici del contesto pubblico – si ispira invece alle teorie del Public Value, che pongono invece l’accento sulla dimensione strategica della gestione e sulla capacità di generare valore per la collettività attraverso le risorse affidate.

1.2 Rileggere la storia delle Aziende Casa con le lenti del *public management*

La storia delle Aziende Casa non è dissimile da quella di altri enti pubblici. La “casa popolare” nasce come area di intervento pubblico all’inizio del secolo scorso e si sviluppa lungo tutto il ‘900 come risposta alle profonde trasformazioni economiche e sociali, quali lo sviluppo industriale concentrato nelle città e il progressivo spostamento della forza lavoro dalle campagne e dalle aree interne verso le città, dal Sud del Paese verso le grandi città del Nord. Lo scopo con cui sono istituiti gli Istituti Autonomi per le Case Popolari è chiaro e coerente col contesto: costruire non solo case, ma interi quartieri, dove ospitare la nuova classe operaia. La funzione assolta da questi istituti è di tipo eminentemente infrastrutturale – allestire spazi abitativi in prossimità dei luoghi di produzione – e solo marginalmente redistributiva: le risorse pubbliche impiegate nella costruzione dei quartieri operai sono una forma di supporto allo sviluppo industriale e facilitazione all’accesso di un fattore produttivo chiave per il modello produttivo novecentesco, quale la forza lavoro. In questo senso, le case popolari sono un’infrastruttura pensata per sostenere lo sviluppo economico alla stregua di strade, porti e aeroporti, funzionali allo sviluppo del commercio e della logistica. Quando nel 1963 viene istituito il fondo GESCAL, finanziato da contributi di imprese, lavoratori e solo in parte da fondi pubblici, il carattere complementare (se non vassallo) delle politiche per la casa a quelle di sviluppo industriale è evidente.

È solo alla fine del secolo, a partire dagli anni ’80, a valle dei primi segnali di crisi del modello produttivo industriale con i conseguenti impatti sull’aumento della disoccupazione, che la casa popolare comincia a diventare anche una risposta alle nuove forme di disagio economico. Negli stessi anni si allarga il perimetro di welfare in altre aree di bisogno: a titolo di esempio, nel 1978 nasce il Servizio Sanitario Nazionale, con vocazione universale e gratuita, pochi anni

prima il sistema retributivo sostituisce quello contributivo nel calcolo delle pensioni e si introducono la pensione di anzianità e la pensione sociale. In questa fase, le politiche per la casa – così come quelle di tutela della salute e previdenza sociale – assumono una connotazione più marcatamente redistributiva, finanziate pertanto dalla fiscalità generale. L'elemento di continuità col passato è il modello produttivo: la missione dei vecchi Istituti, progressivamente trasformati in aziende territoriali, è la costruzione di case. Il processo di assegnazione e di tutela sociale resta fuori dal raggio di azione delle Aziende Casa, assolto principalmente dai comuni. Gli anni dell'espansione dei diritti sociali in Italia (fine anni '70 e '80) coincidono fatalmente con la crisi del modello di welfare tradizionale in Occidente e con la richiesta di ridurre l'intervento dello Stato nell'economia. Le crisi inflattive, la crescita del debito pubblico, insieme all'affermazione di un ceto medio più esigente nei confronti della qualità dei servizi pubblici, favoriscono la diffusione di una nuova narrativa del ruolo dello Stato nell'economia di matrice neoclassica che secondo alcuni autori (Hughes, 2003) si sostanzia di tre elementi trasversali al discorso dominante in tutti i principali paesi occidentali: l'esigenza di ridurre il perimetro dell'intervento pubblico e di arginare la crescita della spesa e, pertanto, ridurre la pressione fiscale; contenere e ridimensionare - a vantaggio di un maggiore coinvolgimento del privato - la pervasività dell'intervento pubblico, che nei decenni precedenti si era espanso oltre le funzioni tradizionali (sicurezza, giustizia, difesa dei confini) per introdurre nuovi servizi pubblici e gratuiti (ad esempio in ambito educativo, sanitario, previdenziale, etc...); infine, mettere mano ai modelli di gestione della cosa pubblica, afflitta da burocrazia, inefficienza e autoreferenzialità.

Già negli anni '90 era evidente ad alcuni acuti osservatori (Hood, 1991) la natura ideologica di tale approccio, che si è diffuso dapprima nei paesi anglosassoni, per poi arrivare nel Vecchio Continente negli anni '90, Italia inclusa, sotto forma di un programma di riforma della pubblica amministrazione denominato dagli studiosi "New Public Management" (NPM) (Barzley, 1992; Borins, 1995; Behn 2001; Hood, 1991, 1995). Il NPM si presenta, quindi, come un insieme di 'dottrine' (Hood, 1991) derivate dalla tradizione del management di stampo taylorista del settore privato (Pollit, 1990). L'utilizzo stesso della parola 'management' è stata a lungo riferita ad un modello gestionale businesslike, mutuato dal privato e trasposto in ambito pubblico (Borgonovi, 2004).

Il processo di 'aziendalizzazione' degli ex. IACP, in seguito denominate ALER, ATER, ATC, etc... è un esempio tipico dell'affermazione del paradigma NPM nei modelli di gestione della cosa pubblica. Sebbene proprio il processo di regionalizzazione delle politiche della casa renda difficile definire nelle linee di trasformazione univoche – sono infatti diffuse forme di gestione e modelli organizzativi al variare della Regione di indagine – è possibile identificare alcuni

tratti dominanti del processo di riforma: territorializzazione della gestione per meglio rispondere ai bisogni delle comunità locali, conferimento del patrimonio finalizzato a conseguire tramite la gestione dello stesso autonomia di bilancio e autosufficienza economica, revisione delle configurazioni istituzionali e trasformazione di molte aziende in enti pubblici economici (con conseguente applicazione della normativa del lavoro privato), focus della gestione sull'economicità e il contenimento della spesa.

Figura 1.1. Il mestiere pubblico dell'abitare nel 1980⁴



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Il processo di aziendalizzazione del settore dell'ERP ha avuto il merito di enfatizzare la necessità di sistemi manageriali orientati all'economicità e all'efficienza della gestione anche in questo settore, che scontava (sconta ancora?) un surplus di diffidenza rispetto ad altre istituzioni pubbliche proprio sull'affidabilità gestionale. Infatti, politiche assunzionali e di gestione del personale non sempre commisurate ai reali bisogni organizzativi, insieme a costi e tempi di co-

⁴ Nel corso di uno dei primi workshop realizzati all'interno dell'iniziativa CasaLab, abbiamo chiesto ai presenti – circa 50 persone – di scrivere la mission delle Aziende Casa negli anni 1980 su un generatore automatico di wordcloud, che dimensiona le parole utilizzate sulla base della frequenza con cui sono utilizzate (Figura 1.1). L'analisi delle risposte offre una visione piuttosto convergente e chiara: lo scopo delle Aziende Casa in passato era la "costruzione". Per alcuni tale funzione era caratterizzata da una natura assistenziale, come dimostrano alcune risposte, ma non vi sono dubbi sulla natura produttiva di tali aziende.

struzione e intervento non sempre in linea con quelli di mercato, hanno contribuito a minare – in alcuni territori e contesti – la fiducia dell’opinione pubblica verso queste aziende. Inoltre, in quanto settore oggetto di attenzione di interessi economici importanti – come quello immobiliare, strettamente collegato a quello finanziario – notizie di casi di ‘malagestione’ e altre forme di deprivazione dell’interesse pubblico a vantaggio di quello privato hanno contribuito a diffondere un clima di delegittimazione e di indisponibilità a investire risorse pubbliche nel settore.

Allo stesso tempo, però il principale limite del processo di aziendalizzazione del tutto schiacciato sui principi di NPM ha scontato il limite di trasformare le condizioni di sostenibilità economica in fine, invece che in mezzo. Un tipico indicatore di questo fenomeno è fornito dai documenti di programmazione con cui le Regioni stabiliscono le priorità ed esercitano la funzione di indirizzo e controllo sulle aziende ERP: il contenimento dei costi, l’autonomia finanziaria e l’economicità prevalgono sull’appropriatezza ed efficacia della gestione. Questa forma di strabismo gestionale si è esacerbata negli ultimi dieci anni. Infatti, la crisi della fiscalità degli anni ’10, come conseguenza dello scoppio della crisi economica del 2008, insieme alle politiche di austerità economiche che sono seguite, hanno avuto un impatto rilevante anche nel settore dell’ERP, in maniera diretta ed indiretta. Da un lato si sono ridotti gli investimenti pubblici in infrastrutture, inclusa l’edilizia residenziale, dall’altro l’emersione di nuove fragilità e l’impoverimento dei ceti più fragili ha visto crescere il fenomeno della morosità, mettendo a rischio la sostenibilità economica delle Aziende Casa. Allo stesso tempo, sono proprio i nuovi bisogni sociali che la crisi economica ha contribuito a far crescere – insieme ad altri fenomeni contemporanei quali ad esempio l’immigrazione – all’origine di un rinnovato bisogno di casa pubblica.

Come uscire da questo *cul de sac* gestionale? Ad oggi il dibattito appare polarizzato attorno a due proposte: la prima parte dal presupposto che la crisi di economicità di queste aziende sia da imputare ad una cattiva gestione e sostanziale inefficienza, pertanto guarda al settore privato, in particolar modo al privato sociale, come possibile alternativa per ripensare e rilanciare le politiche della casa; la seconda parte dal presupposto che la crisi di economicità sia legata ad un sotto-finanziamento del settore e pertanto reclama un significativo incremento di risorse pubbliche da investire nel settore dell’ERP. A bene guardare, però, nessuna delle due proposte entra nel merito di quale debba essere oggi e in futuro lo scopo delle politiche della casa e, pertanto, è difficile stabilire quale sia il confine tra l’inefficienza e l’insufficienza del finanziamento pubblico, senza una chiara definizione di qual è il prodotto atteso di queste aziende.

Abbiamo chiesto ai partecipanti di Casalab quale fosse la mission attuale delle Aziende Casa: è interessante notare come dalle risposte (Figura 1.2) scompaia l'oggetto delle aziende. 'Gestire' e 'gestione' assurgono a fine nell'interpretazione dominante, insieme a parole quali 'mediare': da un lato rispondere ai bisogni sociali, dall'altra tenere a posto i conti. Interessante notare come la parola 'costruzione' sparisca, se non usata in chiave metaforica come "costruttori di socialità", a vantaggio di parole quali 'manutenzione', 'riqualificazione'.

Figura 1.2. Il mestiere pubblico dell'abitare nel 2019



Fonte: SDABocconi, CasaLab

La scomparsa dell'oggetto segnala probabilmente una crisi di disorientamento strategico di aziende che dopo vent'anni di prescrizioni NPM hanno fatto della gestione – di cosa? – il fine stesso della propria missione istituzionale. Nel lessico di alcune Aziende Casa i 'gestionali' si riferiscono al personale che nell'azienda si occupa ad esempio delle relazioni con gli enti locali, dei contratti di servizio, laddove presenti, secondo i diversi modelli di governance territoriale.

I gestionali sono una filiera professionale che si giustappone (più che integrarsi) a quella dei tecnici, degli amministrativi o degli operatori sociali, se presenti. Nella proposta avanzata da questo studio, occorre riportare la gestione al suo posto, ovvero alla sua natura di mezzo e non di fine. Occorre pertanto offrire alla gestione un oggetto trasversale sul quale poter esprimere la sua efficacia. In altre parole, si ravvisa la necessità di superare il paradigma NPM non

nuovi modelli organizzativi a supporto. A titolo di esempio, gli stessi indicatori utilizzati per monitorare l'efficienza gestionale – ad esempio il costo di costruzione al mq – si riducono di importanza a vantaggio di misure di efficacia, come ad esempio il tasso di copertura del bisogno o l'impatto dell'accesso alla casa sulla emancipazione sociale degli individui e dei nuclei familiari (miglioramento delle condizioni di salute, più facile accesso al mondo del lavoro, miglioramento delle performance scolastiche dei minori, etc...).

Secondo questa prospettiva, la morosità non è più soltanto una mancata entrata da combattere con interventi repressivi sempre più ferrei, ma una trappola da cui tenere lontani gli utenti, in quanto allo stesso tempo effetto (e, nel tempo, anche causa, come tutte le forme di indebitamento incontrollato) di povertà materiale e, talvolta anche cognitiva. A qualcuno questa distinzione potrà sembrare un sofisma: che la morosità sia da combattere per ragioni di bilancio o per motivazioni sociali, non cambia l'obiettivo di combattere la morosità. Questo è vero solo in parte: infatti, secondo la prospettiva qui proposta la lotta alla morosità andrebbe giocata tutta sul fronte della prevenzione, soprattutto la c.d. morosità 'colpevole', in coerenza con la missione sociale dell'azienda, invece che nell'intensificazione dell'attività di recupero crediti o di quella repressiva. Il valore generato da questo tipo di strategie non si misura solo i termini di impatti positivi sul bilancio, ma anche sulla capacità di mantenere all'interno di un perimetro di legalità e di protezione sociale le fasce più fragili della popolazione. Questo esempio ci permette di intravedere una strada nuova, che è capace di coniugare sostenibilità economica e sociale, risolvendo lo strabismo gestionale ingenerato da logiche NPM.

In sintesi, la sfida dei modelli di gestione in questo settore è duplice: da un lato si tratta di accompagnare in maniera coerente il cambio di missione strategica di queste aziende sempre meno coinvolte nella sfera patrimoniale (progettazione, costruzione, manutenzione, gestione) e sempre più in quella dei servizi all'abitare integrati con gli altri servizi di welfare; dall'altro si tratta di progettare modelli di sostenibilità economica coerenti con la capacità di soddisfare i bisogni sociali per cui le aziende pubbliche esistono. Non si tratta di una sfida facile, ma non è certo nuova nell'ambito del public management, dove il paradigma del *Public Value*, emerso in antitesi con le logiche NPM, può offrire qualche chiave interpretativa utile e qualche pista di azione operativa.

1.3 La creazione di valore pubblico: una proposta per le Aziende Casa

Il concetto di *public value* è da anni ampiamente discusso in letteratura, tuttavia l'Accademia stenta ancora oggi a convergere su una concettualizzazione univoca. Ai fini del presente Capitolo, si è scelto di adottare la seguente definizione:

“il valore pubblico è ciò che viene creato o aggiunto attraverso le attività delle organizzazioni pubbliche e dei loro manager. Il punto di attenzione è posto su ciò che viene aggiunto in termini di valore legato a outcome sociali” (Hartley et al. 2017, p. 673). In altre parole, quando si parla di *public value* il focus è sulla dimensione strategica della gestione aziendale, sulla capacità delle istituzioni pubbliche di generare valore per una collettività attraverso l'utilizzo delle risorse (non solo economiche) di cui dispone. Questa prospettiva, che si basa sul contributo pioneristico di Moore (1994, 1995), sostiene che la ridefinizione e il ridisegno dei servizi pubblici passa attraverso l'adozione di un approccio strategico (Osborne, Radnor & Nasi 2013) volto ad avvicinare i servizi ai bisogni degli utenti per renderli più efficaci e di valore. Secondo questa prospettiva, che è largamente influenzata dagli studi di marketing, la domanda cruciale relativa alla creazione di valore è: per chi crea valore questo servizio? Chi sarà il beneficiario diretto o indiretto dell'intervento? Senza una piena consapevolezza di chi dovrebbero essere i beneficiari ideali di qualsiasi offerta pubblica (un servizio, progetto o programma), non è possibile identificare un punto fermo per verificare ex post se il processo ha creato valore pubblico o meno. Le Aziende Casa offrono uno spaccato molto esemplificativo in questo senso: tipicamente, le *mission* reperibili sui siti istituzionali degli Enti pongono l'attenzione, tra le altre cose, sul mandato istituzionale di fornire un alloggio ai ceti sociali meno abbienti. Da questo *statement* apparentemente molto lineare, l'informazione primaria che può essere dedotta è che il target di utenti per cui generare valore siano i cittadini meno abbienti.

Analizzando i dati relativi all'edilizia residenziale pubblica emerge come (i) l'utenza media sia costituita da pensionati (43,8% - di cui 38,3% ultra sessantacinquenni); (ii) le famiglie under 34 rappresentino il 12,5% del totale; (iii) siano abitate da italiani (94,2%) inseriti in (iv) famiglie mono-componenti o duo-componenti con reddito inferiore ai diecimila euro annui (37,8% delle famiglie)⁵. Confrontando questo identikit con i dati sulla povertà, che rilevano come i nuclei più colpiti dal fenomeno risultano essere le famiglie (i) con persona di riferimento under45, (ii) con tre o più figli minori e (iii) i minori⁶, emerge una sostanziale distanza tra il profilo dei ceti oggi più vulnerabili ed esposti al rischio di marginalizzazione e il profilo di utenza di uno dei servizi messi in campo in risposta ad una condizione di disagio sociale (Tabella 1.1).

⁵ Commissione di inchiesta sullo stato della sicurezza e del degrado delle città e delle loro periferie, Camera dei Deputati. Audizione Federcasa, 21 marzo 2017.

⁶ Istat (2019), La povertà in Italia. Anno 2018.

Tabella 1.1. Profili di utenti ERP vs Profili più vulnerabili.

Attuale profilo utenza ERP	Profilo potenziale utenza ERP
<ul style="list-style-type: none"> • Pensionati • Famiglie mono-componenti o duo-componenti 	<ul style="list-style-type: none"> • Famiglie under 45 • Famiglie numerose, specialmente con figli minori

Fonte: Elaborazione degli autori

Chi sono quindi i beneficiari per cui creano valore le Aziende Casa oggi? Quanta consapevolezza esiste dello scollamento tra inquilini effettivi e profilo dei nuclei in povertà nel Paese? Il rischio è che pur rispondendo al mandato istituzionale di fornire alloggi a canone calmierato, il target raggiunto non sia quello ad oggi corrispondente ai profili della popolazione più esposta alla povertà e all'emarginazione⁷.

Se l'intento delle politiche pubbliche per la casa è di rendere possibile l'accesso a un alloggio alle classi sociali più deboli ed esposte al rischio di povertà per favorirne l'emancipazione sociale, allora il valore pubblico creato dovrebbe essere misurato in termini di uscita dalla marginalità degli inquilini, ovvero di aderenza tra il profilo degli utenti e nuclei esposti al rischio povertà nel proprio territorio di riferimento. Secondo questa logica, una chiara definizione ex ante del target della politica pubblica e dei suoi bisogni è il punto di partenza imprescindibile per orientare e misurare la creazione di valore pubblico.

Per completare il quadro di queste riflessioni, si riporta l'esito di un'indagine condotta tra il top management di 14 Aziende Casa partecipanti a CasaLab, ai quali è stato posto in aula il seguente quesito "A chi serve la vostra Azienda Casa? Per chi crea valore? Quale valore crea?". Le risposte sono riconducibili a quattro differenti e talvolta divergenti dimensioni (Figura 1.4): in primo luogo, in alcuni emerge fortemente l'idea di creare valore per il sistema pubblico stesso, in quanto contiene – tramite l'offerta dei servizi abitativi pubblici – la domanda di servizi sociali e, pertanto, "alleggerisce" l'impegno di spesa di altri settori pubblici coinvolti nella lotta alla povertà e all'emarginazione. Un secondo gruppo di risposte si è concentrato sul valore generato per l'economia del Paese, tramite la leva del patrimonio immobiliare pubblico; un terzo sulla spinta che il settore ERP può dare alla sostenibilità ambientale, tramite approcci più ecologici all'edilizia e ai consumi. Infine, una parte delle Aziende ha identificato una dimensione di valore generato più direttamente orientato ai beneficiari dei propri servizi, in termini di capacità di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita di persone in situazioni di disagio garantendo un'abitazione a canone calmierato.

⁷ A queste considerazioni va aggiunto che il tempo medio di permanenza in un alloggio ERP è in media di 37 anni, rendendo quindi molto contenuto il tasso di turnover degli alloggi.

Figura 1.4. Il valore pubblico generato dalle Aziende Casa



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Queste risposte rivelano una certa tendenza a definire in maniera generica, astratta, a tratti retorica, qual è il valore generato da queste aziende. Sarebbe però un errore pensare che una difficoltà sul piano della rappresentazione coincida con una scarsa capacità generativa nei fatti. Piuttosto, ci indica un punto di debolezza di questa area di Policy, che ha bisogno di ritrovare una più chiara identità ed un senso di missione più certi, verso cui orientare tutti i sistemi di gestione. Questo esercizio non è meramente speculativo, in quanto la capacità di rappresentare internamente ai propri dipendenti (come si dice nel Capitolo 5) e ai propri *stakeholder* di riferimento il valore generato (anche tramite le logiche proposte nei Capitoli 3 e 4) supporta processi di advocacy e di legittimazione in grado di dare nuovamente centralità al tema delle politiche pubbliche della casa, in un contesto di risorse pubbliche scarse in cui l'allocatione dei fondi segue l'urgenza e la capacità dei settori di dare voce alle proprie istanze.

Per questo motivo, il filo rosso che guida questo Rapporto e che rispecchia l'approccio seguito nei percorsi di formazione SDA Bocconi per Federcasa è la creazione di valore pubblico, declinato lungo cinque tra le chiavi di lettura più dirimenti proposte dal *public management*: la progettazione strategica dei servizi (Capitolo 2); le condizioni di sostenibilità finanziaria (Capitolo 3); la gestione del

rapporto con i partner privati (Capitolo 4); la gestione del personale interno (Capitolo 5). Questo tipo di impostazione ha l'ambizione di sfidare i paradigmi che tipicamente guidano la lettura delle politiche pubbliche, anche nel caso delle Aziende Casa, dominante dalla retorica del contenimento dei costi. L'attenzione è pertanto spostata dalla domanda "quanto costa?" a "quale valore produco e per chi, con le risorse date?". Allo stesso modo, per apprezzare la qualità della gestione, non basta osservare gli equilibri di bilancio, ma occorre implementare misure del valore pubblico generato. Nella gestione dei rapporti coi privati, la leva dell'esternalizzazione di alcuni servizi ha senso non solo perché permette di comprimere i costi, ma anche se permette di liberare e generare valore nella relazione con il mercato nei processi di acquisto e nei sistemi di finanziamento. Infine, l'intento è di spostare la discussione dalla rappresentazione del personale come vincolo o, addirittura, passività, alla riscoperta di piste di azione che portino per lavorare sulle competenze la motivazione dei propri dipendenti, coinvolti nel processo di ridefinizione della mission strategica delle Aziende Casa.

Bibliografia

- Berloto, S., Fosti, G. (2019). Paradigmi di innovazione per i servizi di welfare locale: servizi, service management e innovazione. In Notarnicola, E., Berloto, S., Fosti, G., Perobelli, E., Ricciuti, E. (2019). *Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi*. White paper OCAP 2/2019. Milano: Egea.
- Camilleri, E., & Van Der Heijden, B. I. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- Cucciniello, M., Nasi, G., & Saporito, R. (2012). *Trasparenza nel settore pubblico: quale divario tra il dichiarato e il desiderato?*. Egea
- Edvardsson, B., Gustafsson, A., Roos, I. (2005). Service portraits in service research – a critical review. *International Journal of Service Industry Management*.
- Fosti, G., Longo, F. (2013). Chi viene selezionato dalle reti? Le leve di *service management* in ambito sociale e socio sanitario. In (a cura di) Fosti, G. (2019). *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*. Milano: Egea.

- Grönroos, C. (2000). *Service management and marketing: A customer relationship management approach*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Istat (2019). La povertà in Italia. Anno 2018. Disponibile online: <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Normann, R. (2000). *Service management: strategy and leadership in service business*, 3rd edition. New York: Wiley.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Saporito, R. (2020) Do we practice what we preach when we teach (and research) PA? In Bouckaert G. & Jann W.(eds) *European Perspectives for Public Administration. The Way Forward*, Leuven: Leuven University Press
- Swartz, T., & Iacobucci, D. (2000). *Handbook of services marketing and management*. Sage.

2. Dalla prestazione al servizio: logiche di *service management* applicate alle Aziende Casa di *Giovanni Fosti* ed *Eleonora Perobelli*¹

Le Aziende Casa hanno attraversato un profondo mutamento nel proprio contesto di riferimento e, di conseguenza, nel proprio posizionamento strategico (cfr Capitolo 1). Se negli anni '70 era possibile dire con chiarezza che il mandato conferito alle Aziende fosse quello di costruire immobili da destinare all'edilizia popolare, oggi i confini delle attività e del ruolo di questi Enti appare più vasto e complesso. In maniera sempre crescente, le Aziende Casa hanno ridotto le proprie attività di costruzione a favore della gestione di servizi di varia natura (manutentiva, sociale), al punto che alcuni soggetti nel panorama pubblico sono oggi puri Enti gestori di servizio. Quali implicazioni gestionali comporta la terziarizzazione di questo settore? Quali chiavi di lettura e leve di progettazione possono ispirare nuovi modelli organizzativi dell'offerta all'utenza?

Per rispondere a queste domande, il presente Capitolo si apre con un approfondimento teorico relativo a che cosa significhi occuparsi di gestione strategica dei servizi (cd *service management*) nei contesti pubblici (2.1); segue una riflessione sul ruolo che i destinatari possono avere nel (buon) funzionamento dei servizi attraverso un'efficace partnership tra azienda e utenti (2.2); questa logica è stata utilizzata per osservare lo stato dell'arte dei servizi in 15 Aziende Casa al fine di identificare gli spazi di riconfigurazione dei servizi (2.3); infine, il Capitolo si chiude con una proposta di strumenti di riprogettazione dei servizi, calati nel contesto delle Aziende Casa grazie ai contributi dei manager che hanno partecipato ai programmi di formazione in SDA Bocconi, e che possono

¹ Sebbene il capitolo sia frutto del lavoro congiunto di tutti gli autori, i paragrafi sono da attribuire: 2.1; 2.2 e 2.5 a Giovanni Fosti; 2.3 e 2.4 a Eleonora Perobelli.

essere utili a stimolare una riflessione su possibili modalità di applicazione di logiche di *service management* all'edilizia popolare.

2.1 Introduzione: dalla prestazione al servizio, un cambio di paradigma

Vi sono almeno tre significati distinti connessi al termine “servizio”, che descrivono oggetti tra loro molto differenti (Edvardsson e Gustafsson, 2005):

- Un'**unità organizzativa**, in cui il termine “servizio” è associato all'articolazione della struttura organizzativa e dove a ogni unità operativa viene associata una denominazione che ne indica sinteticamente le principali funzioni o le principali attività (per esempio, servizio approvvigionamenti, servizio manutenzione straordinaria, ecc.);
- Una o più **prestazioni**, in cui il servizio viene identificato con le attività erogate da un Ente (ad esempio, il numero di sopralluoghi eseguiti dagli addetti delle sedi territoriali; il numero di visite effettuate da un medico).
- Un **beneficio**, ovvero qualche cosa che genera valore per un destinatario.

Le organizzazioni pubbliche sono abituate a rappresentarsi come erogatori di prestazioni, ovvero di un insieme ampio e complesso di attività, le quali difficilmente vengono ricondotte ad un disegno unitario in grado di rappresentare l'*output* finale degli sforzi messi in campo e il valore generato dalle proprie azioni, poiché il beneficio che le attività generano viene dato per scontato. Questo tipo di rappresentazione è corretta, tuttavia parziale, poiché poco utile a distinguere un servizio da un altro, a coglierne i tratti specifici e le caratteristiche fondamentali e irrinunciabili rispetto a quelle più periferiche e secondarie, che nei fatti determinano poi la tipologia di utenza che si seleziona, o che si auto-seleziona in risposta alle caratteristiche dei servizi erogati (Fosti e Longo, 2013). Il tema dei servizi e delle prestazioni ad essi connessi non è peculiare unicamente per il settore pubblico: a titolo di esempio, si consideri un ristorante, il cui servizio erogato è rappresentato dai pasti offerti. Questa definizione assume il paradigma prestazionale e palesa il fatto che esso aiuti poco a distinguere un ristorante dall'altro, se non in relazione alle caratteristiche più semplici e concrete, ma non necessariamente più rilevanti per definire chi siano i clienti: i pasti erogati. Se si guarda al servizio con gli occhi dei clienti, si capisce che ci sono dei fattori che differenziano un ristorante dall'altro e che il paradigma prestazionale non riesce a cogliere, ed è sulla base di questi che si seleziona nei fatti la clientela: la maggiore o minore disponibilità di coperti, la facilità o difficoltà di parcheggio, le caratteristiche del layout, la cortesia del personale, la velocità del servizio, il prezzo, i tempi di attesa, la necessità di prenotare (si veda, per esempio, il caso

del ristorante Troisgros citato da Normann, 2000, pp. 49). L'insieme di questi fattori contribuiscono a definire le caratteristiche del ristorante e a fare sì che sia prescelto da alcuni e non da altri. Nei servizi pubblici, il paradigma della sommatoria di prestazioni, in quanto più tangibile delle componenti immateriali del servizio, tende a dominare e lo sguardo dell'utente nel processo di progettazione ed erogazione è raramente considerato. L'utente di servizi pubblici sovente non è nemmeno pagante, se non per quote tariffarie largamente al di sotto del valore di costo o di mercato e il suo grado di soddisfazione non produce feedback rilevanti che permettano al provider di migliorare la qualità del servizio. Non adottare logiche di servizio rischia, pertanto, di non soddisfare in maniera adeguata il bisogno per cui il servizio pubblico nasce, oppure di rivolgere ad un'utenza che non è quella più coerente con le intenzioni per cui nasce il servizio, e infine rischia anche di acuire il disagio di utenti già fragili che, a differenza di quanto accade nel caso di un ristorante che non soddisfa le proprie aspettative, nella maggior parte dei casi non si trova nella posizione di rivolgersi a un'offerta alternativa sul mercato.

A titolo di esempio, si pensi a come si stanno trasformando le biblioteche civiche nelle città universitarie. Le biblioteche, nate per dare accesso libero e gratuito ai libri e diffondere la lettura soprattutto per i segmenti sociali con meno mezzi per accedere all'offerta culturale, nel tempo in questi contesti sono diventate più di sale studio o luoghi di aggregazione. Nelle città popolate da molti studenti, questi ultimi si ritrovano spesso nelle biblioteche pubbliche, non già per accedere ai volumi ivi contenuti, quanto per cercare un luogo silenzioso, accogliente in cui non si pagano consumazioni o ticket di ingresso – a differenza degli spazi di coworking – per preparare gli esami (si pensi ai fuorisede, che sovente abitano in appartamenti sovraffollati e con pochi spazi adeguati per lo studio individuale), portando con sé i propri libri. In sostanza, le biblioteche usate in questo modo potrebbero fare a meno dei libri, dei bibliotecari, dei servizi di catalogazione. Ampi tavoli dotati di prese incorporate, una buona illuminazione e una connessione WiFi veloce – e magari anche la prossimità a luoghi di svago e ricreativi come bar, ristoranti, etc... - sono le componenti del servizio che hanno selezionato nel tempo l'utenza, più della qualità delle collezioni bibliografiche. Questa evoluzione dell'utenza ha sovente impedito di mettere a fuoco che la funzione socio-culturale per cui esistono le biblioteche pubbliche – accesso libero e gratuito alla lettura – era sempre meno assoluta, a favore di una nuova vocazione riconosciuta alla biblioteca. L'esempio proposto aiuta a mettere a fuoco la differenza tra un set di prestazioni (la disponibilità di un edificio che custodisce libri consultabili, un sistema di catalogazione e accesso ai libri, uno spazio di consultazione, etc...) e il servizio inteso come valore generato dall'esperienza di chi vi accede (ampi tavoli, illuminazione adatta alla lettura,

silenzio, connessione internet, etc...). Questo cambio di prospettiva aiuta a valutare l'appropriatezza dei servizi, ovvero in che misura l'insieme delle attività e delle prestazioni offerte è davvero in grado di dare risposta ai bisogni sociali per cui il servizio è nato o se si stanno allocando risorse pubbliche dove meno servono. Pertanto, riconoscere che il beneficio generato per i propri destinatari è qualcosa di molto più ampio delle semplici prestazioni erogate aiuta a spostare la prospettiva di analisi, in quanto consente di incorporare nella progettazione elementi apparentemente trascurabili, dettagli che a una prima lettura superficiale sembrano di secondo piano.

Specularmente, riconoscere che alcuni aspetti rilevanti non sono oggetto di progettazione nelle organizzazioni pubbliche, ci permette di comprendere che, talvolta, le scelte fondamentali per definire il posizionamento di un servizio e il tipo di utenti sono assunte in modo solo parzialmente consapevole. Se, con il termine «servizio», si fa riferimento al beneficio generato per soddisfare le esigenze di un destinatario, il perimetro in cui si colloca la progettazione dei servizi si amplia in modo significativo. In particolare, il punto fondamentale di attenzione si sposta dall'assetto organizzativo (o dalle caratteristiche dell'offerta) a un insieme più ampio di elementi, la cui maggiore o minore rilevanza dipende da quanto concorrono a creare valore per il destinatario. Tornando all'esempio del ristorante, è possibile identificare il servizio in termini di convivialità, accoglienza, esclusività, ecc., intesi non come elementi astratti, ma, al contrario, come variabili definibili e verificabili in grado di «rappresentare» il tipo di valore prodotto per i destinatari del servizio stesso. Anche nell'ambito degli interventi che le amministrazioni pubbliche mettono in atto per il soddisfacimento di interessi diffusi, possono essere identificati differenti destinatari e, di conseguenza, specifiche leve che concorrono a posizionare il servizio in modo tale da renderlo più o meno coerente con i tratti distintivi dei differenti destinatari e che saranno approfondite nei paragrafi successivi. Se la focalizzazione sulle prestazioni non consente di ragionare in modo differenziato rispetto ai destinatari, quella sui servizi costringe, al contrario, a rappresentarsi i destinatari e le loro specificità, perché in assenza di questa rappresentazione non è possibile identificare il beneficio prodotto. Si prenda a titolo di esempio un asilo nido. Aumentare il numero di posti negli asili nido pubblici è certamente meritorio, ma a meno di immaginare di poter assicurare a tutti i bambini della fascia 0-3 un posto gratuito in un asilo, occorre capire quali bisogni soddisfare prima e, pertanto, i bisogni di chi. Al di là dei criteri di accesso alla graduatoria, vi sono alcuni fattori incorporati nel servizio stesso che concorrono a fare sì che l'utenza si auto-selezioni. Ad esempio, l'orario di apertura e chiusura del servizio selezionerà le famiglie sulla base degli orari di lavoro dei genitori (o della loro flessibilità oraria), o

dalla disponibilità economica di poter sostenere i costi di baby-sitting a copertura dell'orario di lavoro dei genitori, o dalla disponibilità di reti familiari di supporto alternative a servizi di baby-sitting. In assenza di risorse aggiuntive (un lavoro da libero professionista che permette ai genitori di gestire con flessibilità i propri orari di lavoro; risorse economiche o relazionali/familiari per colmare il gap orario tra la chiusura dell'asilo e la fine della giornata lavorativa dei genitori; etc...) alcune famiglie con genitori lavoratori potrebbero trovarsi nella posizione di non potersi permettere un asilo pubblico e di dover ricorrere a soluzioni alternative nel mercato privato (strutture private o servizi di baby-sitting full time, magari in nero) o di dover rinunciare al lavoro (tipicamente la madre). Questo caso è utile a mostrare come alcuni fattori che descrivono la prestazione (in questo caso l'orario) definiscono la natura stessa del servizio nel modo in cui l'utenza si auto-seleziona.

Stante queste premesse, si coglie come le organizzazioni che definiscono le proprie attività adottando una logica centrata prevalentemente sulle prestazioni siano completamente diverse dalle organizzazioni che si focalizzano sul valore che sono in grado di creare per un insieme di destinatari. Nel primo caso, prevalgono culture di tipo tecnico-specialistico, orientate esclusivamente all'utenza in carico, mentre nel secondo caso prevalgono culture orientate alla progettazione del servizio, con un focus più aperto rispetto al tema degli utenti da selezionare.

Questo focus richiede inevitabilmente di volgere il proprio sguardo al di fuori dei confini organizzativi per leggere il contesto di riferimento e i bisogni a cui ci si sta rivolgendo, per identificare al meglio il proprio posizionamento rispetto agli stessi. La creazione di valore dipende, pertanto, dalla capacità di leggere i bisogni, scegliere su quali concentrarsi e costruire un'offerta adeguata alla loro soddisfazione, spostando lo sguardo da ciò che succede dentro l'organizzazione a quello che accade nel mondo esterno e nel proprio contesto di riferimento. Al contrario, nell'ottica prestazionale il focus è sul processo di erogazione delle attività e concepisce i servizi ancora in una logica di "fabbrica": la produzione è un fatto interno, indipendente dalle caratteristiche del destinatario, e i miglioramenti nell'offerta dipendono solo ed esclusivamente dai passi avanti condotti dal punto di vista "tecnico" nell'ambito del processo di produzione, indipendentemente dalle caratteristiche dei destinatari e dal diverso modo in cui, a fronte di differenti caratteristiche, partecipano al processo di produzione del servizio (Berloto e Fosti, 2019).

Cosa ci dice questo paradigma, prestazione vs. servizio nelle Aziende Casa? Come si è già introdotto del primo Capitolo, il profilo tipo di chi oggi abita le case pubbliche (poco meno della metà del totale degli inquilini=43,8%, Fonte: Nomisma) è quello del pensionato che abita da solo o con il coniuge e vi

risiede da oltre 30 anni. Le trasformazioni economiche e sociali che hanno avuto corso negli ultimi 40 anni non sono state accompagnate da una parallela revisione del sistema di offerta, inteso non solo in termini di quantità, ma prevalentemente di modalità di accesso e di permanenza. L'esito di questo ancoraggio al passato nel sistema di offerta è rappresentato dal fatto che il profilo contemporaneo delle nuove fragilità sociali è una minoranza tra gli inquilini ERP: infatti, se il Rapporto Istat (2018) ci dice che il segmento sociale a maggiore rischio povertà sono le famiglie più giovani con figli minori a carico, tanto più monogenitoriali, perché le più esposte alla precarizzazione del lavoro, tra gli inquilini di case ERP le famiglie under 34 non rappresentano che il 12,5% del totale (Fonte: Nomisma). Questi dati ci aiutano a meglio comprendere che l'accesso alla casa pubblica rappresenta un punto di arrivo e non di (ri)partenza: una volta acquisito il diritto ad accedervi, il sistema di tutele per gli inquilini garantisce gli insider a discapito degli outsider, al punto da disincentivare la mobilità sociale degli inquilini in quanto li porterebbe a perdere i requisiti di base per rimanere titolari del diritto. Per quanto riguarda il valore generato per gli inquilini, più che uno strumento di promozione sociale, si tratta di una forma permanente di sussidio indiretto al reddito dei destinatari. Questo scenario non si può dire essere il frutto di politiche intenzionali, quanto della stratificazione di prestazioni successive e misure che si sono succedute senza una chiara intenzionalità rispetto al valore atteso di questo servizio per l'utenza e, pertanto, per la collettività.

2.2 I servizi come partnership

Quello che tradizionalmente distingue la produzione di servizi rispetto alla produzione di beni è la partecipazione dei destinatari al processo di produzione e l'azienda di servizi si configura – per sua natura – come orientata all'utente: non è possibile erogare in maniera efficace e, come si vedrà, pienamente efficiente il proprio servizio senza includere nell'equazione i destinatari. Il rapporto tra aziende e utenti è così cruciale da poter essere definito (Normann, 2000) come l'asse portante dell'azienda di servizi, sia pubblici che privati. Ragionare in termini di bisogni permette infatti di rispondere in maniera più efficace ai bisogni, senza perdere di vista il piano dell'economicità. In particolare, in questa visione il processo con cui viene garantito l'equilibrio economico tende a essere duplice: per aumentare la propria capacità di risposta si può sempre agire sull'asse costi – ricavi (e questo generalmente porta a un aumento delle prestazioni), ma si può anche intervenire sull'asse del rapporto tra risorse interne e utente, con l'idea di attivare risorse dei propri beneficiari per abilitarli a co-costruire il servizio. Questo implica un cambio di paradigma: aumentare le prestazioni aumenta sempre

i costi degli Enti, mentre si possono erogare più servizi anche con meno risorse laddove l'utente sia stato messo nelle condizioni di partecipare alla costruzione del servizio.

Quest'ultimo passaggio può essere chiarito con un esempio: l'introduzione dell'*home banking* ha rappresentato una rivoluzione nelle modalità di interazione tra correntisti e banche ed è nato dalla consapevolezza degli istituti di credito del fatto che i propri clienti avessero esigenza, tra le altre cose, di avere accesso ai servizi bancari in orari più flessibili ed estesi. La risposta puramente "prestazionale" avrebbe comportato l'apertura di un gran numero di sportelli (la tradizionale attività e risposta della banca) aperti 24/7, 365 giorni all'anno, compromettendo fortemente la sostenibilità aziendale e rappresentando nei fatti uno scenario impraticabile. Il cambio di approccio rappresentato dall'*home banking* risiede nel fatto che il punto di partenza per il soddisfacimento dei nuovi bisogni degli utenti è scaturito dal chiedersi quali potessero essere le risorse già esistenti e che potessero essere attivate per soddisfare il bisogno degli utenti. Nel caso in esame, gli istituti bancari hanno fatto affidamento su risorse messe a disposizione dai correntisti stessi (ovvero i propri dispositivi elettronici: telefoni, tablet, laptop, pc) e su cui oggi transita gran parte della vita e delle informazioni legate a ciascun individuo, per costruire un'interfaccia che permettesse loro di usufruire dei propri servizi a qualsiasi ora e da qualunque luogo fisico. Una volta effettuato l'accesso alla propria area riservata, ciascun utente può personalizzare il servizio sulla base delle proprie esigenze, in totale autonomia e senza bisogno del supporto fisico della banca.

Questo caso introduce un altro tema fondamentale: la personalizzazione. Nella logica dei servizi, il processo produttivo non è orientato dalla standardizzazione, ma dalla personalizzazione. Le conseguenze dal punto di vista delle istituzioni pubbliche sono molto rilevanti: assumere un'ottica di servizio implica la rinuncia alla standardizzazione dell'offerta in ottica burocratica (dato che ogni destinatario, in quanto partner del servizio, partecipa in qualche misura alla definizione del servizio stesso). Assumere un'ottica di servizio ha degli importanti vantaggi. In primo luogo, riconoscendo il ruolo dei destinatari nel processo produttivo, permette di allestire l'offerta con maggiore coerenza rispetto ai fabbisogni. Soprattutto, la logica di servizio inverte la visione per cui la standardizzazione costituisce la leva attraverso cui garantire l'economicità e la sostenibilità finanziaria degli interventi pubblici. La standardizzazione, ponendo i destinatari in una posizione passiva, non riconosce la possibilità che i destinatari stessi possano offrire un contributo al processo di offerta.

La Tabella 2.1 riprende i principali elementi esposti che contraddistinguono i servizi dalle prestazioni.

Tabella 2.1. Prestazione vs servizio: principali differenze

Dimensione	Approccio prestazionale	Approccio di servizio
Orientamento	Processo di erogazione – che cosa facciamo?	Destinatari dei servizi – per chi lo facciamo?
Processo produttivo	Standardizzazione	Personalizzazione
Variabile di interesse	“Consegnare” la prestazione contenendo gli input	Generare valore per i beneficiari e gli stakeholder
Business model	TROVARE risorse	ATTIVARE risorse esistenti

Riconoscere appieno le potenzialità della progettazione dei servizi apre a spazi di attivazione di risorse che possono cambiare radicalmente le condizioni di sostenibilità e di attività delle Aziende Casa. Da questo punto di vista, essere orientati al servizio non diventa più un esercizio collaterale alla propria attività, quanto una vera e propria questione di sopravvivenza che va a costituire il cuore della strategia aziendale. Nella visione prestazionale, gli *output* aziendali rientrano nel controllo dell’Ente, che può esercitare un forte livello di controllo sui processi e rivederli ove necessario per aumentare l’efficienza produttiva. Al contrario, nei servizi solo una parte dei risultati è attribuibile all’azienda, in quanto l’esito è costruito in maniera determinante anche dal nostro destinatario: in altre parole, la partnership con gli utenti non si costituisce nel momento in cui viene formalizzata, esiste a prescindere e determina la qualità del servizio. Ergo, la qualità della partnership influenza la qualità del servizio. Ad esempio, lo stato manutentivo di un immobile ERP non dipende unicamente dalla frequenza degli interventi delle aziende o dalla tempestività degli stessi, in quanto una componente fondamentale è legata alle modalità con cui l’inquilino si prende cura degli spazi in cui vive, dentro le mura di casa e a livello condominiale.

Avere consapevolezza del fatto che una parte della buona o cattiva riuscita di un servizio dipenda da fattori che sono solo parzialmente sotto il controllo dell’azienda rende ancora più evidente l’importanza di adottare un orientamento ai bisogni degli utenti per favorire un ambiente collaborativo e orientato alla creazione di valore pubblico. Non fare questo passaggio rischia di alimentare un circolo vizioso in cui la riluttanza a riconoscere la componente fondamentale giocata dai destinatari può portare alla distruzione del valore, con importanti conseguenze sulla sostenibilità aziendale.

Con queste premesse, si è cercato di approfondire lo stato dell’arte del rapporto tra Aziende Casa e inquilini attraverso una survey somministrata ai partecipanti al network Casalab, illustrata nel prossimo paragrafo.

2.3 Il questionario

La survey è stata inviata nel febbraio 2019 ed è stata articolata lungo due blocchi logici: da un lato, l'analisi del livello di collaborazione/conflitto tra Azienda e inquilini; dall'altro lato, è stato chiesto agli Enti di condividere esperienze virtuose di collaborazione e strumenti di gestione del conflitto adottati in casi particolarmente controversi nel rapporto con gli inquilini. Sono state ottenute 126 risposte valide provenienti dal personale di 15 Aziende Casa.

Sezione I: il rapporto con gli inquilini

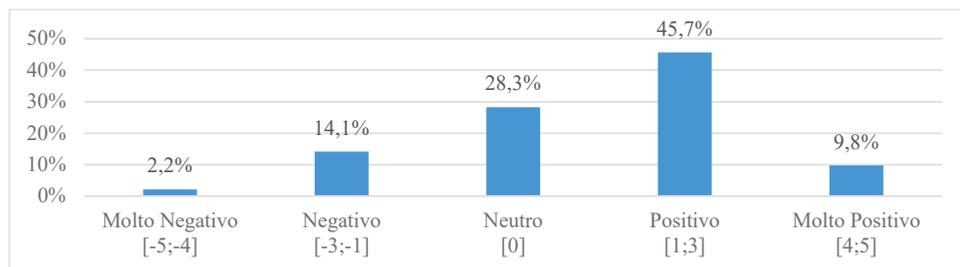
Con riferimento al rapporto con gli inquilini, è stato chiesto ai partecipanti di indicare su una scala da -5 (molto conflittuale) a 5 (molto positivo), come valuterrebbero il rapporto dell'Azienda con gli inquilini su *item* specifici che caratterizzano il servizio:

- gestione delle graduatorie;
- criteri di accesso al servizio;
- primo accesso all'immobile;
- conclusione del rapporto di locazione;
- stato manutentivo dell'immobile;
- relazioni nelle comunità di inquilini (quartieri, condomini,...);
- pagamenti (canoni, oneri accessori,...).

Le figure che seguono mostrano l'andamento delle risposte². Esistono aree in cui la relazione tra Aziende e inquilini tende a essere neutra o positiva (da Figura 2.1 a Figura 2.3). È il caso della gestione delle graduatorie, della definizione dei criteri di accesso al servizio e del momento di primo accesso all'immobile di cui l'utente risulta assegnatario. È interessante notare che nei primi due casi si tratta di momenti del rapporto in cui le regole del gioco sono definite da altri attori istituzionali (Regione, EELL), e dove il margine di discrezionalità delle Aziende è fortemente limitato (salvo alcuni contesti territoriali in cui le Aziende hanno la gestione diretta delle graduatorie per conto dei Comuni). Sembra quindi che le relazioni più distese si registrino nelle procedure che in qualche modo vengono calate dall'alto e dove l'Azienda Casa è coinvolta solo parzialmente in eventuali contese.

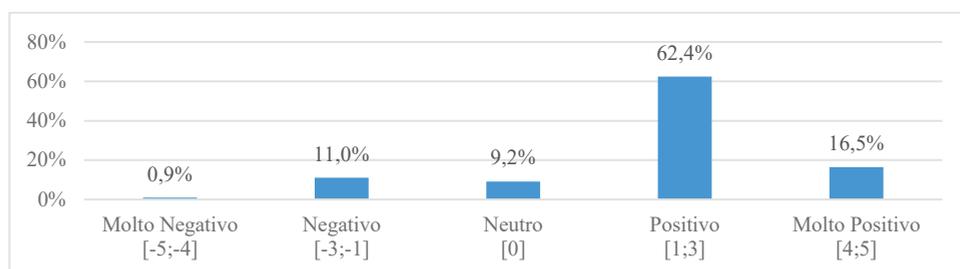
² Sono state escluse le risposte in cui non veniva espressa una valutazione in merito al rapporto in essere: per questo motivo, la numerosità del campione considerato varia tra le dimensioni analizzate.

Figura 2.1. Il rapporto Azienda - Inquilini; la gestione delle graduatorie. n=92



Fonte: SDABocconi, CasaLab

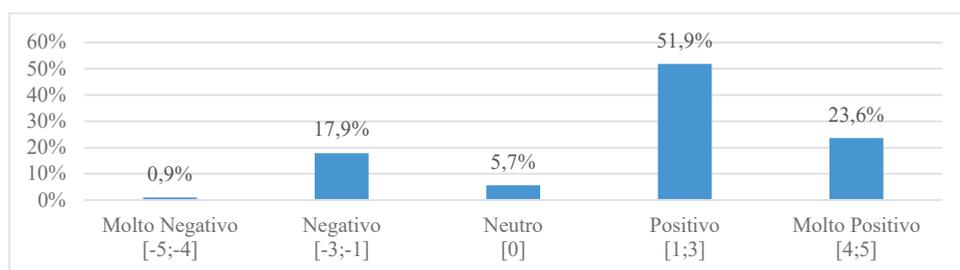
Figura 2.2. Il rapporto Azienda - Inquilini; i criteri di accesso. n=109



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Al contrario, quando si entra nel vivo del rapporto tra Azienda e utente, la tendenza al conflitto appare più marcata e in alcuni casi è decisamente preponderante (si veda come in oltre il 50% dei casi si riporti un rapporto negativo o molto negativo nel campo della manutenzione degli immobili, nelle relazioni di comunità e nell'andamento dei pagamenti, da Figura 2.5 a Figura 2.7).

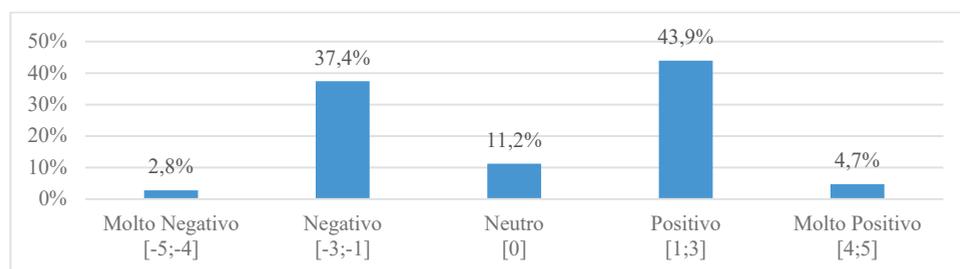
Figura 2.3. Il rapporto Azienda - Inquilini; primo accesso al servizio. n=106



Fonte: SDABocconi, CasaLab

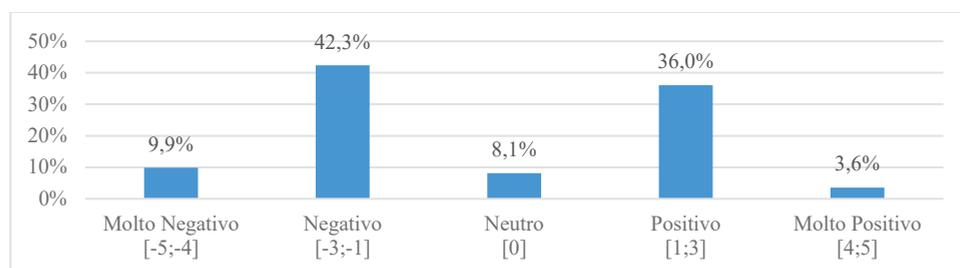
Sembra quindi che le aree che rientrano maggiormente nel perimetro gestionale delle Aziende siano anche quelle in cui al momento risulti più difficile avere un'alleanza con gli inquilini, con ripercussioni evidenti sulla capacità degli Enti di garantirsi una sostenibilità di medio – lungo periodo. Tuttavia, questo dato evidenzia un grande spazio di potenzialità, poiché se i processi oggetto di analisi rientrano nel perimetro di competenza delle Aziende questo significa che gli stessi possono essere migliorati se adeguatamente governati. In questo quadro, il paragrafo seguente analizza strumenti di riprogettazione dei servizi potenzialmente in grado di rafforzare le partnership con gli utenti.

Figura 2.4. Il rapporto Azienda - Inquilini; la conclusione del rapporto di locazione. n=107



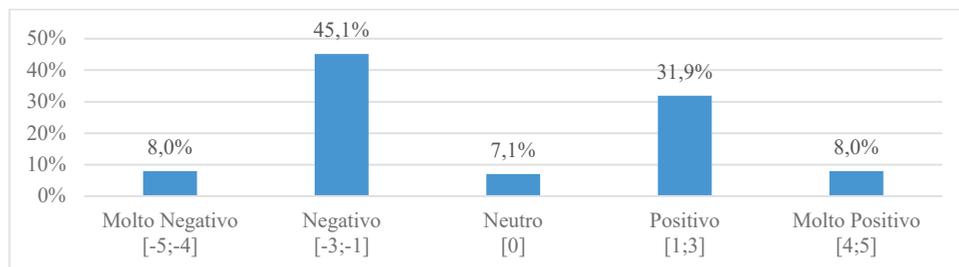
Fonte: SDABocconi, CasaLab

Figura 2.5. Il rapporto Azienda - Inquilini; lo stato manutentivo dell'immobile. n=111



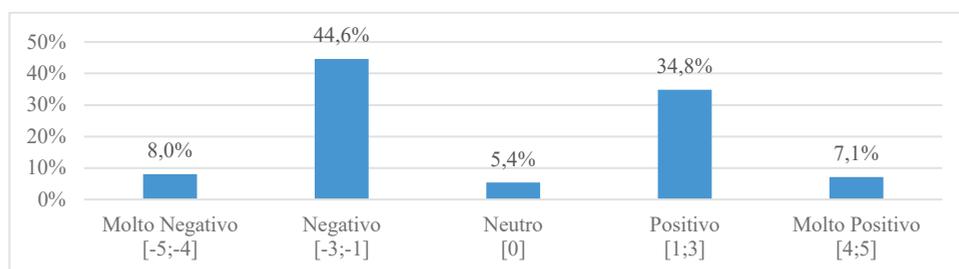
Fonte: SDABocconi, CasaLab

Figura 2.6. Il rapporto Azienda - Inquilini; le relazioni di comunità. n=113



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Figura 2.7. Il rapporto Azienda - Inquilini; i pagamenti. n=112



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Sezione II: la gestione della partnership con gli utenti

Alcune Aziende hanno iniziato ad intraprendere azioni di “avvicinamento all’utenza”, sia in termini propositivi che attraverso la messa in campo di strumenti di gestione del conflitto. La raccolta di questi spunti è stata oggetto della seconda parte del questionario, i cui elementi ricorrenti sono rappresentati nella Tabella 2.2.

Dai risultati emerge come la gestione delle situazioni più critiche passi attraverso il coinvolgimento diretto degli utenti e di *stakeholder* più attivi nel territorio, nel tentativo di costruire una rete di pubblico interesse. Le azioni intraprese sembrano molto orientate all’ascolto, al supporto e alla personalizzazione del servizio per i casi più fragili, coerentemente con alcuni degli elementi presentati nella prima sezione del capitolo.

Tabella 2.2. Azioni implementate per rafforzare l'alleanza con gli inquilini e strumenti di gestione del conflitto

Azioni per RAFFORZARE l'alleanza con gli inquilini	Strumenti di GESTIONE DEL CONFLITTO
<ul style="list-style-type: none"> • Ascolto delle esigenze dell'utenza; • Accompagnamento e supporto nell'espletamento delle procedure; • Efficientamento dei processi, anche attraverso il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i> del territorio; • Illustrazione diritti e doveri dell'assegnatario, anche attraverso la distribuzione di materiale informativo; • Attivazione di figure di comunità/punti di riferimento per gestione nuovi ingressi/comunità...; • Azioni di controllo dello stato manutentivo del patrimonio per contrastare l'obsolescenza; • Piani di rientro personalizzati della morosità; • Modifica alle modalità di pagamento/introduzione nuovi canali 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficientamento processi di segnalazione dello stato di morosità; • Educazione finanziaria; • Facilitazione di e organizzazione momenti di socialità e attività ricreative; • Innovazione nella bollettazione; • Verbali in contraddittorio; • Sensibilizzazione sui diritti e doveri dell'assegnatario; • Coinvolgimento stakeholder del territorio per la gestione dei casi più problematici.

Fonte: SDABocconi, CasaLab

Volendo andare più a fondo sulle modalità con cui è possibile ri-progettare e ripensare un intervento per renderlo più coerente con i bisogni che si intende soddisfare, il paragrafo che segue approfondisce alcuni strumenti di riprogettazione dei servizi.

2.4 Strumenti di riprogettazione dei servizi: le leve di *service management*

Uno strumento allo stesso tempo analitico e normativo nella definizione e analisi delle caratteristiche di un servizio sono le cosiddette “leve” di *service management* (Berloto e Fosti, 2019). Esse configurano, influenzandolo, il posizionamento dell'offerta dei servizi e, allo stesso tempo, assumono un significato differente rispetto alle *policy* adottate rispetto a cinque distinte dimensioni:

1. Le politiche di prodotto/servizio
2. Le politiche del personale;
3. Le politiche tariffarie;
4. Le politiche di comunicazione;
5. Le politiche degli accessi, il layout e la logistica;

L'utilizzo di questi strumenti presuppone una profonda conoscenza dei propri obiettivi aziendali e dei propri destinatari, ipotizzando di attivarli a geometria variabile al variare dei fabbisogni degli stessi, o di sotto-gruppi omogenei opportunamente identificati (nel caso delle Aziende Casa potrebbero trattarsi di suddivisioni basate sul profilo del nucleo familiare, oppure della fascia di reddito di appartenenza, ...).

Di seguito si propone una breve descrizione di ciascuna di queste leve, corredata da esempi emersi dai lavori individuali sviluppati dai partecipanti al corso di perfezionamento Casamanager (segnalati tra virgolette e in corsivo).

Le politiche di prodotto/servizio

Questa dimensione è composta essenzialmente dalle caratteristiche di fondo del servizio (definite *core service*) e dai suoi aspetti accessori (denominati *peripherals*) (Normann, 2000). Il *core service* è, essenzialmente, il beneficio principale che viene offerto all'utente e solitamente ha natura tecnico-specialistica. In maniera complementare, gli aspetti accessori al *core service* estendono il valore che può essere percepito in prima battuta dall'utente e ampliano quindi il godimento del beneficio principale. Tradizionalmente, il settore pubblico si è concentrato maggiormente sull'allestimento del *core service*, ovvero la componente del servizio tecnico-specialistica, ed è poco realistico pensare che gli utenti siano in grado di valutare la qualità delle prestazioni corrispondenti a questa componente dei servizi (ad esempio la capacità diagnostica di un medico specialista). Per questo motivo, gli utenti assumono spesso le proprie valutazioni in relazione a elementi sintomatici (ad esempio i tempi di attesa, le caratteristiche del personale di front office) o altri aspetti secondari del servizio. Pertanto, i criteri di valutazione del cliente o dell'utente possono essere anche molto lontani dalla qualità del servizio, intesa come qualità del *core service*, che in ultima istanza è una qualità tecnica. A fronte di una diagnosi corretta eseguita da un ottimo medico specialista, si pensi a come il giudizio dell'utente possa rivelarsi comunque solo parzialmente positivo alla luce dei lunghi tempi di attesa che hanno preceduto la visita oppure a causa delle difficoltà riscontrate nel pagamento del ticket agli uffici.

Leggere i servizi con questa consapevolezza amplia i confini del servizio (che, come visto, non sono limitati all'erogazione delle prestazioni), come segnalato da un partecipante Casamanager:

“Da questa prima analisi si deduce che il problema non attiene al core service ma sicuramente ai servizi accessori (peripherals) [...]. Pertanto, la prima domanda a cui dare risposta, per poi analizzare le azioni da porre in essere, è: Perché vi è

una diffusa insoddisfazione per un servizio reso pressoché a fronte di tutte le richieste di intervento e con un'esecuzione dei lavori generalmente sufficiente se non buona?"

Le politiche del personale

Questa leva individua l'ingrediente principale nella progettazione dei servizi, in virtù dell'importanza che le persone rivestono nell'interazione tra erogatore e utente e dell'elevato livello di discrezionalità che deriva da questo rapporto (si veda a questo proposito il Capitolo 5 del presente Rapporto). Le culture professionali, il livello di motivazione e i modelli organizzativi a cui le persone fanno riferimento sono un elemento fondamentale che influenza, senza dubbio e in maniera diretta, il governo dei servizi (Camilleri, Van Der Heijden, 2007). Le scelte che il personale si trova a gestire, a livello individuale così come in gruppo e nell'organizzazione, rappresentano una parte molto significativa delle attività e determinano come i servizi vengono qualificati agli occhi degli utenti. Possibili esempi del ruolo cruciale che può giocare il personale delle Aziende Casa sono riportati di seguito:

“Tutte le funzioni all'interno di un' Azienda erogatrice di servizi pubblici, non solo quelle a più diretto contatto con l'utenza, devono fare proprio l'orientamento all'utilizzatore finale, contribuendo a realizzare il miglioramento della qualità del servizio in funzione delle specifiche richieste che provengono dagli attuali e potenziali destinatari. Il continuo confronto con l'utente e la verifica costante della capacità di fornire risposte in grado di soddisfare aspettative e bisogni mutevoli nel tempo, comporta la necessità di impostare un sistema di valutazione della qualità dei servizi erogati e di individuare strumenti permanenti di monitoraggio ed analisi dei bisogni espressi dagli utenti.”

“Gli operatori sono di fatto i primi “clienti” del servizio, pur essendo utenti interni; la loro adesione al progetto e la condivisione degli obiettivi permetterà che siano loro stessi promotori con l'utenza del progetto stesso.”

Analogamente, diverse provenienze professionali, caratteristiche personali e differenti meccanismi lavorativi hanno un impatto importante sui servizi.

Le politiche tariffarie

Le politiche tariffarie non sono rilevanti solo sotto il profilo finanziario, in termini di maggiore o minore contributo che offrono in termini di finanziamento

dei servizi, in quanto hanno un impatto rilevante anche sulle dinamiche di selezione dell'utenza. Quando si tratta di servizi pubblici, il tema assume una caratterizzazione specifica: il tema delle tariffe si sovrappone a quello del confine tra interesse individuale (per il quale si ritiene che il cittadino-utente debba sostenere un sacrificio economico) e interesse pubblico rispetto all'esistenza del servizio (per il quale si ritiene, invece, che il finanziamento del servizio debba essere posto a carico della comunità, attraverso il prelievo fiscale). Scegliere quanto debba incidere, rispetto a un servizio pubblico, la componente tariffaria rispetto al ricorso al prelievo fiscale, significa dichiarare quanto si ritenga che quel servizio costituisca una risposta a un'esigenza individuale e quanto, invece, corrisponda a una tutela di interesse pubblico.

Nel caso delle politiche abitative, questa leva non è sotto il controllo diretto dalle Aziende Casa in quanto i canoni di locazione sono definiti dal *policy maker* regionale. Tuttavia, in virtù dell'importante patrimonio abitativo detenuto dalle Aziende e dall'estensione dell'utenza servita, le Aziende Casa possono giocare un ruolo fondamentale di *advocacy* ai Tavoli Regionali per avanzare istanze e promuovere discussioni relative alla sostenibilità dell'attuale sistema di definizione dei canoni di locazione.

Le politiche di comunicazione

La dimensione che viene etichettata come «politiche di comunicazione» va intesa nel senso più ampio possibile: all'interno del suo perimetro ricadono le scelte del mezzo di comunicazione, il messaggio che si vuole proporre (Swartz, Iacobucci, 2000) nonché il linguaggio che si decide di adottare. Le scelte comunicative hanno sicuramente un legame forte con il target che il servizio vuole raggiungere ma è altresì vero che talune scelte comunicative portano il servizio ad essere compreso da un target meglio che da un altro, andando così a operare una vera e propria selezione dell'utenza. Inoltre, la chiarezza delle comunicazioni è fondamentale per il buon funzionamento del patto con gli utenti, che in assenza di strumenti agili rischiano di mettere in atto comportamenti non desiderati dalle Aziende:

“Al momento della stipula del contratto all'inquilino vengono consegnate le chiavi dell'alloggio ed una cartellina contenente, in lingua italiana, tutte le note tecniche e comportamenti da seguire [...]. Si è constatato che nella maggior parte dei casi il materiale consegnato non viene letto [...], non è chiaro a cosa serva e viene perso. Per la sua peculiarità questo servizio corrisponde al momento reale in cui l'utente concretizza uno specifico bisogno, ma parallelamente, si configura come il momento in cui l'inquilino deve confrontarsi con una sorta di mare magnum fatto

di uffici, persone, enti, etc. per completare l'iter abitativo (apertura utenze, funzionamento impianti alloggio e condominiali, etc)."

"Evidente in questo caso il grado di insoddisfazione che deriva dal non aver potuto comunicare in via principale e attraverso un canale ben individuato (il telefono) con un addetto dell'Azienda che gestisce il servizio per poter informare direttamente del problema principale e anche di ricevere, probabilmente, informazioni dirette sulle successive fasi dell'istanza. [...] Per mero scrupolo ho provato, rapidamente e senza alcuna affermazione di certezza, a ricercare nei siti istituzionali di alcune Aziende, IACP, società pubbliche che operano nel settore ERP e il panorama che si presenta è ancora fortemente improntato alla comunicazione tradizionale, quella del front office per intenderci e non ho rilevato forme di progresso e/o introduzione alle nuove tecnologie."

Tradizionalmente il canale comunicativo per eccellenza adottato dalle istituzioni pubbliche è stato l'Albo pretorio. Più recentemente sono stati introdotti nuovi mezzi di comunicazione (social network, siti istituzionali...) ma al cambio del canale comunicativo non è seguito un cambio del linguaggio e dei contenuti della comunicazione. In molti casi la modernizzazione tecnologica sembra essere equivalsa all'aver spostato l'albo pretorio su una piattaforma più moderna, un sito internet. Su questo stesso punto è stato rilevato come anche la stessa piattaforma web non abbia determinato un reale cambiamento: anzi, i frequentatori meno esperti trovano talvolta meno trasparenza nelle nuove piattaforme di quanto non fosse possibile rilevare nell'antico albo pretorio (Cucciniello, Nasi, Saporito, 2012).

Ciò nonostante, la pervasività dell'utilizzo di internet e dei social network, anche tra la popolazione anziana (39,3% dei 65-74enni italiani utilizza internet su base regolare, ISTAT 2019) apre a numerose possibilità di ampliare le tradizionali modalità di interazione e gestione delle pratiche con l'utenza anche nelle Aziende Casa.

Le politiche degli accessi, il layout e la logistica: i luoghi, le modalità, i tempi

La selezione dell'utenza è fortemente influenzata anche dalle scelte di modalità di accesso agli ambiti di erogazione. Differenti utenti possono quindi avere accesso con una maggiore o minore facilità ai servizi, in relazione alle scelte che attengono specificatamente ai luoghi, alle modalità e ai tempi (Gronroos, 2000).

I luoghi: l'accesso, o per meglio dire la facilità/difficoltà di accesso a un dato servizio, può essere fortemente influenzata da questa componente. L'ac-

cesso ai servizi può infatti essere concentrato in alcuni luoghi così come particolarmente esteso nel territorio. In questo scenario, gioca un ruolo importante anche la vicinanza e la lontananza del servizio dalla casa o dal lavoro dell'utente. Quanto più vicino è il servizio, tanto maggiore sarà l'incentivo per alcuni utenti di accedervi. Inoltre, l'immagine del servizio, spesso espressa dagli sportelli di front-office, ha un impatto molto forte sulla percezione del servizio stesso agli occhi dell'utente. Spazi poco curati e vetusti generano nell'utente aspettative e comportamenti negativi:

“La parziale inefficienza del servizio per come strutturato alla data odierna e la perdita di immagine che ne deriva rappresentano una delle principali cause che sono alla base della mancata applicazione dell'addebito di servizi non dovuti. Agire sulla leva di layout con l'introduzione del front-office significherà quindi avvicinare il servizio manutenzione all'utenza migliorandone l'immagine e il valore percepiti, ma anche legittimare l'Azienda ad applicare le disposizioni esistenti al fine di regolamentare il comportamento dell'utenza stessa.”

Le modalità: le forme di accesso ai servizi sono anch'esse una componente fondamentale da considerare all'interno della selezione degli utenti. Tra le forme più diffuse di accesso al servizio primeggiano il recarsi fisico agli sportelli, l'invio cartaceo della domanda, oltre che le più recenti adesioni telefoniche o via web. Queste diverse modalità di accesso ai servizi rendono i servizi più o meno fruibili per diversi target di utenza (ad esempio, si pensi al tema del *digital divide*), pur con crescente riduzione del gap tra utilizzatori anziani e non degli strumenti digitali:

“Appare evidente che le modalità di pagamento offerte per il rientro della morosità mal si conciliano con un'utenza sempre più abituata ad utilizzare carte di credito/debito per effettuare i propri acquisti velocemente, in esercizi fisici o sul web.”

“L'esperienza raccontata da una dirigente di un'Azienda Casa partecipante al corso, che ha riferito che, con l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione telematica, hanno ricevuto nei tempi oltre il 90% dei documenti, fa pensare che il target sia decisamente più ampio di quello che avrei ipotizzato. La poca familiarità dichiarata dai nostri utenti con i mezzi informatici, faceva ipotizzare un target molto ridotto; probabilmente invece, la possibilità di rivolgersi a parenti o conoscenti “esperti”, estende tale target. Il Sistema ipotizzato è il classico caso di co-produzione di cui si è parlato durante il corso. [...] Tale onere sarebbe ribaltato sugli utenti che, tra l'altro, percepirebbero come vantaggiosa l'attività di registrazione tramite sistemi informatici [...]”

I tempi: la selezione degli utenti è fortemente influenzata dagli orari di accesso al servizio. Oggi questa componente sembra essere superata dall'utilizzo di tecnologie innovative che de facto permettono un accesso illimitato a numerosi servizi (si veda l'esempio precedente dell'*home banking*). La gestione dei tempi e la presenza di canali di accesso differenti può spostare di molto la qualità percepita dagli utenti:

“L'esigenza a cui si vuole rispondere è quella di valorizzare il tempo delle persone, siano esse gli inquilini o il personale interno all'azienda; il tempo è una risorsa preziosa e mettere in campo degli strumenti volti a migliorare l'utilizzo del tempo a disposizione risulta essere determinante anche in considerazione dell'ingente riduzione di personale interno che rende indispensabile ottimizzare per i dipendenti l'uso del tempo dedicato allo sportello a favore delle attività di back office.”

2.5 Conclusioni

Nel passaggio da prestazione a servizio, le chiavi di lettura per leggere l'organizzazione cambiano radicalmente: utilizzando le lenti del *service management*, il focus è sui benefici generati per i destinatari, mentre secondo la logica prestazionale la vista rimane ancorata alle attività svolte, assumendo come scontato il beneficio che queste generano. Le decisioni più rilevanti, ai fini di definire cosa venga davvero offerto, a chi e con quali modalità, sfuggono alla classica regolazione formale e non possono essere governate in modo completo con la sola prospettiva classica di funzionamento dell'intervento pubblico, che assume la formalizzazione come leva prevalente di governo. In questo senso, le leve di *service management* costituiscono uno strumento pratico per ri-orientare e riposizionare i servizi in maniera consapevole verso bisogni specifici e ben identificati. Per le Aziende Casa sembrano emergere più piste di lavoro, a partire dal rapporto con gli utenti nei passaggi chiave del funzionamento del servizio, che se adeguatamente governati possono aumentare l'efficacia e la qualità degli interventi, contribuendo alla generazione di valore pubblico.

Bibliografia

Berloto, S., Fosti, G. (2019). Paradigmi di innovazione per i servizi di welfare locale: servizi, service management e innovazione. In Notarnicola, E., Berloto, S., Fosti, G., Perobelli, E., Ricciuti, E. (2019). *Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi*. White paper OCAP 2/2019. Milano: Egea.

- Camilleri, E., & Van Der Heijden, B. I. (2007). Organizational commitment, public service motivation, and performance within the public sector. *Public Performance & Management Review*, 31(2), 241-274.
- Cucciniello, M., Nasi, G., & Saporito, R. (2012). *Trasparenza nel settore pubblico: quale divario tra il dichiarato e il desiderato?*. Egea
- Edvardsson, B., Gustafsson, A., Roos, I. (2005). Service portraits in service research – a critical review. *International Journal of Service Industry Management*.
- Fosti, G., Longo, F. (2013). Chi viene selezionato dalle reti? Le leve di *service management* in ambito sociale e socio sanitario. In (a cura di) Fosti, G. (2013). *Rilanciare il welfare locale. Ipotesi e strumenti: una prospettiva di management delle reti*. Milano: Egea.
- Grönroos, C. (2000). *Service management and marketing: A customer relationship management approach*.
- Nomisma (2016). Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e il ruolo delle aziende per la casa.
- Normann, R. (2000). *Service management: strategy and leadership in service business*, 3rd edition. New York: Wiley.
- Swartz, T., & Iacobucci, D. (2000). *Handbook of services marketing and management*. Sage.

3. Equilibri di bilancio e performance management: quali sistemi informativi per la governance delle aziende pubbliche di servizi abitativi?

di *Silvia Rota* ed *Enrico Guarini*¹

3.1 Premessa

Negli ultimi decenni, anche il settore dei servizi abitativi e dell'edilizia residenziale pubblica, in particolare quelli a vocazione sociale, sono stati coinvolti nel processo di aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, seppur con logiche e soluzioni diverse a seconda delle Regioni in cui hanno trovato applicazione e coerentemente con l'autonomia potestativa e legislativa attribuita agli enti regionali dalla Costituzione. L'obiettivo sotteso dovrebbe essere quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema in un contesto di riferimento in cui le risorse a disposizione dei soggetti pubblici sono decrescenti.

Nelle diverse regioni del Paese tale processo di aziendalizzazione si è tradotto in differenti assetti giuridici e nella trasformazione degli Istituti Autonomi Case Popolari in soggetti (d'ora in poi Aziende Casa) di diversa natura giuridica, istituzionale e, pertanto, in differenti sistemi di *governance* e assetti organizzativi.

Le scelte delle Regioni hanno portato alla diffusione di tre principali formule giuridico-istituzionali: gli enti pubblici economici (ad esempio ACER in Emilia Romagna, ATER in Umbria, Friuli Venezia Giulia e Veneto, ATER in Liguria, ALER in Lombardia), che risultano essere i prevalenti in termini di numerosità; gli enti pubblici non economici (ad esempio ATC in Piemonte, ATERP in Calabria, ARCA in Puglia) e soggetti di diritto privatistico nella

¹ Sebbene il capitolo sia frutto del lavoro congiunto di tutti gli autori, i paragrafi sono da attribuire: 3.1; 3.3; 3.4 a Silvia Rota; 3.2; 3.5 a Enrico Guarini.

forma delle società di capitali pubbliche (es. Casa S.p.A. ed ERP s.r.l. in Toscana, ITEA in Trentino Alto-Adige), in numero esiguo rispetto alle precedenti.

Significative differenze tra le Aziende Casa si riscontrano anche per quanto riguarda la titolarità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (d'ora in poi ERP) e le conseguenti forme di finanziamento della loro costruzione e gestione. Volendo semplificare, la titolarità del patrimonio ERP può essere di proprietà delle singole aziende (modalità più diffusa) oppure di proprietà degli enti locali che si avvalgono delle aziende per la gestione e l'erogazione dei servizi. Esistono anche forme ibride in cui si riscontrano entrambe le fattispecie e che prevedono da parte delle aziende la gestione sia del patrimonio proprio che degli enti locali (la cd. gestione "in conto terzi"). Da ultimo, occorre considerare, anche ai fini degli obiettivi del presente capitolo, che alcune Aziende Casa nel tempo hanno sviluppato e offerto servizi abitativi e di edilizia anche in ambito non strettamente ERP (il cd. extra-ERP), ad esempio proponendo forme di edilizia convenzionata e altri servizi offerti a canoni di mercato o "quasi mercato", sempre nell'ambito delle rispettive indicazioni normative regionali.

Nella scia di tali premesse, il presente capitolo si propone di rispondere ai seguenti quesiti:

- Che cosa si intende per equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa e perché ciò è rilevante nella prospettiva della *governance* regionale?
- Quali sono gli strumenti conoscitivi delle Aziende Casa che consentono di presidiare gli equilibri e la sostenibilità economico-finanziaria delle scelte aziendali? Quali le loro potenzialità e limiti?
- Come progettare un sistema di performance management utile a supportare le scelte aziendali e le relazioni inter-istituzionali?

3.2 Gli equilibri economico-finanziari nelle Aziende Casa

La rilevanza del tema nella prospettiva del management pubblico

Seppur negli anni più recenti anche le riforme che hanno riguardato il sistema dei conti pubblici sia a livello macro (EU, Italia) che in ambito regionale e locale abbiano posto sempre maggiore enfasi al tema della sostenibilità finanziaria di breve e di medio lungo periodo delle politiche pubbliche², il presidio degli equilibri economico-finanziari assume una rilevanza di natura aziendale che prescinde dalle regole di sistema e che è parte della natura stessa dell'azienda.

² Basti pensare all'introduzione delle regole della contabilità armonizzata per tutti gli enti territoriali che hanno introdotto un sistema di vincoli ed equilibri, sia preventivi che consuntivi, alle dinamiche di cassa e non solo di competenza finanziaria degli enti e delle aziende pubbliche.

Nel perseguimento dei propri fini istituzionali l'azienda deve operare secondo il principio di economicità ovvero rispettare alcune condizioni di corretto funzionamento per preservare la capacità di durare nel tempo senza dipendere patologicamente da terzi. Tali condizioni sono:

- Il rispetto dell'equilibrio economico, ovvero la capacità di perseguire un dinamico bilanciamento tra ricavi e costi.
- Il rispetto dell'equilibrio monetario, ovvero la capacità di assicurare in ogni momento l'equilibrio tra entrate ed uscite di mezzi monetari.

Nel corso dell'attività aziendale si verificano strutturali momenti di discrasia tra questi equilibri determinando fabbisogni finanziari che devono essere coperti mediante il capitale proprio, i finanziamenti e i ricavi, senza pregiudicare l'equilibrio economico (tipicamente a causa degli interessi passivi) e monetario.

Le Aziende Casa combinano delle risorse (input, come persone, canoni di affitto, trasferimenti da altri soggetti, prestiti finanziari, materiali e beni di consumo, *assets*, etc.) per dar luogo, attraverso i processi di trasformazione ed erogazione, a servizi abitativi (i cd. *output*) e soddisfare i fabbisogni (*outcome*) dei differenti portatori di interessi (utenti, enti locali, regioni, etc.).

In tale contesto, pertanto, prestare attenzione all'economicità significa, ad esempio, considerare le condizioni che permettono il raggiungimento dell'equilibrio economico all'interno delle aziende, nonché le modalità di valutazione e i meccanismi atti a permettere un concreto orientamento delle decisioni per il suo raggiungimento. In particolare, l'equilibrio complessivo tra costi e ricavi diventa una condizione di funzionamento anche in relazione al grado di autonomia di ogni singola azienda casa:

- Sul piano dei costi, in termini di efficienza e funzionalità nelle scelte di erogazione delle funzioni e dei servizi.
- Sul piano dei ricavi, nella capacità di bilanciare i canoni a carico degli utenti con le altre entrate (ad esempio le vendite di immobili e la gestione conto terzi laddove presente) per garantire adeguata copertura dei costi.

Il governo degli equilibri economico-finanziari: le esperienze regionali e le sfide delle Aziende Casa

Nel panorama nazionale è possibile osservare la presenza di meccanismi più o meno evoluti attraverso cui i sistemi di determinazione dei costi e dei ricavi (derivati dai sistemi di contabilità generale, di contabilità analitica, etc.) sono differenzialmente utilizzati dalle singole aziende per il governo degli equilibri e il

controllo dei costi (la cd. finalità manageriale/direzionale), ma anche dalla Regione in qualità di stakeholder istituzionale per responsabilizzare le Aziende Casa verso il raggiungimento di determinati risultati (la cd. governance inter-istituzionale). La definizione di costi e ricavi, pertanto, non rappresenta soltanto un metodo contabile, ma può diventare (e in taluni casi lo è già, ad esempio nei rapporti tra Regione Lombardia e le ALER) un vero e proprio sistema operativo aziendale e inter-aziendale finalizzato a responsabilizzare le aziende sui risultati da raggiungere, all'interno delle rispettive aree di competenza, per le quali il top management si assume dirette responsabilità.

L'enfasi posta sulle singole componenti di costo (ad esempio le manutenzioni) o di ricavo (i canoni ERP, ad esempio), tuttavia, non deve distogliere l'attenzione dall'importanza del concetto di equilibrio sopra esposto e, conseguentemente, di considerare il mix dei costi in relazione al mix di ricavi della singola azienda, quindi la relazione dinamica che esiste tra essi. A titolo esemplificativo: i ricavi delle vendite e prestazioni sono sufficienti a coprire i costi per servizi? O più analiticamente, i ricavi da canoni sono sufficienti a coprire i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria? In alternativa, quali altri ricavi concorrono alla copertura di tali costi ai fini dell'equilibrio complessivo?

Una indagine condotta sul tema con i partecipanti a Casamanager (ed. 2019) evidenzia come alcuni, più di altri, siano gli ambiti gestionali oggetto di attenzione nelle Aziende Casa. I manager (Direttori Generali, Dirigenti e quadri intermedi) nel rispondere alla domanda *“Quali sono le problematiche economico-finanziarie che impattano in modo rilevante la tua area di responsabilità?”* pongono difatti l'attenzione sui seguenti ambiti³:

- La natura giuridica e gli assetti istituzionali delle aziende:
 - “Le problematiche di gestione economico-finanziaria dell'ente derivano dalla natura ibrida dell'ente stesso. Gli IACP sono stati trasformati dalla legge regionale e definiti enti regionali di diritto pubblico non economici, dotati di autonomia organizzativa, patrimoniale, finanziaria, contabile e tecnica (...) continuano a trovare diretta applicazione tutte le norme impositive previste per le p.a., escludendone le agevolazioni (per esempio la possibilità di iscrivere a ruolo le proprie entrate)”.
 - “Gli elevati costi in termini di Imu, Tasi, Ires, Irap, Iva che l'ente è costretto a sopportare in quanto ente ritenuto di natura commerciale”.
- La programmazione, il monitoraggio e il controllo dei costi:
 - “Il controllo e la gestione dei budget destinati alle manutenzioni”.

³ Si consideri l'elenco delle problematiche qui presentato esemplificativo e non esaustivo delle risposte fornite dai partecipanti.

- “L'elevato indebitamento a seguito di una consistente acquisizione di patrimonio immobiliare della Regione e delle ASL per il ripianamento del disavanzo della sanità”.
- “Presenza di contratti derivati con Mutui stipulati per la quasi totalità a tasso variabile”.
- “I lavori di cui al titolo II ° della spesa con le conseguenti verifiche dei cronoprogrammi e dello stato dei lavori: con il D.lgs. 118/2011 tali problematiche investono in maniera cogente l'area tecnica (...) e inoltre la precaria situazione di cassa dell'Azienda pregiudica la velocità dell'iter dei lavori di manutenzione di cui al titolo I° della spesa”.
- La gestione del mix delle entrate e il recupero di nuove fonti:
 - “I canoni predeterminati da legge e assegnazioni svolte da altro ente limitano l'azione sul fronte delle entrate”.
 - “La gestione delle entrate per canoni in relazione alle frequenti modifiche normative anche in tema di ISEE”.
 - “Anche l'accesso al credito bancario rappresenta un problema per fattori esterni e non tanto nella valutazione del merito creditizio dell'azienda. Per fattori esterni intendo l'appartenenza al settore immobiliare e delle costruzioni e l'assimilazione al gruppo delle partecipate comunali”.
 - “L'elevata percentuale di morosità e di occupazione abusiva che nella provincia raggiungono complessivamente il 30/35% del totale degli immobili in locazione”.
 - “La problematica economico-finanziaria più rilevante, perché più difficile da combattere, è rappresentata dalla morosità degli inquilini, in continua crescita, e dall'aumento dei crediti stralciati ogni anno per inesigibilità accertata”.
 - “La vendita del patrimonio di libero mercato, in gran parte proveniente dalle acquisizioni di patrimonio immobiliare della Regione e delle ASL”.
 - “Le somme anticipate dall'azienda per effettuare interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio gestito e di proprietà di terzi vengono normalmente rimborsate dalla regione e/o dai Comuni su rendicontazione con modalità e tempi diversi”.
- Gli equilibri economici e finanziari e loro impatti:
 - “La determinazione del costo e, di conseguenza, del corrispettivo dei servizi prestati”.
 - “Il controllo e la gestione delle risorse regionali o statali destinate ad interventi manutentivi del patrimonio in gestione”.

- “La morosità dei canoni di locazione e delle spese accessorie (spese di conduzione come ad esempio consumi utenze ripartiti a livello di condominio, manutenzioni parti comuni a carico inquilino, etc.) il cui tardivo/mancato incasso incide pesantemente sulla liquidità dell'ente”
- “Difficoltà a generare flussi costanti di liquidità”
- “La gestione delle disponibilità finanziarie in relazione alla programmazione delle attività manutentive”
- “Nell’ambito dei servizi manutentivi, delle manutenzioni straordinarie degli immobili e delle nuove costruzioni l'equilibrio tra la risposta ai fabbisogni manutentivi e le disponibilità economiche costituiscono la maggior criticità. Nel corso degli anni si è proceduto per priorità manutentive compatibilmente con le risorse economiche a disposizione. Come noto infatti la morosità crescente degli inquilini ma anche l'abbassamento del fatturato (dovuto a canoni più bassi perchè i nuclei familiari sono sempre più fragili economicamente) hanno comportato una contrazione dei lavori di manutentivi.”
- “La tensione finanziaria legata al pesante indebitamento pregresso (sia debiti per mutui che debiti verso fornitori): ciò comporta ritardi nei pagamenti, necessità di pianificare con scrupolosa attenzione i flussi di cassa in entrata ed in uscita”.
- “Lo squilibrio fisiologico tra entrate ed uscite: i canoni di locazione del patrimonio abitativo ERP sono fissati per legge e mantenuti ormai da molti anni ad un livello che non assicura la copertura degli oneri imputabili alla gestione caratteristica per i quali, invece, sono applicate le tariffe di mercato. Quanto sopra, unitamente ad eventuali operazioni di carattere straordinario, svolte anche nell’ambito del proprio ruolo di ente strumentale della Regione, comporta la necessità di integrare le risorse economico-finanziarie con contributi statali e/o regionali e con la vendita del patrimonio abitativo (E.R.P. e/o libero da vincoli).”
- “Attualmente il tema dei crediti vantati dall’azienda nei confronti di altri enti del territorio (es. Regione e Comune), ma di difficile esigibilità - in relazione alle limitate risorse previste nei loro bilanci per coperture delle morosità incolpevoli e per i finanziamenti -, riveste un ruolo fortemente impattante dal punto di vista economico-finanziario. L'adozione del bilancio in applicazione dei principi del D.lgs. 118/11, con il fondo pluriennale vincolato, ha ulteriormente limitato le risorse disponibili.”
- “La gestione dei finanziamenti edilizi regionali (nuove costruzioni, manutenzioni straordinarie e recupero edilizio) per le tempistiche di erogazione delle tranche di finanziamento da coordinare con gli stati di avanzamento lavori”.

Risulta pertanto evidente come le principali decisioni in tema di programmazione e di gestione economico-finanziaria delle aziende siano inevitabilmente condizionate dalle caratteristiche del contesto di riferimento e dai problemi contingenti dei territori, ma anche dagli assetti istituzionali definiti a livello regionale (e quindi dal relativo modello di finanziamento) e dalle soluzioni organizzative e gestionali adottate dalle singole aziende. Il sistema delle Aziende Casa è oggi chiamato a rispondere ad alcune specifiche e distintive criticità decisionali in tema di programmazione economico-finanziaria che hanno impatti significativi sulla capacità delle aziende stesse di presidiare gli equilibri economico-finanziari riuscendo al contempo a garantire adeguati standard di servizi abitativi o quantomeno coerenti con i fabbisogni dei territori. A seguire se ne presenteranno alcune, certamente non esaustive della complessità del sistema delle Aziende Casa, ma che prendono spunto dalle riflessioni maturate nel contesto di Casamanager e CasaLab.

Dal punto di vista del policy maker e del legislatore, innanzitutto, occorre definire quale sia il *livello di estensione dell'intervento pubblico in materia di edilizia residenziale pubblica*: i dati macroeconomici mostrano un trend decrescente di risorse allocate al tale ambito di policy, a fronte di fabbisogni abitativi sempre più crescenti (cfr Capitolo 1). Come colmare questo gap? Si immaginano soluzioni di cd. welfare esteso e sostegno alle utenti e alle famiglie, oppure un intervento pubblico sempre più minimale? O alternativamente un ruolo sempre più attivo del terzo settore in partnership con il pubblico?

In secondo luogo, un tema critico ma al tempo stesso strategico per le aziende riguarda le *leve di entrata* e quindi le decisioni che esse possono mettere in campo per modificarne il mix. Se è vero che alcune entrate dipendono da decisioni di altri soggetti istituzionali, è altrettanto vero che esistono potenzialmente forme di negoziazione inter-istituzionale che possono influenzarne l'allocazione e che le aziende, laddove possibile, potrebbero bilanciare i canoni a carico degli utenti con altre entrate nei limiti dei fini statutari, dei vincoli di contesto e dell'impatto di tali scelte sull'economicità. In altri termini, si tratta di comprendere se sia possibile attivare o mantenere iniziative di mercato o quasi mercato per sussidiare i servizi pubblici offerti e l'ERP.

Si pensi ad esempio ai ricavi da canone degli alloggi non-ERP, i quali, pur avendo una valenza sociale sono definiti ad un valore superiore ai canoni ERP, ai ricavi della gestione accessoria riferita alla gestione di alloggi per conto di privati (cd "conto terzi") se presente, ai ricavi derivanti dalla vendita di alloggi sul mercato (che tuttavia dovrebbero essere destinati a nuovi investimenti in manutenzione straordinaria e/o costruzione di nuovi alloggi). Anche in tali decisioni risulta determinante una attenta analisi del contesto di riferimento nonché una valutazione della convenienza economica di alcune iniziative di mercato o

quasi mercato (ad esempio la “pura” amministrazione di condominio per conto terzi, i servizi tecnici offerti ai Comuni, etc.). L’esperienza di alcune Regioni e Aziende Casa ha permesso di mettere in luce come i ricavi derivanti dalla vendita di alloggi sul mercato (peraltro fortemente incentivata dal legislatore regionale) si è ridotta drasticamente negli ultimi anni a causa della crisi. Tale dinamica, congiunta alla riduzione dei ricavi riscossi dalle Aziende per effetto della morosità crescente, ha portato negli ultimi anni ad una riduzione della capacità di investimento in nuovi alloggi, anche per le mutate condizioni del mercato immobiliare sul lato della domanda.

Un fenomeno complesso che incide significativamente sulle dinamiche finanziarie e di *cash flow* (qui inteso come misura dell'autofinanziamento aziendale, fondamentale per la generazione dei flussi di cassa indispensabili per la gestione e per l’effettuazione di investimenti) di molte Aziende Casa è inoltre dato dalla *morosità sui canoni*⁴. Un utile parametro d’osservazione che si può prendere come esempio, seppur non rappresentativo di tutte le casistiche, è dato dall’elevata incidenza della morosità sui ricavi⁵. Ne emerge pertanto una situazione, comune a tutte le Aziende, che deve necessariamente essere considerata al fine di presidiare l’equilibrio economico-finanziario delle singole aziende e dunque la sostenibilità dell’intero sistema regionale. Le specifiche situazioni di contesto e l’analisi quantitativa dei dati mettevano in luce un quadro eterogeneo sia con riferimento ai livelli di morosità presenti nei diversi territori che alle *politiche di recupero crediti* praticate dalle Aziende. Sorprendentemente, in alcuni contesti tassi maggiori di morosità erano presenti soprattutto nei canoni extra ERP e nei servizi a rimborso. Da un lato si tratta di un risultato scontato, proprio perché ai canoni ERP si associano i più bassi livelli di gettito, dall’altro lato, tuttavia, tale risultato evidenzia quanto il fenomeno della “socialità” che oggi è in capo alle Aziende Casa debba essere ripensato al fine di scongiurare la messa in crisi dell’equilibrio economico-finanziario di medio lungo periodo delle Aziende stesse. Se tali risultati mostrano come la complessità del fenomeno della morosità in parte risiedeva (e probabilmente lo è tutt’ora) nell’impossibilità delle Aziende di incidere sul livello dei canoni e nel peggioramento complessivo delle condizioni socio-economiche degli utenti dell’edilizia abitativa pubblica nella Regione presa in esame, dall’altro conferma la necessità per le Aziende di attivare efficaci *politiche di recupero crediti* a partire da una sempre più attenta analisi del fenomeno (ad esempio in termini di distribuzione spaziale e temporale) e delle caratteristiche sociali, economiche e culturali degli inquilini.

Un'altra decisione particolarmente rilevante riguarda il *livello di indebitamento sostenibile* per l’azienda per il finanziamento degli investimenti, a maggior

⁴ Il fenomeno è stato affrontato nell’ambito di Casamanager, Casalab e di alcune ricerche condotte da SDA Bocconi nel corso del 2014-2015.

⁵ Valga fra tutte, il caso delle Aziende Casa lombarde ove la morosità, nel 2009-15, superava il 50% dei ricavi delle vendite e delle prestazioni (voce A1 del conto economico desunto dai prospetti allegati al bilancio).

ragione nel caso in cui il ricorso all'indebitamento sia favorito da una sistema di co-finanziamento da parte di altri soggetti pubblici. Recenti esperienze hanno mostrato che, pur in presenza di una quota di co-finanziamento regionale per nuove realizzazioni e manutenzione/recupero del patrimonio, l'assenza di adeguati livelli di autofinanziamento abbia portato alcune Aziende ad un eccessivo indebitamento rispetto alla effettiva capacità di rimborso, aspetto che ha portato a crescenti tensioni di liquidità negli esercizi successivi. Per evitare tale situazione, risulta fondamentale porre costante attenzione al rapporto tra stock del debito (debiti di finanziamento) e proventi da canoni.

Il tema degli *interventi di manutenzione* del patrimonio immobiliare rappresenta per le Aziende un altro ambito fondamentale per la definizione degli equilibri complessivi, in quanto tipicamente assorbono una quota rilevante delle risorse finanziarie disponibili. Una corretta manutenzione del patrimonio durante tutto il suo ciclo di vita (dal piano alla realizzazione, proseguendo con il funzionamento e mantenimento, fino all'eventuale alienazione) e la tenuta di adeguati sistemi informativi aziendali consentono di superare alcune delle criticità segnalate dalle aziende e legate al finanziamento dei fabbisogni finanziari. Dalle esperienze concrete emerge un contesto di elevata differenziazione nelle modalità di gestione delle attività di manutenzione, sia ordinaria che straordinaria. Basti pensare alla presenza di diverse forme di affidamento (appalti, global service, gestione in economia di piccoli interventi) e alle più o meno sofisticate metodologie di analisi dei costi e della qualità dei servizi manutentivi attivati dalle Aziende. Il tema delle manutenzioni, come evidenziato anche dalle proposizioni dei partecipanti a Casamanager, è fortemente dipendente dall'incidenza della morosità e quindi dai cash flow che l'azienda è in grado di generare, ovvero dalla capacità della stessa di ricorrere anche a fonti di finanziamento diverse dai ricavi della gestione caratteristica. Se l'attenzione all'efficienza è necessaria in tale ambito, occorre tuttavia prestare particolare attenzione all'efficacia degli interventi di manutenzione (a maggior ragione in un contesto di risorse scarse) e che dipende dalle scelte aziendali, organizzative e dalla capacità delle aziende di esercitare un controllo sostanziale e non solo formale nei confronti dei fornitori dei servizi manutentivi.

Più in generale, occorre infine ricordare che, data la finalità statutaria delle Aziende Casa, alcune scelte come le dismissioni patrimoniali e quelle relative all'indebitamento necessitano di attente valutazioni in tema di *equità-intergenerazionale*. L'indebitamento è da considerarsi come un vero e proprio trasferimento intergenerazionale del pagamento di oneri utilizzati per finanziare l'intervento pubblico. Pertanto, vi è equità intergenerazionale se l'indebitamento ha prodotto valore aggiunto e investimenti tali da far percepire equo l'onere finanziario che ricade sulle future generazioni. Al contrario, l'indebitamento è

da considerarsi difficilmente sostenibile sotto il profilo dell'equità, se è utilizzato per finanziare disavanzi/disequilibri. Discorso speculare vale per le dismissioni patrimoniali: queste possono essere utilizzate per salvaguardare gli equilibri di bilancio di breve, per risanare debiti pregressi o per massimizzare l'utilità sociale (ad esempio vendendo appartamenti per costruire un nuovo immobile) compatibilmente con i costi per il mantenimento. Ognuna di queste scelte ha un differente impatto in termini di equità intergenerazionale.

3.3 Gli strumenti di rappresentazione degli equilibri economico-finanziari

Quali sono pertanto i sistemi conoscitivi tradizionalmente utilizzati nelle aziende per la rappresentazione e il governo degli equilibri economico-finanziari? Come si sono evoluti nel tempo? Con quali potenzialità e limiti?

L'attività di rilevazione e rappresentazione degli equilibri e dei risultati economici e finanziari delle aziende generalmente si articola in 2 sistemi:

- Il sistema di contabilità generale, il quale raccoglie informazioni inerenti il risultato dei processi di scambio posti in essere (o da porre in essere) dall'azienda nei confronti di terze economie;
- Il sistema di contabilità analitica, che raccoglie informazioni inerenti le operazioni e i processi di combinazione interna delle risorse.

Obiettivo dei paragrafi successivi è fornire una breve panoramica circa le caratteristiche del primo sistema nel contesto specifico delle Aziende Casa e più in generale delle aziende pubbliche, attraverso un excursus che tiene conto delle finalità per cui tali sistemi conoscitivi sono stati disegnati, dell'oggetto cui si riferiscono e delle metodologie di rilevazione nel tempo adottate.

I sistemi di contabilità generale: principali caratteristiche

Al pari di altre tipologie di aziende pubbliche, la natura dei sistemi conoscitivi contabili delle Aziende Casa dipende da una serie di fattori che possono essere principalmente riconducibili alla natura giuridica e istituzionale delle aziende stesse e, conseguentemente, al sistema di regole e relazioni finanziarie inter-istituzionali in cui esse sono inserite. Senza entrare nelle specificità dei singoli sistemi regionali e territoriali, è tuttavia possibile rinvenire almeno due principali modelli che determinano l'articolazione del sistema di rappresentazione e rilevazione e quindi influenzano i processi decisionali inerenti il ciclo di bilancio: il cd. sistema contabile finanziario, ritenuto il sistema contabile tradizionale e tipico del settore pubblico, e il sistema contabile cd. economico-patrimoniale, tradizionalmente adottato dalle imprese e che gradualmente è stato adottato anche nel settore pubblico, con diversi gradi di adattamento alle specificità del contesto.

La Tabella 3.1 sintetizza le principali differenze tra i due sistemi in termini di finalità cui rispondono (perché si rileva?), cui conseguono differenti oggetti di rilevazione (cosa si rileva?) e di metodo di rilevazione contabile (come si rileva?).

Tabella 3.1. Sistemi contabili a confronto

	CONTABILITA' FINANZIARIA	CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE
FINALITA'	Funzione autorizzativa (ex ante)	Misurare ex-post il grado di raggiungimento delle condizioni di economicità dell'azienda
OGGETTO	Combinazione generale d'azienda Combinazioni e coordinazioni parziali (attraverso le classificazioni per destinazione) Solo valori numerari (certi, assimilati o stimati) Fondo cassa e risultato di amministrazione)	Effetto degli scambi sul reddito d'esercizio (costi e ricavi), sulla dimensione e composizione del patrimonio di funzionamento (attività e passività) Valori numerari e non numerari Risultato di esercizio, patrimonio di funzionamento
METODO Momento di rilevazione Tecnica di rilevazione Tecnica di costruzione delle sintesi	Fasi decisionali dei processi di entrata e di spesa Partita semplice Nessun ricorso a rettifiche di fine periodo	Momento di variazione di moneta e credito Partita doppia Rettifiche di fine periodo (stime e congetture)
ALTRE CARATTERISTICHE DELLE RILEVAZIONI	Contabili Monetarie Prevalentemente preventive Con prevalenti finalità di informativa esterna Prevalentemente obbligatorie Cronologiche e sistematiche	Contabili Monetarie Concomitanti e consuntive Con finalità di informativa esterna e interna Cronologiche e sistematiche

I due sistemi contabili condividono la rilevazione dei valori generati dalle operazioni di scambio dell'azienda con terze economie, tuttavia si distinguono innanzitutto per le finalità, e conseguentemente per oggetto e metodo di rilevazione. Il sistema finanziario rappresenta lo strumento con cui l'organo rappresentativo dell'azienda impone ex ante un vincolo all'entità complessiva della spesa per natura e/o destinazione e alla natura e provenienza delle entrate; il sistema economico-patrimoniale è nato avendo come riferimento l'impresa e quindi la sua finalità principale era misurare ex post il grado di raggiungimento

delle condizioni di economicità e quindi la capacità dell'impresa di perdurare nel tempo mantenendo la propria autonomia.

Non è un caso, pertanto, che le istituzioni pubbliche che nel tempo hanno sostituito al sistema finanziario il sistema economico-patrimoniale abbiano dovuto interrogarsi su come mantenere e applicare la funzione autorizzativa a un sistema contabile nato con finalità di misurazione ex post, oltre che capire come adattare i principi contabili di valutazione alla natura pubblica dei servizi e delle attività tipiche aziendali.

L'eterogeneità dei sistemi di contabilità generale

Nel panorama nazionale, come anticipato, si rintraccia l'adozione da parte delle Aziende Casa di diversi sistemi contabili che dipendono dalla natura giuridica e istituzionale delle singole aziende e dal sistema di regole e relazioni finanziarie inter-istituzionali cui sono assoggettate.

Senza entrare nelle specificità dei singoli sistemi regionali e territoriali, è tuttavia possibile rinvenire la presenza dei due principali sistemi sopra presentati, che determinano una differente articolazione del sistema di rappresentazione e rilevazione e quindi differenti flussi informativi che potenzialmente alimentano i processi decisionali delle aziende:

- Gli enti pubblici economici utilizzano il sistema economico-patrimoniale a preventivo (tramite la redazione di un budget economico, che talvolta può prevedere diversi gradi di analiticità a seconda delle richieste della Regione di riferimento) e a consuntivo (tramite l'adozione del bilancio d'esercizio ai sensi del Codice Civile).
- Gli enti pubblici non economici adottano invece il sistema armonizzato di cui al d.lgs. 118/2011 (come Regioni e comuni) per la contabilità finanziaria, integrato dal sistema economico-patrimoniale per la redazione a consuntivo del conto economico e stato patrimoniale civilistici;
- Le società di capitali pubbliche il sistema economico-patrimoniale a preventivo (tramite la redazione di un budget economico) e a consuntivo (redazione del bilancio d'esercizio civilistico).

È inoltre importante ricordare che le Aziende Casa sono inserite in contesti di intense relazioni inter-istituzionali e inter-aziendali, seppur disciplinati con diversi strumenti, in cui i processi decisionali e allocativi vedono le aziende relazionarsi con istituzioni pubbliche (le Regioni, i comuni), le imprese fornitrici di beni e servizi, il terzo settore, etc. Soggetti che a loro volta adottano differenti sistemi conoscitivi e contabili. Le Regioni e i comuni, ad esempio, a seguito dell'introduzione della cd. armonizzazione contabile (d.lgs. 118/2011 e

ss.mm.ii.) adottano un sistema contabile integrato in cui la contabilità finanziaria è affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale, con obbligo di redazione del bilancio consolidato e quindi di inclusione degli enti strumentali (tra cui le Aziende Casa in molte regioni).

Prendendo a riferimento il caso degli enti pubblici non economici, come già evidenziato, da un lato essi sono assoggettati a una contabilità di natura autorizzatoria finanziaria tipica degli enti pubblici, dall'altro, invece, sono assimilati fiscalmente ad enti commerciali, al pari degli enti economici o delle società, e quindi sono assoggettati alla disciplina delle imposte sui redditi delle società come Ires e Irap. Ciò rende vincolante la tenuta di un sistema contabile parallelo che dà origine a un bilancio consuntivo redatto secondo i criteri civilistici (Tabella 3.2).

Tabella 3.2. I sistemi contabili negli enti pubblici non economici

Fase del ciclo di bilancio	Contabilità finanziaria	Contabilità economico-patrimoniale
Programmazione (ex ante)	Bilancio preventivo "armonizzato" e piano degli indicatori di bilancio	-
Rendicontazione (ex post)	Rendiconto finanziario "armonizzato" e piano degli indicatori di bilancio	Bilancio civilistico + Schema di Conto Economico e Stato Patrimoniale secondo il D. Lgs. 118/2009

Emerge, in sintesi, un quadro di forte eterogeneità nelle concrete esperienze di rappresentazione dei principali risultati di sintesi ma anche nei flussi informativo-contabili che alimentano i sistemi contabili delle singole Aziende Casa e quindi i processi decisionali ad essi associati.

I limiti dei sistemi contabili

Se da un lato l'eterogeneità di basi e sistemi contabili adottati dalle Aziende Casa mette in risalto un potenziale informativo molto ricco (si pensi ad esempio agli enti pubblici economici che hanno a disposizione una base informativa che consente di apprezzare non solo le dinamiche finanziarie legate alle entrate e uscite di cassa ma anche le componenti positive e negative che concorrono alla determinazione dei risultati di esercizio e al loro impatto su fonti e impieghi aziendali), dall'altro tale eterogeneità porta con sé la necessità di comprendere quale sistema informativo sia rilevante e istruisca i processi di *decision making* dei manager

dell'azienda e ii) dei manager delle regioni e/o dai comuni nelle rispettive azioni di regolazione, controllo ed esercizio della funzione di proprietà o committenza. Inoltre, la natura stessa dei sistemi contabili presentati e adottati dalle aziende (contabilità finanziaria "armonizzata" o del sistema economico-patrimoniale) porta con sé alcuni pro e contro fisiologici che ci ricordano quanto essi siano strumenti che offrono un patrimonio informativo al management aziendale, sui cui si possono instaurare anche forme molto spinte di responsabilizzazione basate sulle performance economico-finanziarie, ma che per loro natura non offrono una rappresentazione esaustiva della complessità aziendale.

Come più volte sottolineato, difatti, i sistemi contabili permettono di apprezzare il profilo strettamente economico e/o finanziario dell'economicità aziendale. Nelle aziende pubbliche, come le Aziende Casa, tuttavia, le altre componenti dell'economicità assumono un'importanza fondamentale. Se l'economicità è intesa come la capacità dell'azienda pubblica di conseguire le proprie finalità istituzionali nel rispetto dell'equilibrio economico e monetario, è evidente che il bilancio non è sufficiente per misurare tale capacità. Esso può verificare il raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario, che però rappresenta un vincolo alla gestione e non il fine della gestione stessa. In altre parole, la misurazione e rappresentazione degli equilibri e dei risultati economico-finanziari offerte dagli strumenti di contabilità generale, permette di valutare se lo svolgimento del ciclo corrente "input-trasformazione-output" produce o assorbe ricchezza e quindi di esprimere un giudizio sull'efficienza aziendale, ma non sull'efficacia. Tale fabbisogno conoscitivo assume rilevanza non solo nella prospettiva decisionale interna alla singola azienda, ma soprattutto nelle prerogative di governance del sistema delle Aziende Casa da parte delle Regioni. Le Regioni infatti, in quanto responsabili della funzione, svolgono un'attività di programmazione e controllo sull'attività delle Aziende Casa che si esplica, oltre che nella tradizionale funzione legislativa, attraverso la definizione degli standard di servizio, obiettivi, linee guida, obblighi di rendicontazione.

3.4 Logiche e strumenti di performance management per il sistema delle Aziende Casa

Al pari di altri sistemi operativi aziendali, anche l'architettura dei sistemi informativi (contabili ed extra-contabili) delle aziende pubbliche è stata influenzata dalle riforme e dalle modalità concrete di attuazione delle stesse che le singole aziende hanno messo in campo. Con l'introduzione di logiche e approcci manageriali di deriva New Public Management⁶, sempre maggiore enfasi è stata dedicata ai processi e ai risultati (input-output) e quindi alla valutazione

⁶ Per approfondimenti si vedano:

- Hood C (1991). A Public Management for all seasons?. Public Administration, 69(1): 3-19.

dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione pubblica, nel tentativo di superare o integrare i tradizionali sistemi orientati al controllo e alla valutazione formale delle procedure. Negli anni della già citata aziendalizzazione si sviluppano i primi sistemi di performance management, sulla base di alcuni presupposti: le aziende pubbliche sono fornitori di servizi ai propri "utenti-clienti" (e non più soltanto cittadini), inserite in un contesto aperto agli scambi e dinamico; gli obiettivi delle aziende pubbliche sono selezionati secondo razionalità economica e organizzativa; i meccanismi di legittimazione dell'azione pubblica sono basati sulla capacità della stessa di soddisfare i bisogni dei portatori di interesse; l'attività amministrativa è integrata con la politica: i politici definiscono le strategie, i manager perseguono il raggiungimento degli obiettivi. Contestualmente, le aziende pubbliche diventano sempre più autonome nel decidere come organizzare i propri sistemi operativi, a fronte di un sistema di finanziamento delle attività istituzionali sempre più diversificato, che passa da un sistema di finanza interamente derivata da soggetti sovra-ordinati, a un sistema di finanziamento misto basato su trasferimenti e/o di tariffe e prezzi legati alle specifiche attività e prestazioni delle singole aziende.

In tale contesto, si sviluppano le prime esperienze di misurazione e valutazione delle performance, attraverso l'adozione di diversi strumenti, volontari e non a seconda della natura dell'azienda e delle riforme di settore, come ad esempio il passaggio ai sistemi contabili di natura economico-patrimoniale, l'adozione di strumenti di budgeting e reporting analitici e del controllo di gestione, l'utilizzo di sistemi di valutazione analitica delle performance professionali del management, il passaggio dei meccanismi di finanziamento da modelli input-based a modello output-based, etc. In periodi più recenti, un nuovo modello di riferimento, noto in letteratura come *governance strategica* o *public governance*⁷, ha enfatizzato l'importanza del sistema a rete in cui le aziende pubbliche sono inserite. La pubblica amministrazione deve essere interpretata come attore di una rete di interessi pubblici e quindi deve essere in grado di agire il proprio ruolo (regolatore,

-
- Humphrey C, Miller P and Scapens RW (1993). Accountability and accountable management in the U.K. public sector. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6(3): 7–29
 - Pollitt C and Bouckaert G (2004). *Public sector reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
 - Skelcher C, Mathur N and Smith M (2005) *The Public Governance Of Collaborative Spaces: Discourse, Design And Democracy*. *Public Administration*, 83(3): 573–596.
 - Meyer R.E., Hammerschmid G. (2006). Public management reform: an identity project. *Public Policy and Administration*, 21(1), pp. 99-115.

⁷ Per approfondimenti si vedano:

- Rhodes, RAW (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Osborne SP (2006). *The New Public Governance?* *Public Management Review*, 8: 377-87.
- Osborne SP (2010). *Introduction. The (New) Public Governance: A suitable case for treatment?* *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance*. London and New York: Routledge.

erogatore diretto di servizi, committente, etc. a seconda dei casi) attraverso differenti approcci e strumenti, sempre più orientati all'integrazione con gli altri soggetti della rete. Se è vero questo cambio di ruolo delle aziende pubbliche, ne consegue che anche i sistemi manageriali di misurazione e valutazione della performance si adattino alle nuove sfide. L'enfasi posta sull'efficienza dell'azione amministrativa, viene superata dalla necessità di prestare sempre più attenzione all'efficacia e agli impatti generati nelle reti di pubblico interesse.

I successivi approfondimenti si pongono pertanto l'obiettivo di offrire una visione d'insieme in tema di performance management, attraverso l'identificazione di alcuni elementi nozionistici, concettuali e metodologici potenzialmente utili per una lettura e riprogettazione dei sistemi e degli strumenti già in uso presso le aziende casa e coerenti con l'evoluzione sopra descritta.

L'ipotesi guida è che l'adozione di un approccio che metta al centro i risultati raggiunti e il valore generato dall'azienda per i diversi portatori di interessi presentino una serie di vantaggi per il sistema delle aziende casa che sinteticamente possono essere ricondotti ai seguenti:

- Il rafforzamento dei sistemi di rendicontazione (accountability, controllo democratico, trasparenza).
- La promozione dell'etica del valore pubblico (intesa come etica dell'utilità del lavoro delle istituzioni e aziende pubbliche).
- Una più chiara identificazione dell'azione politica (di indirizzo) e dell'azione manageriale (di gestione e organizzazione delle aziende) e quindi consentire sufficienti gradi di autonomia controbilanciati da un sistema di responsabilizzazione sui risultati ottenuti.
- L'orientamento e l'incentivazione delle scelte degli utenti (laddove possibile).
- La definizione di standard/livelli minimi dei servizi offerti in relazione ai bisogni reali.
- Il finanziamento delle aziende decentrate (se in presenza di sistemi a finanza derivata) e delle aziende che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità secondo logiche output-based.

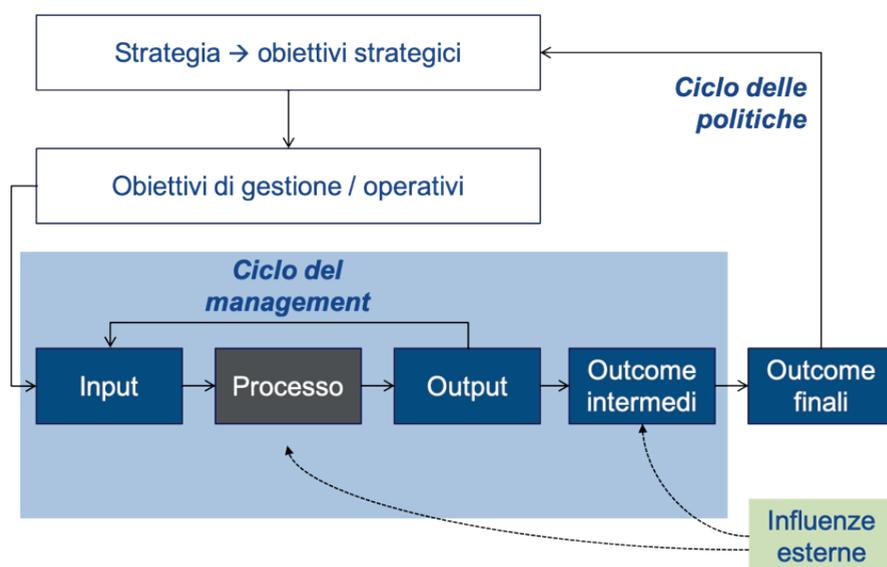
L'ampiezza della performance pubblica

Performance in contesto pubblico, in termini molto ampi, può essere definita come la capacità da dare risposta alle attese e ai fabbisogni dei portatori di interesse. La letteratura di public management converge nel sostenere che misurare la performance pubblica sia operazione molto complessa in quanto risente delle complessità tipiche del settore, come ad esempio dell'eterogeneità dei servizi posti in essere dalle aziende pubbliche, dai differenti e molteplici interessi e bisogni a cui esse devono rispondere, all'interconnessione delle attività di diverse

aziende pubbliche, etc. Per tale ragione il concetto stesso di performance, per essere meglio compreso ma soprattutto applicato nei contesti reali, deve poter essere apprezzato nella sua ampiezza.

Per ampiezza della performance⁸ s'intende in questa sede fare riferimento alla complessità nello sforzo di misurazione della performance (Figura 3.1), poiché essa sottende una chiara identificazione non solo del cd. ciclo del management (il processo di combinazione economica come definito in precedenza), di più facile identificazione, ma anche una identificazione degli obiettivi strategici e operativi, che a loro volta sono influenzati dal ciclo delle politiche. Ma non solo. Il ciclo manageriale, e in ultima istanza gli outcome, sono costantemente influenzati da variabili esterne (basti pensare alle forti relazioni che esistono tra politiche differenti, o all'effetto generato sulle attività aziendali dal mutamento delle condizioni di contesto, etc.).

Figura 3.1. L'ampiezza della performance pubblica



L'ampiezza della performance, inoltre, può essere associata ai concetti di multidimensionalità e profondità. Con multidimensionalità s'intende fare riferimento alle relazioni esistenti tra i bisogni dei portatori di interesse, gli obiettivi, gli input, le attività, gli output e gli outcome delle aziende. Tali relazioni sono espresse dai noti ambiti di valutazione della performance e già citati in precedenza:

⁸ Rielaborazione degli autori da Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.

- L'efficienza, intesa come la capacità di minimizzare le risorse impiegate per produrre gli output o viceversa massimizzare gli output a fronte delle risorse disponibili.
- L'efficacia gestionale, ovvero la capacità dell'azienda di perseguire i propri obiettivi di gestione/operativi;
- L'efficacia sociale, che riguarda la capacità degli output (i prodotti dell'azione pubblica in termini di servizi e attività svolte) di soddisfare i bisogni. Essa riguarda pertanto le relazioni esistenti tra l'azienda e l'ambiente esterno.
- Il costo-efficacia, inteso come la capacità di generare impatti minimizzando le risorse impiegate.
- L'economicità, intesa come la capacità mantenuta nel medio-lungo periodo di rispondere in modo adeguato ai bisogni di pubblico interesse della comunità di riferimento, prelevando un ammontare di ricchezza ritenuto socialmente accettabile.

Apprezzerne l'economicità di una azienda o di un sistema di aziende, significa pertanto considerare congiuntamente il grado di efficienza, efficacia e costo-efficacia. Non è un caso, difatti, che aziende pubbliche che nel tempo hanno investito molto nel ricercare l'efficienza, nel medio-lungo periodo abbiano incontrato problemi di efficacia o, viceversa, aziende molto efficaci (per esempio perché assegnatarie di numerose risorse pubbliche e quindi in grado di offrire risposte in termini di servizi offerti congrue ai fabbisogni) abbiano incontrato difficoltà sul fronte dell'efficienza. Un altro aspetto che necessariamente deve essere tenuto in considerazione nel contesto pubblico e in tema di misurazione e valutazione della performance è legato all'equità delle scelte pubbliche, intesa sia come capacità di azione nel rispetto del sistema legale e di una sua concreta applicazione, sia come costante ricerca dell'etica nei comportamenti, valori messi in campo e riferimenti che ispirano l'agire degli individui e delle aziende.

Sempre in tema di ampiezza della performance, il concetto di profondità fa invece riferimento ai diversi livelli cui essa può essere osservata e misurata:

- Il sistema pubblico nel suo complesso (ad esempio l'Unione Europea, lo Stato, la città, etc.).
- Le politiche pubbliche (ad esempio le politiche abitative, agite nei diversi livelli istituzionali).
- L'azienda pubblica, nella sua unitarietà d'azione (ad esempio la performance dell'Azienda Casa Alfa).
- Le diverse articolazioni organizzative che compongono l'azienda pubblica (ad esempio le unità organizzative, le sedi, etc.).

- I servizi erogati dall'Azienda (ad esempio il servizio di manutenzione su chiamata, il servizio di cambio e scambio alloggio, etc.) e le attività (ad esempio l'attività di manutenzione programmata).
- I progetti dell'Azienda (ad esempio il nuovo progetto di portierato sociale).
- Le persone che operano nell'azienda (il top management, i responsabili di articolazione organizzativa, etc.)

Tra i diversi livelli di performance presentati esiste una forte interrelazione che si manifesta nel momento in cui, ad esempio, alcune aziende pubbliche (si pensi agli enti locali) agiscono in una moltitudine di settori di policy, oppure nel momento in cui il livello di singola azienda è la declinazione del livello di sistema).

Dalla misurazione alla gestione della performance

Lo sforzo di misurazione della performance, che operativamente si traduce nelle progettazione di un sistema di misurazione e selezione degli indicatori di performance, di raccolta dei dati, di analisi e di sviluppo della connessa reportistica, è di fondamentale importanza ma di per sè non garantisce il fatto che l'azienda o le persone che in essa operano agiscano con cd. "orientamento alla performance". In altri termini l'azione di misurazione dovrebbe contribuire al raggiungimento di almeno uno dei seguenti obiettivi:

- Rafforzare la capacità gestionali delle persone.
- Informare i processi decisionali e quindi migliorarne la qualità.
- Contribuire a raggiungere i risultati per i quali l'azienda è responsabile.
- Migliorare le prestazioni complessive dell'azienda.
- Accrescere l'accountability.

Per tale ragione è importante che il management aziendale identifichi in maniera chiara quale finalità principale (o quali finalità) debba perseguire il sistema di misurazione della performance, identificando gli attori del sistema intesi come utilizzatori delle informazioni prodotte e i loro fabbisogni conoscitivi. Solo attraverso una puntuale identificazione degli utilizzatori e dei fabbisogni conoscitivi è possibile progettare un sistema di misurazione e reportistica che sia realmente efficace rispetto alle finalità e quindi passare da un approccio di mera "misurazione" a un approccio di "gestione" della performance (il cd. performance management). In altri termini, attraverso la misurazione le aziende potenzialmente hanno a disposizione una mole di informazioni la cui utilità effet-

tiva è subordinata all'effettivo impiego delle stesse all'interno dei processi decisionali dei diversi attori (esterni e interni all'azienda). Tale impiego può essere sintetizzato nella capacità degli individui di focalizzare l'attenzione su ciò che si misura e quindi nell'influenza esercitata dagli output della misurazione sui comportamenti e le decisioni.

Con riferimento alle considerazioni sopra esposte risulta particolarmente efficace l'esempio già proposto in tema di morosità degli inquilini delle Aziende Casa: è probabile che il Direttore Generale dell'Azienda abbia la necessità di monitorare in corso d'anno l'andamento complessivo dell'attività di recupero crediti complessivi al fine valutarne la congruità rispetto alle risorse umane e strumentali utilizzate e all'effettiva capacità dell'azienda di riscuotere i crediti dovuti. Informazioni rilevanti e desumibili dai sistemi di contabilità generale e analitica potrebbero quindi riguardare l'importo stock di morosità (crediti verso inquilini da stato patrimoniale), la numerosità degli inquilini morosi, l'importo medio e il tasso di morosità, il costo medio dell'attività di recupero crediti, etc. Il responsabile dell'ufficio recupero crediti e il personale ad esso affidato avranno invece la necessità di elaborare e analizzare informazioni ancora più analitiche che permettano di agire specifiche scelte e azioni organizzative sempre in relazione alle attività di recupero crediti, e quindi per esempio finalizzate a comprendere se sia più efficace attivare immediatamente un'azione legale oppure tentare un'azione di sollecito meno invasiva in relazione a una segmentazione/clusterizzazione degli inquilini morosi sulla base di alcune variabili rilevanti. A tal fine potrebbero risultare significativi, per ogni assegnatario moroso, l'ammontare complessivo e la natura (solo canone, canone e servizi a rimborso, solo servizi a rimborso) dei crediti correnti e storici, la natura (ERP o non ERP) e l'importo del canone, meglio se per metro quadrato, la fascia ISEE di appartenenza e la tipologia di gestione dell'alloggio, il numero dei componenti del nucleo familiare, le caratteristiche socio-economiche del nucleo, lo stato di conservazione dell'immobile, etc. In relazione alla morosità complessiva potrebbero essere rilevanti, ai fini dell'efficacia decisioni dell'ufficio, analisi inerenti la distribuzione territoriale (o addirittura per immobile) della morosità, le caratteristiche socio-demografiche del contesto in cui è situato l'immobile, etc. Altri utilizzatori (si pensi al Presidente dell'Azienda, alla Direzione Regionale responsabile delle politiche abitative, ai referenti dei Comuni, o ad altre articolazioni organizzative all'interno dell'azienda che si interfacciano con gli inquilini tra cui i morosi, etc.) potrebbero avere a loro volta fabbisogni conoscitivi non necessariamente identici ai due esempi proposti ma strettamente connessi con gli obiettivi gestionali e/o strategici su cui sono responsabilizzati.

Nel tentativo conclusivo di proporre un modello di riferimento utile a collocare i diversi strumenti di misurazione della performance in uso presso le aziende (e anche quelli definiti dal legislatore regionale e nazionale), la seguente Figura 3.2

colloca le differenti finalità che possono essere associate ai diversi strumenti di performance management rispetto a due variabili ritenute rilevanti: il soggetto responsabile dell'attività di misurazione e i destinatari dell'informazione.

Figura 3.2. Le finalità degli strumenti di performance management

		CHI MISURA?	
		Azienda	Altro ente/livello di governo/ soggetti esterni
CHI SONO I DESTINATARI?	Amministratori/ management	MISURAZIONE PER LA DIREZIONE (sistemi di programmazione e controllo, valutazione delle prestazioni individuali, <i>balance scorecard</i> , etc.)	GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE (programmazione e controllo degli spazi finanziari per indebitamento, parametri deficitarietà, costi standard, controllo di gruppo, etc.)
	Utenti / altri stakeholders	COMUNICAZIONE ESTERNA (informativa obbligatoria: bilancio, piano e relazione della performance; rendicontazione volontaria: bilancio sociale, di mandato, di sostenibilità, etc.)	AUDIT ESTERNO E INDIPENDENTE DELLA PERFORMANCE (validazione e certificazione dei risultati es. OIV, graduatoria e benchmarking della performance, etc.)

3.5 Conclusioni

Il presente capitolo si è posto l'obiettivo di fornire alcune chiavi di lettura indispensabili per identificare le determinanti degli equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa e per raccogliere e analizzare i dati e le informazioni derivanti dai sistemi contabili e di performance management aziendali, al fine di migliorare la qualità dei processi decisionali, la gestione dei servizi e la rappresentazione del valore generato dalle stesse aziende.

A prescindere dalla natura giuridica e dagli assetti istituzionali che caratterizzano i diversi contesti territoriali, le Aziende Casa presentano una medesima vocazione aziendale, che le accomuna nel farsi carico della gestione di un patrimonio immobiliare (di proprietà e/o per conto di altri enti pubblici tipicamente Comuni appartenenti alla medesima provincia), di offrire servizi abitativi

legati a tale patrimonio, di raccogliere le istanze di tutti gli inquilini e di realizzare politiche sociali che possano essere di aiuto anche per le fasce più disagiate della popolazione, di implementare i piani di attuazione ed espansione delle politiche di edilizia residenziale pubblica comunali, provinciali e regionali anche tramite attraverso la realizzazione di nuovi investimenti edilizi e valorizzazioni immobiliari. Tale comune vocazione rende le sfide delle aziende tra loro molto simili anche nella gestione degli equilibri economico-finanziari, che seppur vincolati da numerose rigidità di sistema (come ad esempio il sistema di definizione canoni) evidenziano tuttavia diversi margini di manovra in capo alle singole aziende sia sul fronte dell'efficienza che dell'efficacia dei servizi offerti.

In tale contesto, l'adozione di idonei strumenti di performance management si dimostra elemento imprescindibile per la rappresentazione del valore generato da parte di ciascuna azienda e quindi per migliorare la qualità dei processi decisionali, a partire da una chiara identificazione delle diverse finalità verso cui possono essere orientati: supporto alle decisioni del management aziendale; comunicazione esterna nei confronti dei diversi portatori di interesse, siano essi utenti piuttosto che altri attori del sistema; alimentazione dei meccanismi di governance inter-istituzionale; audit esterno e indipendente della performance.

Bibliografia

- Airoldi G., Brunetti G., Coda V. (1994). *Economia aziendale*. Bologna: Il mulino.
- Behn R.D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*. Vol 63, pp. 586-606.
- Borgonovi E. (1996). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Cucciniello, M., Fattore, G., Longo, F., Ricciuti, E., Turrini, A. (2018). *Management Pubblico*. Milano: Egea.
- Rota S., Sicilia M., Steccolini I. (a cura di) (2015). *Bilancio e misurazione della performance nelle amministrazioni pubbliche*. II Edizione. Santarcangelo di Romagna: Maggioli.

4. Le risorse e gli impieghi delle Aziende Casa di Niccolò Cusumano e Veronica Vecchi¹

4.1 Introduzione

Come già detto nei capitoli precedenti, negli ultimi trent'anni la *mission*, così come le modalità operative delle Aziende Casa, sono notevolmente cambiate. In questo Capitolo ci si concentra sulle seconde, in particolare sulla gestione della funzione acquisti e la modalità attraverso cui le Aziende Casa si rapportano con il mercato per la ricerca di soluzioni orientate alla creazione di valore pubblico. Prima di addentrarsi in considerazioni più specifiche è bene riprendere alcune premesse di carattere generale:

1. le Aziende Casa hanno visto evolvere il proprio ruolo da costruttori di nuove abitazioni, a gestori del patrimonio immobiliare esistente fino a diventare anche *provider* di servizi alla persona per far fronte alle fragilità e fenomeni di esclusione sociale dei propri inquilini. Questo cambiamento non sempre si è tradotto in una riconversione, o adeguamento, del personale per potere gestire in modo efficace le nuove esigenze di business, come si vedrà nel Capitolo 5.
2. le politiche per la casa si intrecciano sempre di più con le politiche ambientali ed energetiche, il settore immobiliare è, infatti, responsabile di una fetta consistente di consumi energetici e relative emissioni inquinanti e climalteranti. Alle esigenze di carattere ambientale si uniscono quelle sociali di contrasto al fenomeno dell'*energy poverty*. Queste politiche richiedono, per essere efficaci, la riconversione del patrimonio edilizio, l'introduzione di nuove tecnologie per la produzione di energia e

¹ Sebbene il capitolo sia frutto del lavoro congiunto di tutti gli autori, i paragrafi sono da attribuire: 4.1; 4.2; 4.3; a Niccolò Cusumano; 4.4 e 4.5 a Veronica Vecchi.

consumo di energia, l'adozione di comportamenti diversi. Tale fabbisogno di investimenti, contrasta, però con risorse finanziarie limitate e con una diminuita capacità di progettazione e gestione degli interventi a causa di un limitato turnover del personale.

3. il mercato, complice anche l'evoluzione tecnologica, si sta evolvendo verso la fornitura di soluzioni integrate in cui la componente di servizio diventa il driver della creazione di valore aggiunto per il cliente.

Questi fenomeni hanno spinto nel tempo a esternalizzare quote sempre maggiori dell'attività a soggetti terzi. L'esternalizzazione è stata in passato, soprattutto, una necessità, per far fronte a dei vincoli di legge, anziché una scelta ponderata sull'effettiva convenienza. Essa si è, inoltre, concentrata in larga misura sul conseguimento di maggiore efficienza e/o risparmi operativi, anziché sulla creazione di valore.

Una rinnovata mission delle Aziende Casa richiede un ripensamento della propria funzione e politiche di acquisto che consenta loro di compiere delle scelte consapevoli, di carattere strategico orientate alla creazione di valore per i propri stakeholder: Regioni, Comuni, inquilini e imprese del territorio. Da un punto di vista contrattuale si tratta di passare da una logica appaltista tradizionale, a logiche di tipo partenariale in cui il fornitore da esecutore diventa provider di una soluzione a un problema per cui non sono disponibili interne.

4.2 La funzione acquisti nelle Aziende Casa: lo stato dell'arte

Al fine di ottenere una conoscenza più chiara del fenomeno si è provveduto a inviare un questionario alle Aziende Casa aderenti al network CasaLab. Hanno risposto al questionario dieci aziende provenienti da cinque regioni diverse. Il questionario era composto da undici domande a risposta multipla o chiusa, articolato in tre blocchi logici: il primo relativo al dimensionamento degli acquisti e investimenti; il secondo relativo alle modalità di acquisto e gestione di alcuni servizi (calore/raffrescamento e manutenzioni); il terzo sulle principali criticità riscontrate. I risultati del questionario sono stati, infine, discussi durante un workshop CasaLab.

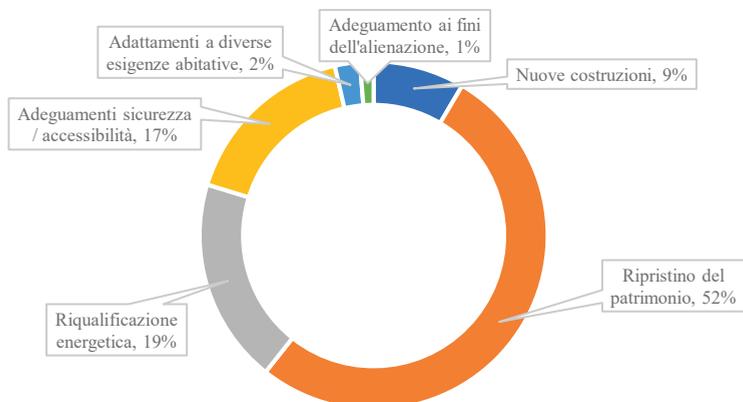
L'attività di acquisto dei rispondenti è stata orientata in termini di valore economico, in media nel triennio 2016-2018, al 76% lavori, 21% servizi, 4% forniture. Se è vero, quindi, che la *mission* delle Aziende Casa sta evolvendo, la loro operatività resta fortemente orientata alla gestione del patrimonio immobiliare ad esse affidato / di cui sono proprietarie.

Si è quindi chiesto alle aziende di stimare il proprio fabbisogno di investimenti con un orizzonte a tre anni. Il fabbisogno mediano stimato dai rispondenti è di 16,5 milioni di euro (circa 5,5 milioni di euro annui), pari ad oltre 250

milioni di euro complessivi. Si tratta evidentemente di un dato rilevante, che, in prospettiva di una politica di rilancio degli investimenti e riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale pone questi soggetti in una posizione di tutto rilievo. È bene notare, tuttavia, come queste stime siano aziendali e non frutto di un confronto con gli stakeholder di riferimento. Si ritornerà in seguito su questo tema, ma è chiaro che la mancanza di una programmazione integrata a livello regionale / locale pone un rischio di autoreferenzialità e non consente di creare una pipeline di progetti in grado di attrarre risorse private.

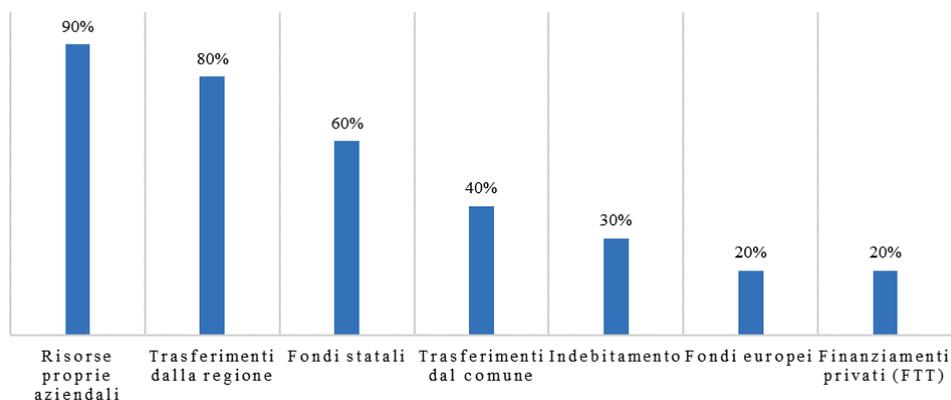
Il 70% delle risorse indicate dovrebbe essere necessario per a ripristinare/adequare il patrimonio esistente, il 19% a riqualificarlo da un punto di vista energetico e solo per il 9% ad ampliarlo (Figura 4.1).

Figura 4.1. Il fabbisogno di investimenti per destinazione delle risorse



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Gli investimenti sono tendenzialmente finanziati da un mix di fonti (Figura 4.2), principalmente di natura pubblica e solo in modo residuale di carattere finanziario (indebitamento) o privato (finanziamento tramite terzi). La provenienza dei rispondenti, prevalentemente Centro-Nord Italia, potrebbe avere inciso negativamente sull'incidenza dei fondi comunitari che com'è noto hanno una maggiore intensità nelle regioni del Sud. È chiaro che di fronte a vincoli di finanza pubblica stringenti e una capacità limitata di generare risorse proprie aziendali (a causa di vincoli sui canoni di locazione), il ricorso a forme alternative di finanziamento costituisce un fattore chiave per realizzare gli investimenti attesi.

Figura 4.2. Le fonti di finanziamento

Fonte: SDABocconi, CasaLab

Occorre, quindi, riflettere sulle cause dell'utilizzo ancora residuale del finanziamento tramite terzi all'interno di contratti di prestazione energetica e più in generale a forme di partenariato pubblico privato e quali potrebbero essere, al contrario, dei fattori abilitanti. Al di là del mero apporto di risorse private è bene sottolineare che il partenariato pubblico privato, come meglio si discuterà in seguito, comporta il passaggio da contratti incentrati sulla dimensione dei lavori a contratti dove è la gestione del servizio a essere prevalente.

A questo proposito si è cercato di capire come vengano gestiti e affidati due servizi rilevanti per le Aziende Casa: la gestione calore/raffrescamento e le manutenzioni. Per quel che riguarda il primo, dalla Figura 4.3 è possibile notare come l'autogestione sia la forma più diffusa raccogliendo circa un terzo delle risposte (era possibile indicare più di un'opzione). Seguono forme di gestione tradizionali – terzo responsabile², contratto calore³ – che rappresentano ciascuna il 23% delle risposte. Forme contrattuali più avanzate, come il servizio energia⁴, o il servizio energia plus⁵ risultano meno diffusi. Assente il ricorso a

² Il terzo responsabile conduce e mantiene l'impianto, l'approvvigionamento del vettore energetico è affidato separatamente.

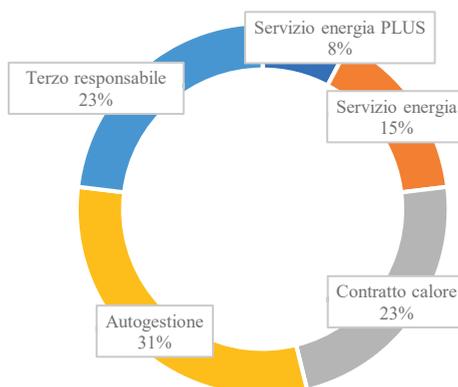
³ Viene mantenuta la responsabilità dell'esercizio e manutenzione dell'impianto, sono esternalizzate a un unico fornitore la conduzione, manutenzione e fornitura del vettore energetico.

⁴ In cui è affidata a un unico soggetto la conduzione, la manutenzione e l'acquisto del vettore energetico.

⁵ Il Servizio Energia Plus rispetto al servizio energia "tradizionale" prevede un vincolo contrattuale stabilito per legge di riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale **di almeno il 10 per cento** rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di certificazione nei tempi concordati tra le parti e comunque **non oltre il primo anno di vigenza contrattuale**, attraverso la realizzazione degli interventi strutturali di riqualificazione energetica degli impianti o dell'involucro edilizio indicati nell'attestato (Allegato II D.lgs 115/2008 parte 5).

contratti di prestazione energetica (EPC). Le Aziende Casa restano quindi ancorate a modelli di gestione tradizionali in cui la dimensione della performance energetica da conseguire è in parte o del tutto assente. Per quel che concerne l'autogestione, se è vero che costituisce una forma di *empowerment* degli inquilini e sgrava le Aziende Casa di un onere, allo stesso tempo rischia di acuire fenomeni di povertà energetica e privare le aziende di una leva importante d'azione per il conseguimento di obiettivi di efficientamento energetico.

Figura 4.3. La gestione del servizio calore



Fonte: SDABocconi, CasaLab

Le manutenzioni vengono affidate all'interno di accordi quadro oppure affidamenti specifici (rispettivamente il 60% e 70% delle risposte). Più limitato appare il ricorso al global service (20% delle risposte). Risultano assenti forme di gestione interna o tramite proprio personale o ricorso a società partecipate. Nelle prime due opzioni tendenzialmente l'azienda casa mantiene al proprio interno la progettazione dell'intervento ed esternalizza l'esecuzione dello stesso, nel caso di global service è invece l'impresa affidataria ad avere in capo la gestione. Anche in questo caso si può dire che l'approccio resti di tipo tradizionale in cui il fornitore resta un mero esecutore.

Con riferimento alle modalità di affidamento si è indagata la propensione delle Aziende Casa a partecipare a forme di acquisto aggregato. È bene notare che al momento in cui si scrive le Aziende Casa hanno l'obbligo di adesione a Convenzioni Consip o centrali regionali solo per l'acquisto sopra soglia comunitaria di energia elettrica, gas naturale, carburanti, combustibili di riscaldamento,

telefonia. Per altre categorie merceologiche, quali la manutenzione, la pulizia e il *facility management* degli immobili l'adesione a strumenti di acquisto centralizzati è facoltativa. Dalle risposte al questionario risulta che la metà delle Aziende Casa partecipanti ha aderito a convenzioni o accordi quadro posti in essere da Consip o altre centrali regionali. Acquisti consorziati con altre aziende sono stati segnalati solo da un rispondente. La propensione alla collaborazione appare, quindi, per certi versi limitata. Questa situazione può trovare spiegazione nelle caratteristiche peculiari del patrimonio immobiliare gestito da ogni azienda casa che rendono difficile la definizione di capitolati di gara standardizzati.

Da ultimo si è chiesto alle aziende di valutare le principali criticità nella gestione degli acquisti, ordinando dalla più importante alla meno importante un elenco di voci. Come prevedibile al primo posto è stata indicata la complessità normativa, seguita dalla complessità delle procedure interne. Non emerge un orientamento univoco per quel che riguarda gli altri possibili fattori di criticità.

Tabella 4.1. Le criticità nella gestione degli acquisti (dove 1=elemento più critico)

	Valore più alto	Media
Complessità normativa	1	1,2
Complessità procedure interne	2	3,9
Mancanza di competenze	1	5,4
Sistema dei controlli	2	4,4
Carenze nella raccolta dei fabbisogni e programmazione	3	5,1
Mercato della fornitura	2	4,7
Organizzazione della funzione acquisti	2	5,6
Difficoltà di dialogo con il mercato	3	5,7

Fonte: SDABocconi, CasaLab

4.3 Il procurement: una prospettiva di management

Come si è avuto modo di discutere nel paragrafo precedente se le Aziende Casa da un lato sono esposte a un profondo cambiamento, dall'altro, sembrerebbe che le modalità di gestione degli acquisti restino ancorate a schemi consolidati. Questa tensione non è peculiare alle sole Aziende Casa, ma diffusa in tutte le Pubbliche Amministrazioni. La difficoltà a generare valore e innovazione dipende in larga misura dalla presenza di vincoli normativi, contabili, culturali, ma è anche frutto di prassi organizzative.

Tradizionalmente la funzione acquisti nelle Pubbliche Amministrazioni è stata schiacciata sulla gestione delle procedure di affidamento a evidenza pubblica. Secondo un'accezione burocratica il rispetto formale della norma tendeva a prevalere su quello sostanziale del contenuto della prestazione da richiedere al mercato. Il rispetto acritico dei principi di trasparenza e concorrenza ha, inoltre, scoraggiato il dialogo con il mercato e la definizione di solidi meccanismi di valutazione della performance dei fornitori (c.d. *vendor rating*) per l'esclusione delle imprese meno performanti dalla possibilità di partecipazione alle gare. Questa situazione ha comportato conseguenze non solo nell'approccio agli acquisti, ma anche organizzative / operative.

Compatibilmente a un'organizzazione a canne d'organo gli acquisti in passato erano gestiti direttamente dalle singole funzioni. Tale assetto generava frammentazione nei contratti, diversità nell'approcci al mercato, ma soprattutto carenza di competenze. A livello di singola funzione, in presenza spesso di volumi di attività ridotti è impensabile, infatti, potere investire in personale qualificato. A questo si aggiunge la percezione che l'attività di approvvigionamento si identificasse con la gestione di una procedura, per cui il personale incaricato doveva possedere competenze amministrative, anziché, ad esempio, di negoziazione, analisi del fabbisogno, analisi di mercato, gestione del rapporto coi fornitori.

In un tentativo di razionalizzazione le Aziende Casa, similmente ad altre Amministrazioni, hanno avviato processi di centralizzazione della funzione acquisti, creando delle strutture di staff incaricate di selezionare e contrattualizzare i fornitori (gestire le gare), lasciando in capo alla linea il compito di definire il fabbisogno e predisporre i capitolati tecnici⁶. Simbolicamente, in questo assetto, il responsabile unico del procedimento (RUP) è individuato nella funzione acquisti. Questo nuovo modello organizzativo ha favorito una maggiore specializzazione, standardizzazione, trasparenza e, anche in seguito a interventi normativi, ha consolidato la programmazione aziendale degli acquisti. Esso ha, tuttavia, contribuito a rafforzare l'orientamento alla correttezza formale e introdotto una forte tensione al contenimento del costo di approvvigionamento, misurato nel risparmio sul prezzo a base d'asta. La gestione centralizzata delle procedure ha, inoltre, aggiunto complessità organizzativa.

La criticità maggiore risiede nell'incapacità della funzione acquisti di anticipare e aiutare il cliente interno a rileggere i propri fabbisogni (anche mettendo in discussione lo status quo), individuando soluzioni innovative insieme al mercato. Allo stato attuale la programmazione si traduce in un elenco delle procedure di selezione da svolgere alla luce delle scadenze contrattuali e nel caso

⁶ In alcune realtà più strutturate sono state create delle funzioni tecniche trasversali di supporto per la redazione della documentazione tecnica di gara.

l'emergere di nuove esigenze. Alla pianificazione viene inoltre attribuita – impropriamente – una funzione autorizzativa, consentendo l'acquisizione solo di quei beni/servizi/lavori inseriti negli atti formali di programmazione. Nel caso dei lavori si riscontra un'ulteriore criticità, dovuta alla dipendenza dai trasferimenti da altri enti e il totale disallineamento tra fabbisogno e risorse disponibili, che anzi fa sì che la presenza di risorse determini l'emergere del fabbisogno e non viceversa. Questo fenomeno è ben visibile nelle manutenzioni per cui il fabbisogno non è tanto determinato dagli interventi effettivamente da svolgere (non solo di riparazione, ma soprattutto di mantenimento della piena funzionalità degli edifici e impianti), quanto dalla presenza di fondi regionali o statali (eventualmente comunitari).

Con queste premesse, è evidente che la funzione acquisti sia chiamata a ricoprire un ruolo diverso dal passato, ruolo che non può più limitarsi a tradurre i fabbisogni del committente nel linguaggio giuridico specifico dei bandi e dei contratti e a gestire le procedure di selezione. Come già segnalato dal punto di vista del processo, la funzione acquisti tradizionalmente concentra il proprio operato lungo le fasi in cui le PA si confrontano con l'esterno per selezionare il fornitore.

Figura 4.4. Il ruolo operativo nella funzione acquisti



Figura 4.5. Il ruolo strategico della funzione acquisti



In un'ottica strategica (Figura 4.5) la funzione acquisti dovrebbe presidiare l'intero processo dall'analisi dei fabbisogni e relativa programmazione fino alla valutazione del contratto. Nella prima fase la funzione acquisti dovrebbe aiutare l'organizzazione a rileggere il proprio fabbisogno, fornendo le evidenze necessarie per prendere le decisioni in merito all'organizzazione dei servizi, alle scelte e modalità di coinvolgimento del privato. In altre parole, durante questa fase iniziale del processo andrebbe compiuta la cosiddetta revisione/razionalizzazione della spesa (*spending review*) in cui gli organi di vertice decidono cosa fare (e cosa non fare) e come farlo.

L'analisi dei fabbisogni consente, inoltre, di identificare quali sono gli acquisti "critici", che necessitano un presidio maggiore e di organizzarsi di conseguenza. La programmazione è funzionale, quindi, allo svolgimento efficiente dell'acquisto in modo da coordinare i tempi amministrativi con quelli organizzativi. La programmazione ha, inoltre, rilevanza verso l'esterno, sia come strumento di trasparenza dell'agere amministrativo, sia per raccogliere dal mercato le informazioni necessarie, sia per trasmettere in modo chiaro e esplicito l'oggetto dell'acquisto in modo da consentire ai potenziali fornitori di organizzarsi e rispondere.

L'istruttoria è un momento fondamentale. È in questa fase che si imposta il contratto, si definisce cioè il perimetro della collaborazione con il privato in termini di responsabilità, allocazione dei rischi, meccanismi di remunerazione, durata del rapporto, strumenti di monitoraggio, si elabora l'oggetto del contratto. Tanto più e tanto meglio questo oggetto è definito, tanto più è possibile definire gli elementi su cui si fonda la scelta del fornitore – requisiti soggettivi, specifiche tecniche e funzionali, criteri di valutazione – e la procedura di selezione. Procedura che, per quanto rappresenti una fase critica, diventa una sorta di percorso "obbligato" lungo la direzione tracciata nelle fasi precedenti.

La fase di gestione è certamente rimessa all'utilizzatore del contratto. La funzione acquisti deve però fornire il supporto necessario per il corretto enforcement del contratto. La valutazione, infine, ricopre un ruolo fondamentale in chiave di miglioramento continuo. La valutazione, tuttavia, non è possibile se 1) non sono stati definiti gli obiettivi dell'Amministrazione; 2) non sono stati identificati i fattori critici di performance e i corrispondenti service level agreement; 3) non sono state chiaramente definite le responsabilità del cliente e del fornitore; 3) non si è costruito un sistema di monitoraggio in grado di fornire le informazioni utili in modo tempestivo. È evidente che questi elementi devono essere definiti a monte della procedura di selezione e non a valle.

Da un punto di vista operativo in molte Aziende Casa si assiste al trasferimento del ruolo di RUP all'interno della funzione di line che esprime il fabbisogno al fine di garantire che il procedimento sia seguito da chi ha maggiore contezza tecnica del fabbisogno e soprattutto un ruolo diretto nell'esecuzione del contratto. Questa soluzione, tuttavia, richiede una definizione dei ruoli, responsabilità all'interno del processo di approvvigionamento superiore a quella attuale e, probabilmente, il passaggio da una struttura funzionale a una matriciale essendo gli acquisti trasversali all'organizzazione. In altri termini perché il RUP si faccia carico di un ruolo che non sia esclusivamente amministrativo, ma manageriale, è necessario che l'intera organizzazione lo supporti.

Il processo d'acquisto deve essere, infine, supportato da dati che aiutino il buyer a definire il fabbisogno. Nel caso di specie le Aziende Casa dispongono

di sistemi informativi anche avanzati. Si ha l'impressione, tuttavia, che essi siano stati sviluppati riflettendo gli assetti organizzativi esistenti anziché il fabbisogno informativo per cui il dato è disperso tra i titolari dei vari processi anziché visibile in modo unitario. Questo richiede delle rielaborazioni che possono essere onerose e quindi scoraggiare l'uso stesso del dato. È necessario, infine, cominciare a valutare in modo sistematico i contratti, definendo delle metodologie e metriche condivise.

4.4 Il PPP per gli interventi di efficientamento energetico

Discussa la prospettiva manageriale per una gestione degli acquisti orientata al valore si analizza di seguito, attraverso l'applicazione a un caso concreto dell'efficientamento energetico, un possibile approccio contrattuale, volto a migliorare l'efficienza degli interventi.

Una operazione di efficientamento può essere, infatti, realizzata mediante un approccio tradizionale, ovvero attraverso, almeno, un contratto avente per oggetto l'esecuzione dei lavori di adeguamento e la relativa fornitura e installazione di impianti e tecnologie, per realizzare l'investimento, e, a seguire, un contratto per il servizio energia. Questa opzione è definita tradizionale poiché rappresenta, come visto in precedenza esponendo i risultati della *survey*, il modus operandi tradizionalmente spesso utilizzato dalla Azienda Casa e più in generale dalle PA italiane. Si tratta di un approccio basato sul modello “*unbundled*”, ovvero realizzato mediante contratti separati.

I vantaggi di questa opzione sono:

- a. la maggiore esperienza da parte della stazione appaltante nel definire i contenuti del contratto;
- b. il maggiore controllo della stazione appaltante esercitato sull'operatore economico (d'ora in poi, OE);
- c. la maggiore concorrenzialità di un mercato di puri lavori e puri servizi, sebbene, per quel che riguarda i lavori, trattandosi di un progetto sviluppato in ambito di un programma di ricerca, che richiede perciò l'adozione di tecniche costruttive innovative, potrebbero esserci meno imprese in grado di eseguire gli interventi richiesti.

Questo approccio presenta però tre problemi rilevanti:

- a. scinde in due contratti distinti la componente di lavori/investimento dalla gestione, con conseguente rischio di una minor performance gestionale (*rectius*, energetica);

- b. mantiene in capo alla stazione appaltante un rischio maggiore rispetto all'opzione PPP, specie in relazione al rispetto dei tempi di realizzazione dei lavori;
- c. richiede la copertura totale dell'investimento da parte della stazione appaltante.

Dalla corretta realizzazione degli interventi dipende la buona gestione dell'edificio e il raggiungimento degli obiettivi di performance energetica. Dividere l'operazione in due contratti può generare dei costi di coordinamento e dei rischi poiché l'OE che realizza i lavori non è lo stesso che si occupa della gestione. Nel caso di problemi, infatti, l'OE che si occupa della gestione del servizio energia si deve rivolgere alla stazione appaltante la quale si deve rivalere sulla ditta che ha eseguito i lavori. Si pone poi un problema di incentivi poiché l'OE che realizza i lavori, tendenzialmente un'impresa di costruzioni, non occupandosi della gestione avrà un incentivo ridotto a fornire soluzioni che ottimizzino la prestazione energetica.

La consapevolezza di queste criticità ha portato nel tempo alla definizione (si veda il Box 1 a riguardo) di contratti che integrassero la componente investimento con la componente di gestione e che responsabilizzassero l'OE sul raggiungimento di obiettivi di risparmio energetico. La versione più avanzata di queste forme contrattuali prende il nome di EPC (*energy performance contract*) e costituisce l'alternativa rispetto alla modalità tradizionale appena delineata.

Un contratto EPC, con finanziamento tramite terzi a parziale copertura dell'investimento realizzato, può essere considerato una forma di partenariato pubblico privato (PPP) poiché rispetta le caratteristiche di queste forme contrattuali. La Commissione Europea definisce, infatti, il PPP come “forma di cooperazione tra Pubbliche Amministrazioni e imprese (operatori economici – OE) allo scopo di assicurare il finanziamento, la costruzione, la ristrutturazione, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura e/o la prestazione di un servizio” con le seguenti caratteristiche:

1. durata temporale relativamente lunga (più di tre anni);
2. parziale o totale copertura dell'investimento attraverso risorse private;
3. partecipazione dell'OE in diverse fasi del progetto (progettazione, costruzione, gestione, finanziamento);
4. allocazione efficiente dei rischi tra PA e OE, in relazione agli ambiti del progetto di competenza rispettiva.

Con riferimento al primo punto, un EPC ha una durata mediamente compresa tra i 10 e i 12 anni, tempo necessario al recupero dell'investimento da parte

dell'OE. Il finanziamento tramite terzi risponde al secondo punto. Il terzo punto risponde agli obiettivi dell'EPC, cioè l'individuazione di un unico referente per gestire diverse fasi contrattuali. Discorso simile per il quarto punto, poiché un EPC prevede la responsabilizzazione dell'OE su obiettivi di prestazione energetica e vincola la remunerazione dello stesso al raggiungimento di tali obiettivi.

In generale, quando, un contratto di PPP trasferisce in modo adeguato i rischi all'OE, i suoi vantaggi sono riconducibili a:

- riduzione dell'azzardo morale insito nei tradizionali contratti d'appalto;
- ottimizzazione del ciclo di vita dell'investimento, tarando e sfruttando al meglio la capacità produttiva e gestendo in modo integrato le *operation*;
- mantenimento durante l'intero progetto di livelli di servizio adeguati ai fabbisogni e standard qualitativi elevati che possono essere definiti nel contratto e rispetto ai quali dipende la remunerazione dell'investimento;
- ottimizzazione della gestione dei fornitori grazie a un'unica interfaccia della PA che agisce da *system integrator* e al ruolo dell'OE come *single point of contact e responsibility*;
- garanzia del rispetto dei tempi e dei costi di investimento;
- definizione con un orizzonte di medio-lungo periodo delle risorse disponibili per investimenti e servizi, che diversamente la programmazione finanziaria delle PA, generalmente stabilita su base annuale, non consentirebbe;
- responsabilizzazione dell'OE nel conseguimento di risultati misurabili in termini di efficienza e di efficacia;
- garanzia di flessibilità nella gestione del contratto, in linea con l'evoluzione dei fabbisogni;
- superamento della logica di breve termine tipica delle PA, assicurando la qualità dei servizi in una logica intergenerazionale (ovvero paga il servizio chi utilizza il servizio, in considerazione del fatto che il PPP si caratterizza per un pagamento a valere sulla spesa corrente, in luogo di un pagamento a tantum in conto capitale tipico di un appalto di lavori);
- accesso al know-how ed alle competenze specifiche degli operatori economici privati.

Conseguire questi benefici di tipo microeconomico richiede un cambio di passo dell'Amministrazione, a cui non spetterà più tanto il compito di identificare le specifiche tecniche di un bene o le modalità operative di erogazione del servizio,

quanto la definizione dei requisiti funzionali e degli obiettivi da conseguire attraverso il contratto, valutando l'OE sulla sua capacità di soddisfare queste richieste con soluzioni "value for money".

I principali svantaggi legati a questo approccio sono:

- a. minore livello di concorrenza dato un mercato delle ESCO (ovvero l'OE di contratti di EPC) più limitato rispetto alle imprese di costruzione o gestione dei servizi. Tuttavia, come si è già detto nel caso di specie, data l'innovatività del progetto, non è detto che il numero di imprese di costruzioni in grado di condurre l'intervento sia necessariamente più elevato;
- b. maggiore complessità del contratto da strutturare da parte della PA;
- c. maggiore onerosità del contratto a causa del costo del capitale privato più elevato di quello pubblico. Tale maggiore onerosità può essere compensata da una migliore allocazione e gestione dei rischi e quindi da una potenziale maggior efficienza.

Un contratto EPC può configurarsi o come un appalto o come una concessione. Entrambe le fattispecie, appalto e concessione, sono contratti a titolo oneroso⁷. Ciò che cambia è la remunerazione e l'assunzione del rischio. In una concessione, infatti, la stazione appaltante riconosce a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere.

Elemento saliente per distinguere un appalto da una concessione è la presenza del rischio operativo, come definito dalla Direttiva 23/2014 dell'Unione Europea. Il rischio operativo viene definito come "rischio che in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile".

Pertanto, la concessione è quella forma giuridica che consente di sfruttare appieno i vantaggi della relazione pubblico-privato.

Generalmente un contratto di EPC è caratterizzato da una componente di investimento (riqualificazione energetica) e da una componente di gestione (manutenzione e fornitura/generazione di energia). Il pagamento che la PA deve fare all'OE all'interno di un contratto di EPC è rappresentato da un canone, finalizzato a remunerare le due componenti, investimento e gestione. Tale canone, nei contratti di EPC più semplici, è, in teoria, definito sulla base della

⁷ Vedi definizioni contenute all'art. 3 c.1 lettere ii) e uu) D.lgs 50/2016.

spesa storica per consumi energetici. Ed è proprio l'efficienza energetica generata che dovrebbe consentire di recuperare l'investimento all'interno di un contratto di EPC, senza incrementare i costi per la PA. Tuttavia, spesso nei contratti di EPC vengono inseriti investimenti di riqualificazione che non determinano, in modo proporzionale, efficienze energetiche. Ne deriva che il canone che dovrà essere pagato è maggiore rispetto alla spesa storica per manutenzioni e consumi.

In questi casi, che sono molto frequenti, per sfruttare appieno i vantaggi della partnership pubblico-privato è dirimente l'allocazione di rischi che non siano legati solo all'efficienza energetica. Tra l'altro un livello adeguato di allocazione dei rischi consentirà di contabilizzare l'investimento off-balance sheet, dando quindi la possibilità di contabilizzare l'intero canone dovuto all'OE come spesa corrente. Quando il contratto trasferisce un significativo rischio di investimento e di gestione all'OE, i rischi trasferiti configurano un rischio operativo in capo all'OE, da cui ne deriva che l'istituto giuridico di riferimento è la concessione. Tra l'altro, in base al Codice dei Contratti e in particolare in ossequio a quanto previsto dall'art 183 comma 15, gli OE possono presentare proposte a iniziativa privata per contratti di PPP o di concessione. La proposta a iniziativa privata può rappresentare un modello procedurale utile a "tamponare" quel gap di competenze che può ostacolare le Aziende Casa nell'avviare contratti di EPC/PPP.

Box 1. I contratti di servizio energia

Nelle operazioni di efficientamento degli edifici, l'OE prende in carico la gestione del servizio energetico e si impegna a raggiungere determinati target di performance, nonché a finanziare gli investimenti necessari, remunerandosi attraverso il delta tra il corrispettivo pagato dall'Amministrazione (normalmente il valore storico del servizio, al netto di uno sconto immediato) e il costo effettivo del servizio. L'Amministrazione committente ottiene, in cambio, il miglioramento delle condizioni ambientali in cui è prestato il servizio pubblico, la diminuzione di emissioni climalteranti e di inquinanti, un beneficio economico legato ai minori consumi energetici e costi manutentivi. Affinché un'operazione del genere abbia successo è necessario avere definito in modo molto accurato, attraverso un audit energetico, la baseline dei consumi su cui misurare i risparmi e potere definire le azioni da intraprendere. Questa attività deve rientrare nello studio di fattibilità e dovrebbe essere condotta, di norma, dall'Amministrazione. Ove quest'ultima non disponesse delle risorse necessarie per condurre un audit e lo stesso fosse parte integrante delle obbligazioni compendiate nel contratto di servizio, o vi fosse una proposta a iniziativa privata, occorre definire dei meccanismi adeguati di controllo della raccolta di informazioni e di verifica dei risultati dell'audit. Nell'ambito di queste operazioni l'OE si può occupare di:

- a. acquistare prodotti energetici ed energia elettrica;
- b. progettare, installare e mantenere impianti di generazione, distribuzione, regolazione e controllo, erogazione dell'energia;
- c. gestire i servizi di riscaldamento, raffrescamento, illuminazione, fornitura di acqua calda;
- d. monitorare i consumi;
- e. progettare ed eseguire interventi sull'edificio;
- f. prestare attività di consulenza e sensibilizzazione su come modificare gli usi per conseguire ulteriori risparmi.

Le principali forme contrattuali di gestione dei servizi energetici sono sintetizzate in tabella. È bene premettere che, ai sensi della normativa per energia, si intendono tutte le forme di prodotti energetici, combustibili, energia termica, energia rinnovabile, energia elettrica o qualsiasi altra forma di energia¹.

Tabella 4.2. I contratti di servizi energia

Contratto	Descrizione
Contratto servizio energia plus	Prevede un vincolo contrattuale stabilito per legge di <i>riduzione dell'indice di energia primaria per la climatizzazione invernale di almeno il 10 per cento rispetto al corrispondente indice riportato sull'attestato di certificazione nei tempi concordati tra le parti e comunque non oltre il primo anno di vigenza contrattuale, attraverso la realizzazione degli interventi strutturali di riqualificazione energetica degli impianti o dell'involucro edilizio indicati nell'attestato².</i>
Contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC)	Contratto secondo cui l'Amministrazione proprietaria/o utilizzatrice di un immobile e il fornitore (una ESCO ³) concordano una misura di miglioramento dell'efficienza energetica. Gli investimenti <i>realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari⁴.</i>
Finanziamento tramite terzi (FTT)	<i>Accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore di energia e al beneficiario della misura di miglioramento dell'efficienza energetica, che fornisce i capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa. Il terzo può essere una ESCO⁵. Il FTT è sostanzialmente un contratto di EPC a cui si aggiunge la componente di finanziamento degli investimenti, che devono essere ripagati attraverso i risparmi energetici conseguiti. Il finanziatore può essere la ESCO stessa, che esegue gli interventi, oppure un altro soggetto.</i>

Da un punto di vista concettuale, tutti i contratti che prevedono degli investimenti sono ascrivibili a un contratto di EPC in cui l'OE può impegnarsi a fornire un livello minimo garantito di risparmi, così come sostenere in tutto, o in parte, gli investimenti stabiliti, nella misura in cui i risparmi siano effettivamente in grado di remunerarli. È bene notare che tali distinzioni contrattuali fanno riferimento alle caratteristiche tecnico-economiche dei contratti energetici. La Tabella 4.3 cerca di sintetizzare le principali caratteristiche dei contratti e ha uno scopo meramente esemplificativo. Nella realtà elementi dei vari contratti possono, infatti, mescolarsi oppure assumere caratteristiche diverse. Per quel che concerne, ad esempio, il servizio energia plus è evidente che gli investimenti possano essere remunerati dai risparmi conseguiti, Lo stesso dicasi per un contratto EPC. In entrambi i casi un finanziamento in capo all'OE farebbe assumere a quei contratti le caratteristiche di un finanziamento tramite terzi.

Tabella 4.3. Sintesi delle principali caratteristiche dei contratti in campo energetico

	Manutenzion e ordinaria	Manutenzione straordinaria	Investimento	Risparmio energetico	Forma contrattuale
Servizio energia plus	OE	Solitamente a carico della PA salvo eccezioni	Se previsto finanziamento a carico PA	Riduzione dell'indice di energia primaria 10% rispetto a fabbisogno dichiarato su attestato di certificazione	Appalto
EPC	OE	OE	A carico ESCO	Previsto dal contratto	Appalto/ Concessione
FTT	OE	OE	A carico di un terzo soggetto finanziatore che può essere la ESCO stessa	Previsto dal contratto	Appalto/ Concessione

¹ Art 2. c.1 lettera s) D.lgs 102/2014

² Allegato II D.lgs 115/2008 parte 5

³ Art. 2 c.1 lettera i) D.lgs 115/2008 *persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti.*

⁴ Art. 2 c.1 lettera n) D.lgs 102/2014

⁵ Art. 2 c.1 lettera m) D.lgs 115/2008

4.5 Misurare il valore di un contratto di EPC/PPP

Al fine di verificare se un progetto di PPP sia in grado di garantire alla collettività un beneficio netto positivo maggiore di quello ottenibile mediante forme di affidamento alternative (per esempio un contratto tradizionale) si può far riferimento all'analisi di Value for Money (VfM).

Il modello di analisi di VfM più diffuso a livello internazionale è quello ideato dal Governo inglese, che consiste nel confrontare il costo dell'opzione PPP (ovvero il costo attualizzato dei canoni dovuti all'OE) con il costo della

realizzazione dello stesso investimento mediante contratti separati e finanziamento tradizionale (il cosiddetto Public Sector Comparator – PSC grezzo). Nell'opzione tradizionale, la maggior parte dei rischi è trattenuta dalla PA e conseguentemente è necessario aggiungere al costo del PSC grezzo il costo atteso relativo alla manifestazione dei rischi.

Questa metodologia consente di valutare soprattutto le dimensioni dell'economicità e dell'efficienza ma non gli impatti sulla collettività (efficacia). Tra l'altro, questa metodologia è adeguata nei casi di investimenti puramente infrastrutturali, mentre non è assolutamente pertinente nel caso in cui oggetto del PPP siano importanti innovazioni nei modelli di erogazione dei servizi, che non sarebbero possibili con un modello tradizionale di appalto. In questo caso.

Quando i progetti da realizzare in PPP sono innovativi, il PPP dovrebbe essere comparato con i costi di una gestione ordinaria (as is), tenendo in considerazione, invece dei rischi trattenuti dalla PA, i maggiori costi sociali derivanti da una gestione tradizionale.

Esistono diversi metodi per analizzare il VfM, questi metodi sono stati sviluppati principalmente per valutare la realizzazione di nuovi investimenti infrastrutturali, tuttavia, è possibile applicare il VfM anche a progetti in cui la componente di investimento è residuale rispetto alla dimensione del servizio. La valutazione VfM consiste nel confronto tra il costo per la PA dovuto alla realizzazione di un progetto attraverso un PPP oppure secondo un approccio appaltistico tradizionale.

Al fine di illustrare i passaggi dell'analisi di VFM, si fa riferimento a un caso reale, quello di una Azienda Casa che ha utilizzato questa metodologia per valutare concretamente il vantaggio, in termini di efficienza ed economicità, di un contratto di PPP/EPC per la riqualificazione energetica di unità immobiliari destinate alla locazione⁸.

Si tratta di un investimento molto circoscritto, per un valore pari a 2,5 milioni di euro, con uno stanziamento di fondi pubblici pari a circa 1,2 milioni di euro.

I due contratti oggetto di valutazione nell'ambito del caso sono:

- **PSC:** contratto di lavori di ristrutturazione più sottoscrizione di tre contratti servizio energia di quattro anni ciascuno.
- **PPP:** contratto di prestazione energetica (EPC) con finanziamento tramite terzi (FTT)

⁸ Gli autori di questo Capitolo hanno supportato una Azienda Casa nell'applicazione dell'analisi di VfM. I dati qui riportati sono reali e il paragrafo ripercorre in modo fedele le scelte metodologiche compiute per applicare l'analisi di VfM al caso.

Una volta identificate le due opzioni da confrontare occorre definire:

1. le voci di costo e di ricavo: per quel che concerne le voci di costo in questo caso si sono utilizzate quelle riportate in tabella 1;
2. il costo del capitale pubblico per attualizzare i flussi di cassa (i flussi di cassa esprimono il costo per la PA associato alle due forme contrattuali oggetto di analisi);
3. la neutralità fiscale;
4. i rischi di progetto, la loro probabilità di accadimento e l'impatto sui costi/ricavi.

I costi di gara sono stati calcolati considerando l'impiego per un anno di 2 persone *full time equivalent* per la costruzione della gara di lavori, e di 2,5 per il PPP per riflettere una maggiore complessità. Si sono poi aggiunti i costi del monitoraggio del contratto, per entrambe le opzioni, stimati in 1 risorsa *full time equivalent* per la durata del contratto.

Al fine di rendere il confronto il più realistico possibile si è proceduto a stimare i possibili ribassi in sede di aggiudicazione, sia per i contratti di EPC strutturati in modo tradizionale sia per quelli strutturati come vera e propria partnership. A questo fine si è proceduto a cercare gli avvisi di aggiudicazione pubblicati sul TED (Tender Europe Daily) nel periodo 2012-2017 per operazioni simili a quella in oggetto. Le chiavi di ricerca sono state:

- CPV: 70331000, 71314200, 71340000, 50700000
- Ricerca testuale: EPC, riqualificazione energetica, Project Financing.

Si è poi confrontato il risultato della ricerca con fonte TED con i dati sui ribassi di gara conseguiti dalla stessa Azienda Casa. Inoltre, sempre con riferimento ai contratti tradizionali gestiti dalla stessa Azienda Casa sono stati valutati i dati relativi agli extra tempi e extra costi di realizzazione.

In media, sul mercato, si è ottenuto nel periodo considerato un ribasso dell'8,35% sul prezzo a base d'asta. Se si guarda alle sole operazioni di concessione, probabilmente a causa di un mercato più concentrato, si nota come il ribasso medio sia del 6,7%.

Tabella 4.4. Voci per il calcolo del costo (sostenuto dalla PA) nell'ipotesi tradizionale (PSC) e nel PPP

	PSC	PPP
Progettazione	<ul style="list-style-type: none"> • costo elaborazione progetto definitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • costo elaborazione progetto di fattibilità
Investimento in conto capitale	<ul style="list-style-type: none"> • costo investimento al netto di un eventuale contributo in conto capitale 	<ul style="list-style-type: none"> • Tali costi non impattano direttamente sulla PA, in quanto contribuiscono alla determinazione del canone, definito sulla base di un PEF
Costo del capitale	<ul style="list-style-type: none"> • costo del capitale necessario per accedere a un finanziamento bancario; il costo del capitale pubblico, qualora fosse disponibile, non può essere tuttavia considerato nullo, in considerazione di un costo opportunità che può essere approssimato al costo del debito per la PA; • il costo del capitale non si applica al contributo a fondo perduto in quanto esso è erogato a titolo gratuito nell'ambito del PPP 	
Selezione e aggiudicazione operatore economico e monitoraggio contratto	<ul style="list-style-type: none"> • costo della procedura di selezione (esclusi costo possibili ricorsi) • costo monitoraggio contratto 	<ul style="list-style-type: none"> • costo della procedura di selezione (esclusi costo possibili ricorsi) • costo monitoraggio contratto
Costi operativi	<ul style="list-style-type: none"> • costo servizio energia • manutenzioni non comprese nel servizio energia • prezzo acquisto vettori energetici • costo monitoraggio contratto 	<ul style="list-style-type: none"> • canone per il contratto di PPP/PEC (definito sulla base del PEF del progetto e finalizzato a remunerare l'investimento, le manutenzioni e la fornitura di energia)

Tabella 4.5. Esiti delle procedure di aggiudicazione dei contratti per la riqualificazione energetica

Tipologia	Contratti (num)	Durata media procedura (giorni)	Base d'asta media (mln di €)	Numero medio offerte	Ribasso medio
EPC appalto	18	337	30,07	3,1	-9,7%
EPC concessione	14	236	7,61	1,7	-6,7%

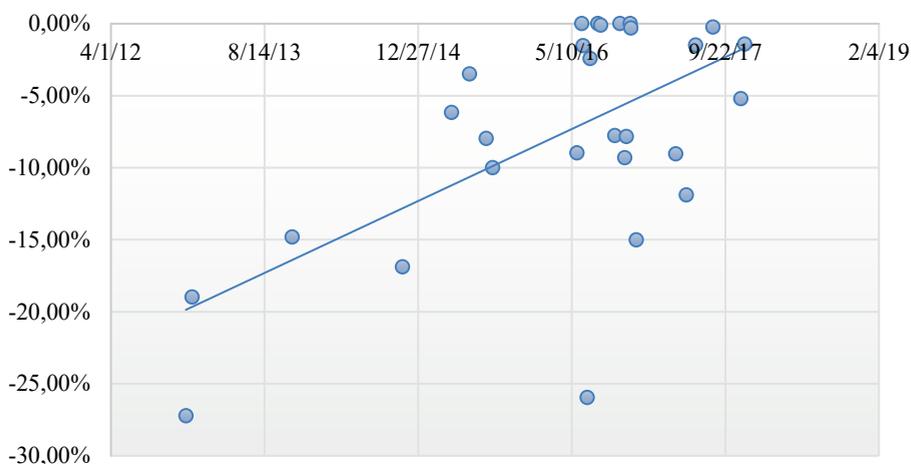
Fonte: analisi autori bandi pubblicati su ted

Ai fini dell'analisi VfM e della costruzione dei termini di confronto PPP e PSC si è quindi ipotizzato che le varie gare siano aggiudicate entro il seguente range di ribassi (Tabella 4.6).

Tabella 4.6. Ribassi

Contratto	Ribasso minimo	Ribasso massimo
PSC: Lavori	-4%	-32%
PSC: Servizio energia gara 1	-1%	-15%
PSC: Servizio energia gare 2-3	-1%	-10%
PPP	-1%	-7%

Per il servizio energia si è voluto distinguere tra la prima gara e le due successive, ipotizzando che la prima gara ottenga un ribasso massimo più elevato rispetto alle altre due. Questo per riflettere quanto osservato sul mercato. Dall'analisi delle gare aggiudicate risulta, infatti, che i ribassi sono decrescenti nel tempo (vedi Figura 4.6).

Figura 4.6. Evoluzione nel tempo dei ribassi aggiudicazione

In un'operazione di efficientamento energetico vi possono essere anche dei ricavi da considerare, riconducibili per esempio alle seguenti voci:

- Compartecipazione a eventuali extra risparmi;
- Contributo conto energia termico laddove gli interventi siano eligibili;
- Certificati bianchi laddove gli interventi e il soggetto richiedente sia eligibile.

Nell'analisi di VfM l'attualizzazione del PSC grezzo e dei canoni di un contratto di PPP avviene di norma al costo del capitale della PA. Per la scelta del costo del capitale della PA si può utilizzare il tasso di finanziamento di Cassa Depositi e Prestiti su una durata analoga a quella del progetto, e quindi un valore compreso tra il 2,5% e il 3%. Una volta determinato il costo attualizzato delle due opzioni, si può valorizzare, laddove sia rilevate, la neutralità competitiva (fiscale). Nell'ambito di un PPP, specie nel caso di costituzione della società veicolo (SPV), le imposte pagate dall'OE sono maggiori rispetto a un'operazione tradizionale. Per rendere effettivamente confrontabili le due opzioni occorre, quindi, neutralizzare l'effetto delle imposte sostenute dal titolare del contratto di PPP sottraendole ai pagamenti effettuati dall'amministrazione. Tra l'altro quando operazioni di PPP vengono realizzate in regioni a statuto speciale, le maggiori imposte generate da un contratto di PPP rappresentano non solo un elemento "teorico" dell'analisi di VfM ma anche un valore tangibile per il territorio.

Definiti tutti gli elementi sopra riportati si devono poi valutare gli impatti economico-finanziari derivanti dalla manifestazione dei rischi trattenuti dalla PA nel caso di un appalto tradizionale (PSC) e trasferiti all'OE nel caso del PPP. Questa operazione è sempre la più delicata poiché non sono spesso presenti i dati sulla probabilità di manifestazione dei rischi, sulla loro distribuzione statistica e dei loro effetti sul progetto. Il rischio è quindi quello di sottostimare o sovrastimare il costo ipotetico di ricorrere al modello tradizionale, viziando dunque la valutazione.

Questi sono i principali step per valutare i rischi nell'analisi di VFM con riferimento a un intervento di efficientamento energetico. In particolare, la quantificazione dei rischi è funzionale al calcolo del valore del PSC:

1. definizione della matrice dei rischi di progetto indicandone l'allocatione tra le parti e, in termini qualitativi, la probabilità di manifestazione (es. bassa, media, alta) e l'impatto dei rischi (es. basso, medio alto).
2. identificazione dei rischi più rilevanti del progetto su cui concentrare l'analisi quantitativa. Nell'operazione di efficientamento in oggetto si sono valutati:
 - a. Extra costi dei lavori;
 - b. Extra tempi di realizzazione dei lavori;
 - c. Gap di performance energetica.
3. calcolo della probabilità di manifestazione del rischio. Per i rischi inerenti ai lavori (extra costi e ritardi di esecuzione) si possono utilizzare i dati in possesso dell'amministrazione inerenti a contratti svolti in passato. Al fine di mantenere l'analisi la più semplice possibile si può far riferimento al valore medio, minimo e massimo degli extra costi e dei ritardi. Per il rischio di performance energetica, la letteratura scientifica evidenzia come vi sia un gap tra risparmi energetici attesi ed effettivi (c.d. energy performance gap):
 - a. Lee et al. (2013) stimano come vi sia una probabilità del 46,5% per una ESCO di raggiungere il target medio di risultato. Evidenziano inoltre una grande variabilità nei risultati.
 - b. Liang et al. (2016) sottolineano che in media vi sia un gap del 28% tra risparmi effettivi e attesi nelle operazioni di retrofit degli edifici residenziali.
 - c. Khoury et al. (2017): riporta un gap tra il 30% e il 65%, tuttavia non fornisce una probabilità.
4. valutazione economico-finanziaria degli impatti dei rischi sul progetto. Per gli extra costi di realizzazione la valutazione è diretta, in quanto essi già rappresentano uno scostamento rispetto al budget previsto. Anche il rischio di performance energetica è facilmente valutabile in quanto si

traduce in maggiori consumi (e quindi spese). La quantificazione economica dei ritardi può essere valutata in termini di ritardo nel conseguimento dei risparmi sui consumi energetici. Ai fini di valutare non soltanto gli impatti finanziari si possono considerare anche i costi ambientali valutati in termini di maggiori emissioni di CO₂ rispetto al previsto a causa di consumi più elevati nel periodo di ritardo generato.

Raccolti questi dati è possibile passare al calcolo del costo dell'opzione PSC rispetto all'opzione PPP. Per interiorizzare il rischio nella stima del PSC, essendo molto spesso difficile stimare le probabilità di manifestazione dei singoli fattori di rischio, ma esclusivamente gli impatti sul progetto, può far riferimento a tre scenari: a) *best case scenario*; b) *worst case scenario*; c) scenario medio.

Nel caso specifico qui usato per illustrare la metodologia, lo scenario best case è ottenuto applicando il massimo sconto ottenibile in gara ai costi di investimento e di gestione stimati dall'Azienda e il minimo impatto dei rischi, viceversa per il worst case, mentre lo scenario medio è stato calcolato applicando i valori medi di impatti e potenziali ribassi.

Ottenuti questi risultati si è proceduto a calcolarne la media e la deviazione standard e a condurre 1000 ripetizioni casuali, ipotizzando una distribuzione normale delle probabilità. Questa simulazione viene effettuata per conseguire una analisi più puntuale. E' possibile anche confrontare il costo del PPP con i tre scenario (medio, best e worst) relativi al costo del PSC.

Una volta determinato il PSC, si calcola il valore attuale netto dell'opzione PPP, determinato dall'attualizzazione, al costo del capitale pubblico, del canone più probabile (definito *shadow bid*, in quanto potrebbe essere il canone a base della gara per la selezione dell'OE). Per calcolare la *shadow bid* si deve costruire il Piano Economico e Finanziario (PEF) del contratto di PPP. A questo valore vanno poi sommati i costi interni di redazione della gara e per il monitoraggio.

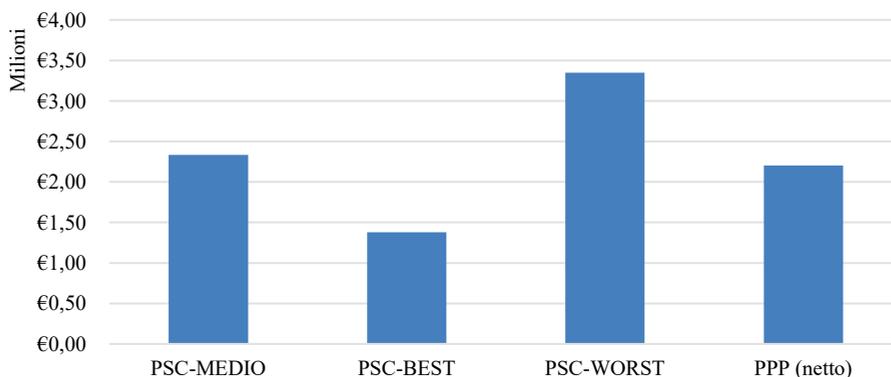
Compiute queste operazioni si è proceduto a calcolare in quante simulazioni casuali il PPP costi meno del PSC. Nel caso in cui la probabilità così calcolata sia maggiore del 50% si può ragionevolmente sostenere che l'operazione di PPP sia *value for money*, ovvero più conveniente per l'amministrazione/Azienda Casa di una soluzione tradizionale.

Nel caso specifico, qui utilizzato, l'analisi ha consentito di verificare che il PSC costa di più del PPP nel 58% dei casi.

Al di là dell'analisi statistica, la Figura 4.7 si mostra il costo dei tre scenari analizzati per l'ipotesi PSC e il costo del PPP. Il costo attuale del PSC (scenario medio) ammonta a 2,3 milioni di euro, contro 2,2 milioni di euro del PPP. Si tratta quindi di valori molto allineati che lasciano lo spazio, all'Azienda Casa, di utilizzare anche altri criteri di selezione. A fronte di questi risultati, infatti, ci possono essere Aziende pubbliche più propense all'innovazione che possono

scegliere di sperimentare un contratto nuovo per sviluppare, nell'ambito di un piccolo contratto, soluzioni innovative; oppure, vi possono essere altre, più avverse al rischio, che preferiscono optare per un contratto più tradizionale.

Figura 4.7. PSC e PPP a confronto



4.6 Conclusioni

Le Aziende e Amministrazioni Pubbliche hanno storicamente visto e vissuto l'attività di "acquisto" di lavori, beni e servizi dal mercato come un insieme di procedure amministrative volte ad assicurare il rispetto della norma e la trasparenza, elementi che avrebbero dovuto garantire di per sé generazione di economicità, efficienza ed efficacia.

Tuttavia, la complessità dei processi di acquisto, che si basano su un rapporto con operatori di mercato, richiede lo sviluppo di competenze di management al fine di assicurare la generazione di valore, sia nella gestione del ciclo dell'acquisto secondo modelli tradizionali di appalto, sia nell'utilizzo di forme contrattuali che potrebbero assicurare un maggior *value for money*, come nel caso dell'utilizzo di contratti di PPP/EPC per la riqualificazione energetica degli immobili. La maggior complessità di un contratto di PPP, almeno per quanto riguarda la fase di valutazione di fattibilità e convenienza e impostazione della gara, impone lo sviluppo di specifiche competenze al fine di poter sfruttare appieno le opportunità che queste forme più avanzate di procurement possono generare. Soluzioni di PPP vengono spesso considerate più onerose. In realtà si tratta di una valutazione superficiale che non tiene conto del costo dei possibili rischi generati da appalti tradizionali. La scelta di un contratto di PPP deve essere quindi accompagnata da una attenta valutazione del valore generato

(l'esempio riportato in questo passaggio mostra i passaggi, complessi ma fattibili, di una possibile analisi). Il rigore di tali valutazioni tutela le scelte compiute dai vertici politici e amministrativi delle aziende e amministrazioni pubbliche. In questo Capitolo non sono state analizzate forme di collaborazione pubblico-privato più innovative, quali per esempio gli *outcome-based contract*. Si tratta di modelli contrattuali basati sullo schema del PPP in cui l'OE è remunerato non sulla performance gestionale (come nel caso di un PPP/EPC) ma in base alla sua capacità di conseguire outcome sociali. Si tratta di modelli emergenti, a livello internazionale. In Italia sono in corso alcune sperimentazioni circoscritte e l'*housing* rappresenta certamente un interessante contesto per la sperimentazione di questi modelli di collaborazione.

5. Nuovi modelli di organizzazione del lavoro: ripensare la proposta di valore per i dipendenti delle Aziende Casa

di Raffaella Saporito

5.1. L'assetto organizzativo nelle aziende di servizi

Cosa c'è dentro le Aziende Casa? Quali meccanismi di funzionamento interni sostengono (o impediscono) la creazione di valore per l'esterno e, come vedremo, per l'interno? Per rispondere a queste domande, nel presente capitolo si fa riferimento ad alcuni modelli della teoria organizzativa utili per proporre una lettura critica e qualche pista di intervento per ripensare la gestione del lavoro nelle Aziende Casa.

Il punto di partenza è definire che cosa si intende per organizzazione. Nel lessico comune, quando si parla di “cambiare l'organizzazione” o del “modello organizzativo” si intende prevalentemente la modalità in cui sono distribuite le responsabilità e le funzioni e si articola la catena di comando. In altre parole, il discorso organizzativo aziendale è spesso limitato ad una rappresentazione statica, formale, catturata dall'organigramma, il funzionigramma e altri documenti volti a stabilire l'allocazione delle mansioni e le relazioni gerarchiche e di coordinamento (il regolamento di organizzazione, le declaratorie, l'atto aziendale, ecc., ...). Non stupisce, dunque, che quando sono in corso processi di ristrutturazione aziendale questi documenti siano sovente l'artefatto su cui si concentra l'attenzione e la negoziazione più serrata: la ridefinizione dell'organigramma è uno strumento di redistribuzione del potere interno, di ridisegno degli spazi di carriera e di promozione, di allocazione di rischi e responsabilità, di contrazione dei costi.

Una mattina, nell'ufficio di un direttore tecnico di una azienda casa tra le più grandi nel panorama nazionale, in occasione di una riunione, notiamo un

cesto da cui spuntano enormi fogli arrotolati. Chiediamo incuriosite se siano i progetti del nuovo cantiere. Ci risponde, con nostra sorpresa, che sono le diverse, successive e – soprattutto – riservate versioni del piano di riorganizzazione stampati in fogli A1 per l'uso esclusivo del top management dell'azienda: versioni successive, conseguenti ai diversi round negoziali degli attori coinvolti. Quell'occasione ci suggerì una domanda: quanto tempo viene dedicato nei processi di riorganizzazione aziendale alla ridefinizione dell'organigramma e quanto, invece, alla riprogettazione dei sistemi operativi, quali – tra gli altri – il ridisegno dei ruoli, le politiche di formazione e sviluppo, i sistemi di performance management, la comunicazione interna, il modello di leadership? Non stupirebbe scoprire che l'organigramma cattura il grosso del tempo e dell'attenzione nei processi di cambiamento organizzativo. Così come non stupirebbe riscontrare un maggior tasso di fallimento nei processi di riorganizzazione che non vanno oltre il semplice organigramma.

Quando si parla di assetto organizzativo, infatti, si fa riferimento alla combinazione delle variabili organizzative, di cui fa parte anche, ma non solo, la struttura organizzativa: insieme alla struttura, articolata a livello macro, meso e micro organizzativo, concorrono alla definizione degli assetti organizzativi i sistemi operativi, intesi come i meccanismi – formali e informali – di coordinamento ed integrazione aziendale (Mintzberg, 1980; Airoldi, Brunetti, Coda, 1994). Ad esempio, quanto conta nel funzionamento aziendale la cultura organizzativa, intesa come l'insieme di valori, norme esplicite ed implicite, routine e convinzioni diffuse in un'organizzazione? Spesso si sente utilizzare come alibi di esperienze di cambiamento con esito modesto la “mancanza di una cultura organizzativa al passo coi tempi”. Secondo questo genere di affermazioni, la cultura organizzativa viene intesa come una variabile esogena. Come un tasto che non è nelle disponibilità del management suonare. Stesso dicasi per la motivazione dei dipendenti: nel discorso organizzativo è trattata come una chimera: la motivazione non c'è o scarseggia. Ma questo fenomeno è tipicamente considerato un evento esterno, ineluttabile, invincibile, cui rassegnarsi. O del quale, al limite, lamentarsi. Ebbene, secondo una lettura aziendale dell'organizzazione, l'assetto organizzativo include anche questi aspetti, benché sovente sottovalutati. Per questa ragione, buona parte del presente capitolo verte non solo sugli aspetti di struttura, ma dedica ampio spazio al tema delle competenze e della motivazione nelle aziende del settore dell'ERP.

Un secondo punto di premessa ad una lettura critica dei modelli organizzativi delle Aziende Casa rileva della natura strumentale dell'organizzazione: a cosa serve l'organizzazione? In parole semplici, potremmo dire che l'organizzazione è un mezzo per raggiungere la missione aziendale. In maniera più sofisticata, Grandori dice che “gli assetti organizzativi efficaci ed efficienti non sono

indipendenti dalla natura delle attività da organizzare” (p. 328). In altre parole, la bontà del modello organizzativo non può che essere valutata sulla base degli orientamenti strategici dell’azienda. Questo concetto lo spiega egregiamente lo Stregatto di Alice nel Paese delle Meraviglie di Lewis Carroll: quando Alice si perde e incontra lo Stregatto, gli chiede quale strada prendere. Lo Stregatto le risponde: "That depends a good deal on where you want to get to." "I don't much care where" risponde Alice. "Then it doesn't matter which way you go" le risponde lo Stregatto. Se non sai dove vuoi andare, è del tutto irrilevante che strada prendi. Così vale per il rapporto tra strategia e organizzazione: se la mission non è chiara, il modello organizzativo è irrilevante. O meglio, sovente, nella pratica, sono proprio le condizioni organizzative a dettare implicitamente la strategia. Come vedremo nei paragrafi successivi, il profilo di competenze è di fatto un vincolo organizzativo allo sviluppo della strategia: il processo di terziarizzazione del settore casa ha conosciuto un limite proprio nel modello organizzativo delle aziende, disegnate per progettare e costruire case, ma non per gestire il servizio. Allo stesso tempo, è più facile discutere di organizzazione che di strategia. Per questo, non di rado, la discussione sul modello organizzativo porta inevitabilmente a far emergere le criticità strategiche sul modello di servizio.

A titolo di esempio, in occasione di un incontro in un’altra Azienda Casa, ci è capitato di assistere ad un’accesissima discussione tra il direttore del personale e un gruppo di responsabili dell’amministrazione dei condomini. Il tema verteva su quale dovesse essere il ruolo dell’amministratore di condominio aziendale in contesti ERP, tanto più in condomini dove le unità abitative erano di proprietà mista (in parte pubblica e in parte privata), e di come questa funzione diventasse nella pratica molto più impegnativa sul piano amministrativo, ma anche sociale ed emotivo di quanto non lo fosse sulla carta. In quel contesto si evocò la necessità di “rivedere il modello organizzativo degli amministratori di condominio”. Cosa voleva dire rivedere il modello organizzativo? Per alcuni significava rivederne il numero: erano troppo pochi per un patrimonio troppo vasto in termini numerici e di dispersione territoriale. Per altri significava rivedere il ruolo dell’amministratore di condominio, in modo da limitarne in maniera più precisa le responsabilità e i rischi. Per altri significava definirne in maniera più chiara il grado di autonomia e il sistema di riporto interno. Per altri ancora, adeguare gli emolumenti collegati al ruolo con i rischi e gli impegni richiesti. Per molti, in maniera implicita, significava anche poter manifestare al management dell’azienda un malessere ed un senso di solitudine che stava diventando insostenibile. Alcuni si sentivano sollevati all’idea che l’azienda scegliesse di appaltare esternamente questa funzione. Altri minacciati, per via delle indennità e altri emolumenti collegati. Altri ancora si dimostravano preoccupati della perdita di terreno sul piano del controllo aziendale sulle spese condominiali e sulla tutela degli inquilini. In sintesi, rivedere il

modello organizzativo voleva dire per ciascuno cose molto diverse. Chi aveva ragione? Tutte queste variabili sono in gioco nel funzionamento organizzativo. Quello che emergeva in quel contesto era la necessità di chiarire (o magari solo esplicitare meglio) quale fosse la mission della funzione di amministrazione pubblica del condominio, perché quella funzione dovesse essere mantenuta o dismessa e a quale scopo. Di lì, la modulazione degli strumenti organizzativi: quale articolazione sul territorio, quale profilo di ruolo, competenze e responsabilità, quali condizioni economiche, ecc.,

È da questa prospettiva che, nel presente capitolo, si articola l'analisi dei modelli organizzativi delle Aziende Casa. Nel prossimo paragrafo, 5.2, si offre una fotografia delle aziende esaminate, a partire da alcuni numeri utili a esplorarne le dimensioni e come il modello organizzativo dominante segnali la postura strategica delle aziende. Nel paragrafo 5.3 si presenta il profilo di competenze delle Aziende Casa dove le professioni tecniche non sono più l'area dominante, ma emergono nuovi skills necessari a far evolvere le aziende. Nel paragrafo 5.4 si affronta il tema della motivazione del personale, a partire da una rapida review della letteratura volta a sgomberare il campo dello stereotipo che per motivare servano più incentivi. Infine, il capitolo si conclude con una riflessione su quale proposta di valore le Aziende Casa sono in grado e vogliono rivolgere ai propri dipendenti, per investire sulla creazione di valore per la collettività.

5.2. Aziende piccole, ancorate alla gestione del patrimonio¹

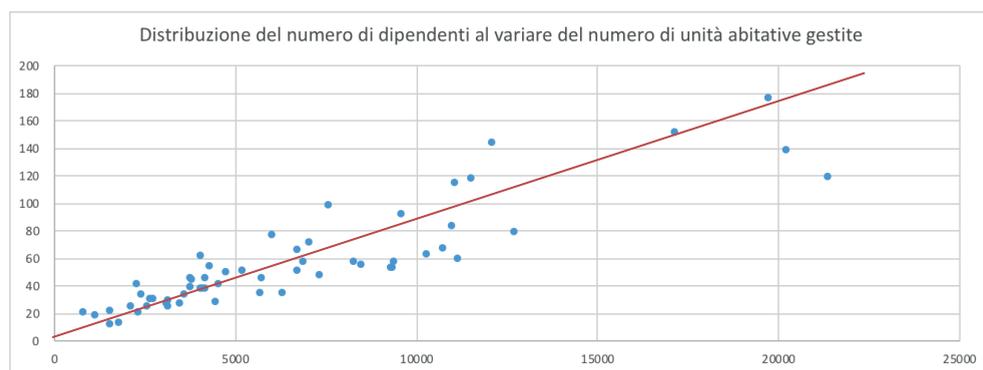
Salvo poche eccezioni, segnatamente Aler Milano con poco più di 900 dipendenti, Ater Comune di Roma, con oltre 400 e ATC del Piemonte Centrale, con oltre 200, le Aziende Casa sono in media di piccole dimensioni e a basso livello di complessità organizzativa. Sulla base dei dati raccolti nel 2018 dall'Osservatorio Federcasa su 64 aziende socie di 74, oltre la metà delle aziende ha meno di 50 dipendenti, 18 ne ha meno di 100 e solo 8 fino a 200. La diversità dei modelli gestionali e dei servizi offerti rende difficile identificare un dimensionamento ottimale delle Aziende Casa. Ciò premesso, il numero di unità abitative può ragionevolmente essere considerato una determinante della grandezza dell'azienda in termini di numero di dipendenti: dall'analisi del grafico seguente (Figura 5.1), si può rilevare che la grande maggioranza delle Aziende ha meno di 10.000 alloggi in gestione con meno di 100 dipendenti da gestire. La linea segna la soglia media di efficienza del sistema, pertanto le Aziende sopra la linea sono quelle con un numero di dipendenti per numero di alloggi gestiti più alto della media e quelle sotto le più 'virtuose'. Intuitivamente, le Aziende sotto i 5.000 alloggi sono tipicamente quelle

¹ I dati utilizzati in questo paragrafo e nei successivi sono stati forniti dall'Osservatorio Federcasa, che ha effettuato la rilevazione nel 2018 su tutta la popolazione delle aziende associate.

che possono meno beneficiare delle economie di scale e pertanto si collocano prevalentemente sopra la linea media. Oltre i 5.000 alloggi il rapporto si inverte e aumenta il numero delle aziende sotto media.

Ad oggi, le aziende mediamente più grandi si collocano al Nord con 83 dipendenti di media, contro i 66 del Centro e 49 del Sud. Il processo di aziendalizzazione degli ex IACP è coinciso con la trasformazione di molti di questi istituti in enti pubblici economici e qualcuna anche di impresa pubblica. Questa forma istituzionale ha permesso nella maggior parte delle aziende di superare i vincoli del contratto del pubblico impiego, a vantaggio di un contratto del comparto, il c.d. Contratto Federcasa. Come si è anticipato, fa eccezione il Sud dove le aziende hanno assunto la forma giuridica di enti pubblici non economici e pertanto si sono dotate del contratto degli Enti Locali. Nei fatti, anche laddove il contratto di lavoro è del tutto assimilato a quello del privato permangono alcuni vincoli tipici del pubblico, come la necessità di dare evidenza dei criteri di selezione comparativa nei casi di assunzione.

Figura 5.1. Distribuzione del numero dei dipendenti al variare n di unità abitative



Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Federcasa (N=60: escluse le aziende con dati incompleti e le tre aziende fuori scala: Aler Milano, Ater Roma, ATC Piemonte Centrale).

Il numero di unità abitative per dipendente varia tra aree geografiche (Tabella 5.1): in media tale rapporto è attorno a 115 unità a livello nazionale, è mediamente più alto nelle aziende del Sud (117) rispetto a quelle del Centro (114,5) e del Nord (112,6). Tra le possibili interpretazioni di questo dato vi è la constatazione che le aziende del Sud sono quelle che hanno conosciuto un ridimensionamento forzato degli organici per via del blocco del turnover del personale applicato a tutto il pubblico impiego, di cui queste Aziende sono parte. Con i dati a

disposizione non è possibile definire se tale dato coincide con una reale maggiore efficienza gestionale, senza impatti negativi sulla qualità della gestione.

Tabella 5.1. Profilo delle Aziende Casa per area geografica

	Nord	Centro	Sud
N di aziende del campione	34	19	11
Media dipendenti	83	66	49
Media di unità abitative per dipendente	112,6	114,5	117
Contratto EELL	12%	5%	100%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Federcasa (N=64: escluse le aziende con dati incompleti e le tre aziende fuori scala: Aler Milano, Ater Roma, ATC Piemonte Centrale).

Dal punto di vista delle strutture organizzative, le Aziende Casa hanno forme piuttosto semplici, anche in virtù delle dimensioni contenute in termine di personale, ma molto variegate: non esiste una codifica di alcuni ruoli o funzioni tipiche e la nomenclatura è variabile. A titolo di esempio, in alcuni aziende al Direttore Generale riportano la direzione tecnica e la direzione gestionale, laddove la prima si occupa delle attività correlate alla gestione del patrimonio, mentre la seconda alle attività connesse alle assegnazioni e alla gestione degli inquilini. In realtà, queste due funzioni non sempre sono separate in maniera netta e talvolta sotto la direzione tecnica confluiscono tutte le attività di linea, mentre sotto la direzione amministrativa tutte le attività di supporto, come il bilancio, il personale, ecc. Altrove alla direzione tecnica ed amministrativa si aggiunge la direzione c.d. “gestionale”, cui confluiscono le attività legate ai servizi abitativi e le connesse relazioni con gli stakeholders locali. Altrove, le funzioni della direzione gestionale sono assorbite da una delle altre due direzioni. I dati sulla dirigenza confermano che si tratta di strutture semplici: in media, su tutta la popolazione delle aziende tracciate dall’Osservatorio Federcasa, si osserva un numero di dirigenti inferiore alle tre unità (Tabella 5.2), compreso il Direttore Generale. Tra il livello dirigenziale e il nucleo operativo vi sono in molte aziende i responsabili dei servizi – quadri nel contratto Federcasa o Posizioni Organizzative nel contratto Enti Locali – che rappresentano il management di linea.

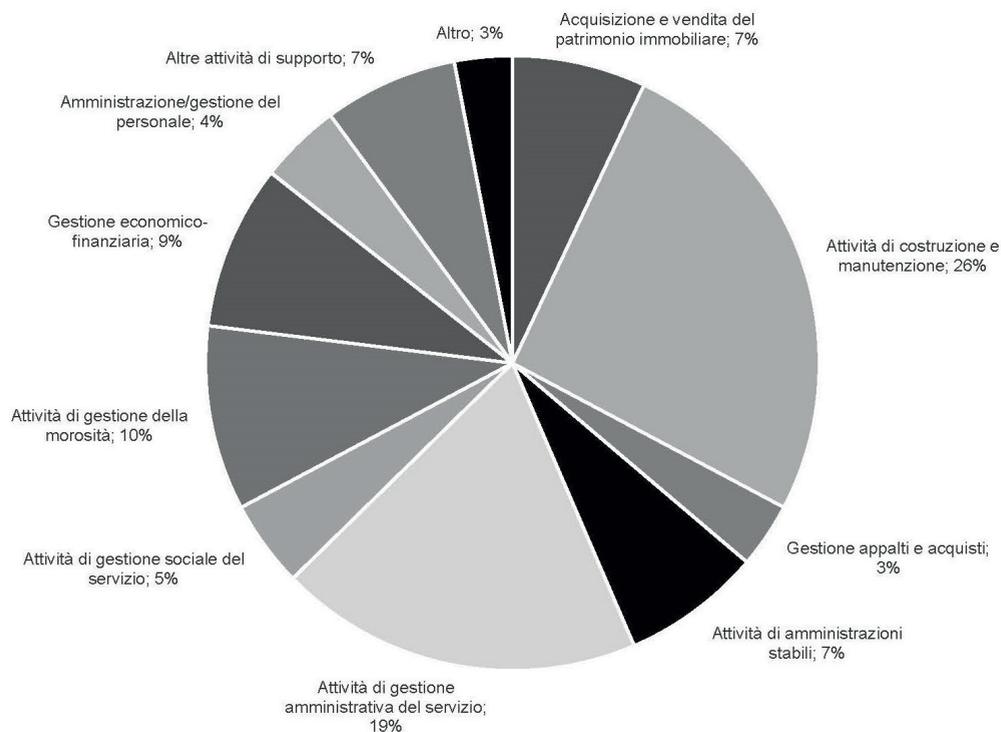
Tabella 5.2. Dimensione media delle aziende

Azienda Casa	# dipendenti	# dirigenti	# quadri
MEDIA DATI FEDERCASA	75,96	2,77	7,40

Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Federcasa (N=64: escluse le aziende con dati incompleti e le tre aziende fuori scala: Aler Milano, Ater Roma, ATC Piemonte Centrale).

Al fine di meglio comparare l'organizzazione delle attività, si è provveduto tramite una survey effettuata su un campione di 12 aziende (ATER di Latina, ATC Piemonte Centrale, ARTE Imperia, ATER Frosinone, ARTE Genova, ALER Pavia – Lodi, ACER Parma, MM Divisione Casa, Casa SpA di Firenze, ACER Modena, ALER Brescia-Cremona-Mantova, ATERP Calabria), a misurare la distribuzione del personale lungo una lista di attività comuni (Figura 5.2): Acquisizione e vendita del patrimonio immobiliare; Attività di costruzione e manutenzione; Attività di gestione amministrativa del servizio; Attività di gestione sociale del servizio; Attività di amministrazioni stabili; Attività di gestione della morosità; Gestione economico-finanziaria; Gestione appalti e acquisti; Amministrazione/gestione del personale; Altre attività di supporto.

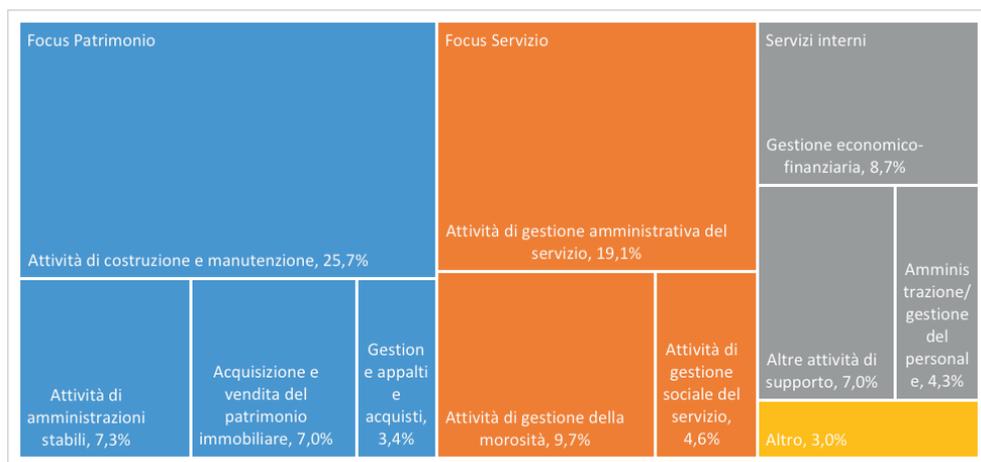
Figura 5.2. Distribuzione del personale per attività e funzioni



Fonte: Fonte: SDABocconi, CasaLab (N=12 Aziende Casa: ATER di Latina, ATC Piemonte Centrale, ARTE Imperia, ATER Frosinone, ARTE Genova, ALER Pavia – Lodi, ACER Parma, MM Divisione Casa, Casa SpA di Firenze, ACER Modena, ALER Brescia-Cremona-Mantova, ATERP Calabria).

Dalla somma delle risposte emerge che oltre un quarto del personale è assorbito in attività di costruzione e manutenzione (26%), mentre l'attività di amministrazione del servizio ne assorbe meno di un quinto (19%). Riaggregando le funzioni per tre macro ambiti di attività – attività connesse alla gestione del patrimonio, attività connesse alla gestione del servizio ed attività di supporto – emerge quanto segue (Figura 5.3).

Figura 5.3. Riclassificazione delle attività tra primarie (Patrimonio e Servizio) e di Supporto (servizi interni)



Fonte: SDABocconi, CasaLab (N=12 Aziende Casa: ATER di Latina, ATC Piemonte Centrale, ARTE Imperia, ATER Frosinone, ARTE Genova, ALER Pavia – Lodi, ACER Parma, MM Divisione Casa, Casa SpA di Firenze, ACER Modena, ALER Brescia-Cremona-Mantova, ATERP Calabria).

Poco meno della metà del personale è assegnato ad attività connesse alla gestione del patrimonio (25,7% in attività di costruzione e di manutenzione; 7% in attività di acquisizione e vendita del patrimonio e 3,4% in attività di appalti e acquisti, largamente assorbiti da contratti di manutenzione, e 7,3 in attività di amministrazione degli stabili), che si posiziona al primo posto in termini di personale assorbito. Seguono le attività connesse alla gestione del servizio che raggiungono circa un terzo (33,4%) del personale assorbito e si compongono dell'amministrazione del servizio (19,1%), la gestione attiva della morosità che include le azioni di contrasto e il recupero crediti (9,7%), la gestione c.d. sociale del servizio, laddove presente (4,6%). Il restante personale è assorbito dai servizi interni, ovvero attività di supporto, quali l'amministrazione del personale

(4,3%), la gestione economico-finanziaria (8,7%) ed altre attività, quali gli affari generali, affari legati, ecc.,... (7%).

Al netto della variabilità tra le aziende e della selezione non rappresentativa del campione, le informazioni raccolte suggeriscono una certa preponderanza delle attività connesse alla gestione del patrimonio. L'osservazione già anticipata nel primo capitolo secondo la quale queste organizzazioni si concepiscono (ancora?) come aziende vocate alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione del patrimonio, più dei servizi connessi all'abitare, emerge anche da questa rilevazione.

Inoltre, le attività connesse alla gestione del servizio sono in prevalenza di natura amministrativa e le attività di gestione sociale non solo sono minoritarie, ma nemmeno presenti in tutte le aziende indagate. Interessante notare che per le attività connesse alle politiche di contrasto e recupero della morosità sovente sono collocate in organigramma nell'avvocatura / affari legali in quanto consistono sostanzialmente in procedure di recupero crediti alla stregua di una qualunque azienda privata di servizi, mentre – come si è visto nel secondo capitolo – l'attività di gestione della morosità può essere una componente cruciale della gestione strategica del servizio.

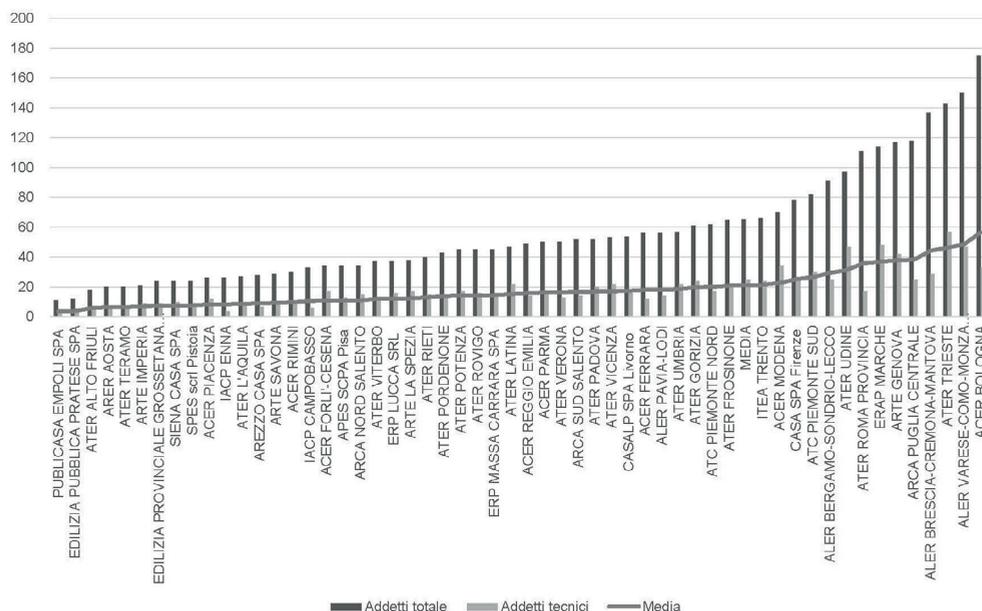
In sintesi, le Aziende Casa sono di piccole dimensioni, con strutture semplici, la cui organizzazione del lavoro è ancora oggi sbilanciata verso le attività connesse alla gestione del patrimonio, mentre gli aspetti connessi al servizio sono attività di tipo più amministrativo che gestionale/sociale.

5.3. Il profilo di competenze: non solo tecnici, ma anche...?

Quale mix di competenze permette alle Aziende Casa di svolgere le proprie funzioni? Alla luce della distribuzione delle attività osservata nel precedente paragrafo, ci si aspetterebbe un significativo sbilanciamento verso i profili tecnici. Dall'analisi dei dati, invece, emerge un quadro più composito. Dall'analisi di 59 aziende – la popolazione osservata dai dati Federcasa depurata dalle aziende con dati imprecisi e dalle tre aziende fuori scala – emerge che il dato medio degli addetti tecnici è del 33%. Pertanto, due terzi del personale non appartengono alla filiera tradizionale del cantiere (geometri, architetti, ingegneri), ma è assimilato al profilo amministrativo.

Questa fotografia ci pare suggerire alcune possibili interpretazioni: una larga parte delle funzioni collegate alla gestione del patrimonio sono di natura amministrativa, come ad esempio le attività di gestione finanziaria del patrimonio (acquisizioni e vendite), nonché le attività connesse alle procedure di appalto. In altre parole, venendo meno le funzioni cardine presidiate dalle professioni tecniche quali la costruzione in senso stretto, il patrimonio abitativo è un oggetto di lavoro di natura in prevalenza amministrativa.

Figura 5.4. Personale tecnico sul totale del personale



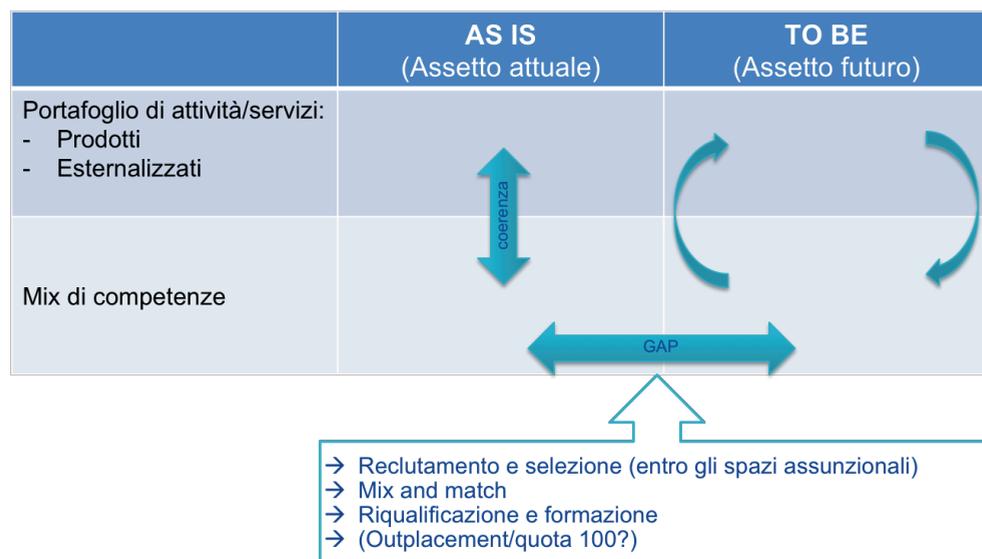
Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Federcasa (N=55: escluse le aziende con dati incompleti e le tre aziende fuori scala: Aler Milano, Ater Roma, ATC Piemonte Centrale).

Resta aperta la questione di quali profili professionali siano rappresentati all'interno dei due terzi che nella rilevazione sono assimilati ai profili amministrativi. Il progressivo slittamento da aziende di costruzione ad aziende di servizi sembrerebbe presupporre che anche i profili professionali siano rivisti alla luce del cambiamento strategico in corso.

Per ragionare su questo tema, abbiamo proposto ai partecipanti del corso di Casamanager di provare a immaginare quali nuove competenze fossero necessarie alla luce dell'evoluzioni del mix di servizi futuro (Figura 5.5). Questa elaborazione ha richiesto ai partecipanti di esplicitare, intanto, come fosse destinato ad evolvere il profilo dei servizi in futuro, sulla scorta delle riflessioni proposte nel Capitolo 2 di questo Rapporto. In altre parole, si tratta di effettuare una proiezione strategica che permetta di definire in maniera quanto più possibile coerente la scelta di quali servizi e attività l'azienda intende mantenere, quali dismettere, quali esternalizzare, quali implementare. A titolo di esempio, se la manutenzione è una funzione sempre più esternalizzata

in contratti di appalto in global service, le competenze a supporto della funzione sono sempre più connesse alla gestione manageriale del ciclo degli appalti (come si è discusso nel Capitolo 3) rispetto alla disponibilità di tecnici in grado di intervenire direttamente. Oppure, se la funzione di gestione sociale dei servizi è considerata essere la cifra dominante delle Aziende Casa, quali attività sono connesse a questa funzione e pertanto quali competenze la possono rendere operativa?

Figura 5.5. Matrice di riprogettazione del portfolio di attività/competenze



Fonte: SDA Bocconi

Questo metodo di progettazione organizzativa consente più livelli di analisi e di intervento. Il primo riguarda l'analisi di coerenza tra il sistema di offerta in essere e le competenze effettivamente possedute: non di rado le aziende sono chiamate a gestire mix di servizi complessi con un profilo di competenze del personale non del tutto adeguato alle funzioni da coprire. Tale divaricazione è destinata ad aumentare se non agisce per tempo nel ripensamento del profilo di competenze necessario per accompagnare le trasformazioni strategiche che le aziende stanno affrontando. Questa logica è efficace se permette di superare l'approccio alle sostituzioni "uno a uno" e se alimenta una programmazione delle risorse umane che guarda all'evoluzione degli assetti organizzativi in coerenza con le evoluzioni strategiche, invece che ricalcando i perimetri interni e la

logica competitiva tra le strutture della stessa azienda. Infatti, occorre sottolineare che sovente sono proprio i vincoli organizzativi a rendere inoperabile un certo orientamento strategico. A titolo di esempio, ad oggi larga parte degli interventi di natura sociale sono affidati a soggetti del terzo settore, perché è dove più si sono sviluppate le competenze progettuali e di erogazione. Questa scelta espone l'azienda a due tipologie di rischi. La prima è che gli interventi destinati a diventare il core business (la gestione sociale) siano appannaggio di soggetti esterni, con l'effetto di delegittimare le aziende stesse nonché di trasformare in stazioni appaltanti piuttosto che in protagonisti della gestione delle periferie. In secondo luogo, le attività esternalizzate sono anche quelle più esposte ad essere dismesse in caso di riduzione delle risorse disponibili, con effetti controversi sull'efficacia dell'azione aziendale nel suo complesso. Per queste ragioni, il ripensamento degli assetti organizzativi futuri, incluso il profilo di competenze, è condizione stessa di efficacia strategica.

Si riporta di seguito un esempio di applicazione della logica proposta, ispirato all'elaborato di un partecipante di Casamanager che si è interrogato sul futuro del proprio servizio di gestione dell'utenza (Figura 5.6). L'ipotesi sull'evoluzione futura del servizio prevede una gestione dello sportello differenziata per segmenti di utenza, al fine di rispondere in maniera più appropriata alle diverse necessità di questa e, allo stesso tempo, una diversa gestione della relazione con il comune, meno centrata sugli aspetti amministrativi e più di collaborazione operativa coi servizi sociali. Allo scopo, si immagina che le competenze richieste ai collaboratori si espandano, sia dal punto di vista delle conoscenze, sia delle capacità (es. competenze linguistiche).

Come rispondere all'evoluzione del mix di competenze richiesta? La formazione può essere una leva molto utile se si intende ampliare e integrare lo spettro delle competenze di collaboratori: è il caso della formazione di base linguistica, oppure l'aggiornamento sulla normativa relativa agli strumenti di tutela del reddito, oppure ad aspetti più legati al comportamento organizzativo, come ad esempio la capacità di ascolto. In altri casi può essere necessario assumere profili nuovi, come ad esempio immaginare che nel tempo i profili amministrativi generalisti si riducano a vantaggio di operatori sociali, chiamati a gestire lo sportello non tanto e non solo dal punto di vista amministrativo ma di reale supporto all'utenza.

Figura 5.6. Esempio di applicazione della matrice di riprogettazione del mix attività/competenze

	AS IS	TO BE
Mix di servizi e attività	Ricezione (e lavorazione) indistinta delle istanze amministrative a sportello	Ricezione (e lavorazione) differenziata dell'utenza sulla base di segmenti definiti ex ante, anche in lingue diverse, in orari differenziati
	Gestione dei rapporti coi servizi comunali per gli aspetti amministrativi	Servizio di consulenza sul reddito
Mix di skills	Competenze amministrative di ricezione e gestione delle pratiche	Integrazione dei servizi aziendali con i servizi sociali del comune per gli aspetti amministrativi, ma anche di welfare
	Capacità di gestione della logistica dello sportello	Capacità di ascolto e orientamento ai bisogni differenziati dell'utenza
		Capacità di gestione di offerta di servizi differenziati per cluster di utenza
	Capacità di gestione delle relazioni istituzionali	Conoscenze normative economiche offrire consulenze sul reddito
		Conoscenze linguistiche di base (delle principali lingue dell'utenza straniera)
Capacità di collaborazione inter-istituzionale		
	Competenze di welfare management	

Fonte: Riadattamento a cura degli autori Assignment Casamanager 2019

5.4. Motivare i dipendenti: oltre gli incentivi economici, per migliorare l'impatto dei servizi

Riprendendo il collegamento tra strategia ed organizzazione, le aziende di servizi (quali spesso sono le aziende pubbliche) funzionano in maniera diversa dalle aziende di produzione. Come si è detto nel Capitolo 2, la qualità del servizio dipende in larga misura dalla qualità dell'interazione tra chi lo eroga e il destinatario. Pertanto, tra le variabili di progettazione del servizio che definiscono la qualità dell'interazione, una di queste rileva proprio delle competenze dei dipendenti impegnati nelle attività di front-end. Per dirla con un esempio, quando in una classe di scuola elementare cambia la maestra, *ceteris paribus*, l'esperienza educativa degli allievi può cambiare in maniera radicale. Questo esempio semplice e quasi banale ci dice che le competenze che fanno la differenza nei servizi non riguardano solo la preparazione in senso stretto dell'insegnante, ma rilevano di una dimensione che ha più a che fare con il suo stile di comunicazione, con la sua motivazione e, ancora più in profondità, con la visione interna che ha di sé l'insegnante nello svolgere il suo lavoro con gli allievi. Nella nostra esperienza di utenti di servizi pubblici tendiamo a pensare che siamo fortunati se

interagiamo con medici, infermieri, educatori, assistenti sociali e, perché no, ispettori del lavoro, funzionari dell'agenzia delle entrate, consulenti previdenziali, motivati e orientati ad aiutarci a trovare una soluzione. Allo stesso tempo, si tende a sottovalutare quanto questa *forma mentis* possa essere in parte il prodotto di alcune scelte organizzative, a partire dai sistemi di reclutamento e selezione, fino alle leve di motivazione del personale.

La motivazione è sovente considerata – erroneamente – una variabile indipendente del funzionamento organizzativo, ovvero un aspetto che incide in maniera sensibile sulle performance aziendali, ma che è data e non può essere modificata. Al più, si riconosce nell'incentivo economico l'unica leva capace di attivare la motivazione dei dipendenti. Nel settore pubblico, questa convinzione ha preso ancora più corpo, poiché i sistemi retributivi tipici delle burocrazie pubbliche sono stati accusati di essere non selettivi e di basarsi su automatismi, quali l'anzianità e il grado di servizio (Borgonovi, 1996). In realtà, gli studi sull'efficacia motivazionale dei sistemi di retribuzione ancorata al risultato in ambito pubblico hanno largamente dimostrato l'inefficacia degli incentivi economici come leva di motivazione (Perry et al, 2009). Secondo questa prospettiva le cause del fallimento degli incentivi di produttività sarebbero, dunque, da ascrivere a fattori di natura istituzionale, ovvero legate alle specificità del contesto pubblico: l'immaterialità del risultato, unita alla scarsa possibilità di standardizzare i comportamenti soprattutto di chi lavora nei servizi alla persona, rende gli incentivi economici poco efficaci (Weibel et al 2010). Inoltre, tali incentivi rischiano di ridurre la componente intrinseca della motivazione, ovvero quella correlata al piacere e al senso di missione di svolgere il compito (Frey e Jegen, 2001).

Secondo i teorici della motivazione intrinseca (Deci e Ryan, 2000), il comportamento umano sarebbe mosso non solo dalla volontà di ottenere una ricompensa – o di evitare una sanzione – grazie all'azione svolta, ma, in taluni casi, sarebbe l'azione stessa ad essere fonte di soddisfazione nel momento in cui si compie e prima di produrre conseguenze. Questo paradigma mette in discussione che gli strumenti classici della motivazione, rappresentati dalla metafora del bastone e della carota siano sufficienti per condizionare il comportamento umano. La questione che apre tale visione è, dunque, sotto quali condizioni si attivano le due tipologie di motivazione: le situazioni che limitano l'autonomia degli individui frustrerebbero questo desiderio; al contrario, contenuti di lavoro stimolanti, l'autonomia della gestione dei compiti e del tempo, la possibilità di poter applicare i propri talenti sarebbero, invece, fattori intrinsecamente motivanti.

Un altro aspetto scarsamente considerato nel comprendere (e quindi stimolare) la motivazione dei dipendenti, tanto più nel settore pubblico è la c.d.

motivazione pro-sociale, ovvero quella componente della motivazione attivata dalla consapevolezza che la propria azione ha un impatto positivo per la collettività (Grant, 2008). Benché tale bisogno sia distribuito in maniera differente tra le persone e dipenda in larga misura dalle attitudini individuali nonché dai valori dei singoli, si tratta di una componente della motivazione troppo spesso trascurata e scarsamente esplorata, tanto più nelle organizzazioni che, come quelle pubbliche, hanno per missione il miglioramento delle condizioni sociali. Paradossalmente, il costrutto non sfugge invece alle aziende private che tra gli obiettivi di investimento in programmi di responsabilità sociale di impresa e sostenibilità hanno identificato gli impatti positivi sulla motivazione dei dipendenti (Hur et al, 2018).

Un terzo approccio, affine ma non sovrapponibile alla motivazione pro-sociale, prende il nome di *Public Service Motivation* (PSM) (Perry, Hondeghem, & Wise, 2010), ovvero motivazione al servizio pubblico. Tale filone nasce proprio nell'ambito degli studi di pubblica amministrazione per meglio comprendere come mai la motivazione dei dipendenti pubblici funzionasse in maniera diversa rispetto al privato, inclusa la minore efficacia degli incentivi economici per stimolare le performance. Questo profilo motivazione è stato codificato in un modello validato ed è misurato con uno strumento di rilevazione basato su un questionario. Gli studi che hanno utilizzato questo strumento hanno dimostrato che chi è più caratterizzato da questo tipo di motivazione è anche più performante, oltre che più soddisfatto e meno interessato a cambiare lavoro, di chi ha un profilo motivazione meno orientato al servizio pubblico. Non sorprende che questo profilo motivazione sia più diffuso tra i dipendenti pubblici (soprattutto tra coloro più esposti ai servizi esterni più che quelli interni) e i dipendenti del terzo settore, mentre sia meno diffuso nel privato. L'aspetto interessante è che questa tipologia di motivazione non è determinata esclusivamente dalle inclinazioni individuali o background personale, ma è anche il prodotto del contesto lavorativo. In altre parole, le politiche aziendali possono non solo fare leva su questa componente della motivazione, ma anche svilupparla e consolidarla. Sulla base di una review della letteratura esistente, alcuni autori (Christensen e al, 2017) hanno identificato cinque gruppi di misure che la ricerca ha dimostrato essere utili per fare leva sulla PSM: 1) Attrarre e selezionare persone con un profilo motivazione più orientato al servizio pubblico, attraverso strumenti che guardino non solo alle competenze tecniche, ma anche alle inclinazioni individuali; 2) Dare conto ai dipendenti di come l'azione amministrativa produce valore, incoraggiare l'autonomia e l'iniziativa dei singoli nell'identificare strade per soddisfare i bisogni collettivi e permettere loro di impegnarsi in quello in cui si crede (e allo stesso tempo sorvegliare che le attività più routinarie o più stressanti siano alternate con altre); 3) Disegnare ruoli e creare occasioni

che permettano ai dipendenti di entrare in contatto con l'utenza e con chi ha tratto valore dalla loro azione, anche attraverso la rappresentazione narrativa del valore generato dalla propria azione; 4) investire soprattutto sui più giovani e sui neo-assunti, in quanto è proprio la fase di 'on-boarding' quella in cui è più facile agire su queste leve; infine, 5) definire e comunicare con chiarezza e coerenza la missione sociale dell'ente e i valori pubblici alla base dell'azione amministrativa.

Come si applicano queste logiche alle Aziende Casa? Alcune delle risposte a questa domanda arrivano da alcuni dei manager del settore che hanno seguito il programma CasaManager.

“Anche l'elemento variabile della retribuzione nel tempo, si è trasformato di fatto in un elemento fisso e garantito a pioggia. Si rileva che l'elemento variabile della retribuzione veniva erogato in modo approssimativo, senza una effettiva valutazione” (DG di un'azienda di circa 50 persone del Nord)

“Non tutto può essere spiegato con la leva salariale. [...] Questa “proposta” e gli inattesi esiti della stessa hanno quindi messo in qualche misura in discussione l'approccio meramente contrattuale alla perdita di motivazioni rilevata nel personale che giocoforza aveva ed ha dei riflessi sulla erogazione dei servizi alla clientela peraltro connotata da un'utenza debole. L'essere sostanzialmente in prima linea per la Società e per i propri dipendenti bersagliati, anche sulla stampa, ora dal politico di turno, ora dall'utente, ora dalle imprese fornitrici, ora dal difensore civico, non può trovare risposta e “conforto” unicamente nella leva retributiva, appare chiaro come sia necessario guardare oltre, ovvero alla storia professionale di ciascuno, alle aspettative, anche in un contesto difficile come l'attuale” (Dipendente di un'azienda del Nord di circa 70 persone)

“I vertici molte volte, per la pace sociale, impiegano i nuovi assunti per quei lavori che gli altri dipendenti non desiderano svolgere. Lavorare a contatto con l'utenza per esempio è una di quelle mansioni non gradite e così, l'ultimo arrivato viene messo allo sportello. È intuitivo che seppure il fine sia quello di ridurre la conflittualità e indurre i “vecchi” ad accettare i nuovi assunti, il messaggio che passa è dir poco sbagliato: si induce a pensare che lavorare con l'utenza sia un lavoro di scarso valore, che può essere ricoperto da chiunque, mentre abbiamo imparato che lo sportello è uno dei luoghi dove l'utente può essere “istruito”, può essere pungolato e indotto a tenere comportamenti più corretti, se la persona che ha di fronte assume il giusto atteggiamento e sa come indirizzarlo” (Dipendente di un'azienda di circa 150 persone)

Le risposte proposte sono solo alcune – tra le più rappresentative – che mostrano uno spaccato dal di dentro delle origini della crisi motivazionale delle Aziende Casa e delle misure non sempre adeguate a rispondere a questa. Che l'apparato di strumenti di valutazione della prestazione finalizzato all'erogazione degli incentivi non sia uno strumento adeguato a stimolare la motivazione né le performance appare pacifico: lo strumento è usato in maniera inappropriata e in ogni caso appare inadeguato a risarcire i dipendenti degli aspetti per loro più demotivanti, come le polemiche sulla stampa o i conflitti con gli utenti. Allo stesso tempo, la scarsa consapevolezza di quanto il personale di contatto passa essere un fattore critico di creazione di valore (come meglio espresso nel capitolo 2 tra le leve di *service management*), combinato alla scarsa considerazione dell'impatto motivazionale delle scelte di assegnazione di ruoli e funzioni porta al paradosso dello sportello: nonostante sia una delle attività potenzialmente a più alto valore aggiunto perché si ha la possibilità di influenzare l'utenza, che richiedono più capacità relazionali oltre a quelle tecniche, che – se adeguatamente accompagnate sul piano del significato – possono diventare le meno routinarie e più socialmente motivanti, poiché la relazione con l'utenza è faticosa e soprattutto poiché si svolge tipicamente lontana dagli uffici di produzione, lavorare in questi luoghi è considerata una *diminutio*.

Nel processo di terzizzazione delle Aziende Casa gli spazi di interazione tra il personale e l'utenza aumentano. Inoltre, tanto più l'Azienda è grande in termini di numero di dipendenti e di volumi di unità abitative, tanto è probabile che siano numerosi e frammentati i punti di contatto oltre al tradizionale sportello, dai tecnici che si occupano dei sopralluoghi in caso di manutenzioni, al personale dell'ufficio legale incaricato del recupero crediti. La capacità degli operatori di generare valore in questi momenti di scambio dipende in larga parte dalla rappresentazione che è offerta loro del significato del loro lavoro e dell'importanza che attribuiscono a quel momento di interazione.

In altre parole, è proprio dai momenti di contatto con l'utenza che il personale produce il più alto valore aggiunto. Allo stesso tempo, per poterlo fare, occorre aiutare le persone a riconnettersi con la mission stessa dell'azienda, con i valori che la animano. In questo modo, lo stesso momento di contatto diventa da estenuante perdita di tempo a occasione di realizzazione professionale e stimolo alla motivazione prosociale.

Box 1. Caso di People Engagement in ATC Piemonte centrale

A giugno 2019 l'ATC del Piemonte Centrale, in occasione dei 3rd European Responsible Housing Awards di Housing Europe, l'organizzazione ombrello che rappresenta in Europa le federazioni nazionali che si occupano di social housing di 24 paesi, ha ricevuto il premio per avere realizzato il miglior progetto di People Engagement.

A essere riconosciuta è stata anzitutto la capacità di proporre una traiettoria di cambiamento che partisse dalle persone, anche attraverso l'utilizzo della formazione, per permettere all'azienda di dotarsi di nuovi linguaggi e prospettive di significato. Il progetto, che ha coinvolto dai vertici dirigenziali allo staff di linea, è stato costruito attorno all'idea di accompagnare il personale in un processo di sense making riguardo alla nuova funzione di ATC. A questo scopo si è offerto al personale un lessico comune e strumenti manageriali utili per condividere la diagnosi delle criticità organizzative e di servizio, al fine di dar vita a una revisione dei processi in essere. Ma la proposta delle iniziative da realizzare per superare gli ostacoli e le criticità sono state demandate a piccoli gruppi di innovazione, al fine di coinvolgere il personale nella fase ideativa delle soluzioni. I frutti di questo approccio si sono rivelati positivi: sono state anzitutto individuate alcune aree critiche, quali la necessità di migliorare la comunicazione con l'utenza e gli stakeholder istituzionali, di potenziare la presenza e la qualità dei servizi sul territorio, e di identificare strategie volte a una riduzione della morosità. La decisione di inserire nei gruppi di lavoro professionisti con competenze, esperienze e ruoli organizzativi diversi ha portato all'elaborazione di progetti concreti, effettivamente implementabili.

Delle varie proposte sviluppate, due in particolare si distinguono: un nuovo servizio di ascolto, supporto ed attenzione prevenzione dal rischio indebitamento per gli utenti a rischio morosità o già debitori, per migliorare le performance di incasso e che contribuisce ad abbattere ridurre la morosità; un progetto di auto-manutenzione che permette una riduzione dei costi di gestione delle riparazioni e soprattutto dei tempi di intervento, grazie ad un coinvolgimento più attivo dell'utenza. L'intervento formativo ha quindi permesso di innescare un meccanismo virtuoso: dipendenti motivati a mettere a disposizione e a migliorare le proprie competenze sono anche più capaci di immaginare e realizzare soluzioni nuove ad alto impatto per l'utenza; dall'altro, sentirsi parte di un nuovo progetto aziendale, con una mission rinnovata riconosciuta e servizi più efficaci è di per sé fonte di rinnovato orgoglio e coinvolgimento.

Fonte: SDA Bocconi

5.5 Creare valore per i dipendenti, capaci di creare valore per l'azienda

Uno dei pionieri delle teorie motivazionali, Abraham Maslow, illustrò già nei primi anni '50 l'importanza di conoscere le differenze dei bisogni delle persone per progettare i sistemi di gestione delle risorse umane. Più recentemente, si è cominciato a guardare alle politiche di gestione delle persone come sistema di offerta rivolto alle persone finalizzato non solo ad attrarre potenziali candidati dall'esterno, ma anche a motivare i dipendenti attuali. Tale sistema di offerta è stato definito "il pacchetto di benefici funzionali, economici e psicologici forniti dall'assunzione e identificati con l'azienda datrice di lavoro" (Barrow and Ambler, 1996). Il focus di tale definizione è proprio sui benefici, non solo economici, ma anche intrinseci, che un'organizzazione è in grado di offrire e soddisfare. Secondo questo approccio che mutua alcune logiche dal marketing, ogni organizzazione, in maniera più o meno consapevole, offre il suo pacchetto di benefici ai propri dipendenti. Sovente si tratta di una proposta di valore implicita, che nel settore pubblico non di rado rischia di essere al ribasso: basso rischio e basso impegno, a fronte di un basso salario e poche chance di crescita professionale. Il limite di una proposta di valore così povera è che rischia di impoverire i comportamenti e persino le aspettative di comportamento diffuse, con i conseguenti impatti sugli aspetti motivazionali. Al contrario, è dimostrato (Ewing et al. 2002) che la costruzione e comunicazione di una proposta che esprima il valore complessivo dell'offerta dell'impiego, che vada oltre i termini strettamente contrattuali, ma che comprenda anche gli elementi di valore immateriali, come l'orgoglio di appartenere ad una data organizzazione, la possibilità di lavorare in un ambito di eccellenza, ha un impatto positivo sulla performance complessiva dell'azienda, poiché aiuta ad allineare le competenze e i comportamenti con le attese dell'organizzazione. Nelle aziende pubbliche la componente che potrebbe essere meglio valorizzata nella proposta di valore ai dipendenti riguarda proprio la possibilità di generare, attraverso la propria azione, un impatto esterno positivo e rilevante nella propria comunità e nella società nel suo insieme. Ma per farlo, occorre che l'azienda nel suo insieme rivolga lo sguardo e le strategie di gestione verso questo orizzonte.

Il punto di partenza per ragionare sulla proposta di valore dell'azienda verso i propri dipendenti può essere l'analisi di cosa trovano oggi nel proprio luogo di lavoro, oltre allo stipendio. Alcune componenti tipiche del settore pubblico, come ad esempio la sicurezza dell'impiego e la possibilità di conciliare più facilmente gli impegni professionali con quelli extra-professionali, per citare due esempi, possono essere dei fattori di valorizzare in maniera più proattiva. Così come l'utenza dei servizi è altamente differenziata e può essere segmentata sulla

base dei diversi bisogni, allo stesso modo il personale può essere esplorato provando ad identificare chiavi di letture plurali che permettano di meglio indagarne i bisogni, a partire dai dati anagrafici.

Se prendiamo i dati delle 13 aziende che hanno partecipato alla già citata survey, il profilo del personale complessivo censito – che ammonta a poco meno di 1000 dipendenti – può suggerire alcune riflessioni sui bisogni delle persone (Tabella 5.3).

Tabella 5.3. Profilo del personale per coorti di età

		< 30 anni	31-40 anni	41-50 anni	51-60 anni	> 61 anni
	Valori assoluti	18	108	343	365	155
Numero dipendenti	989	2%	11%	35%	37%	16%
Numero dirigenti	45	0%	0%	16%	62%	22%
Numero quadri	160	0%	1%	22%	44%	33%
Numero dipendenti laureati	337	1%	12%	38%	38%	11%
Numero dipendenti donne	522	1%	11%	37%	39%	11%
Numero di part-time	84	1%	8%	38%	46%	6%
Numero di permessi 104	594	0%	0%	23%	58%	19%

Fonte: SDABocconi, CasaLab (N=12 Aziende Casa: ATER di Latina, ATC Piemonte Centrale, ARTE Imperia, ATER Frosinone, ARTE Genova, ALER Pavia – Lodi, ACER Parma, MM Divisione Casa, Casa SpA di Firenze, ACER Modena, ALER Brescia-Cremona-Mantova, ATERP Calabria).

Il dipendente medio è una donna di mezza età, con genitori a carico (e correlati permessi), non laureata. Se guardiamo più nel dettaglio i dati si nota che oltre la metà del personale ha più di 50 anni, mentre appena il 13% del personale è sotto i 40 anni e sotto i 30 si contano appena 18 persone su 989, pari al 2%. Sempre nella fascia over 50 si concentrano quasi tutte (84%) le poche (45 su 989 dipendenti) posizioni dirigenziali e i quadri (77%). La senilità del profilo dei dipendenti porta con sé alcuni vincoli che si estrinsecano ad esempio in un'alta diffusione di permessi di assistenza a disabili (ex. Art. 104), fenomeno che riguarda ben oltre la metà dei dipendenti e che si concentra per oltre i tra quarti del totale dei permessi accordati al personale over 50, anagraficamente più probabilmente impegnati nella cura di genitori anziani. Questo dato può essere letto anche alla luce dell'alta femminilizzazione delle aziende: a discapito della vocazione tecnica del settore, la percentuale di donne supera largamente la metà. Infine, si rileva anche la scarsa diffusione di personale laureato (un terzo del

totale), più o meno equamente distribuito in coerenza con le coorti d'età del settore (e pertanto non si ravvisa una maggiore concentrazione dei laureati tra più giovani). Questa distribuzione per coorti di età ci indica alcune piste di azione: la prima è che gli spazi di rinnovamento nei prossimi anni sono ampi, in vista del turnover, pertanto occorre progettare con consapevolezza e sguardo fermo sulla proposta di valore non solo quali profili sono più coerenti con le strategie aziendali, come sottolineato nel paragrafo 4.3, ma anche e soprattutto quali attitudini e motivazioni sono coerenti con la funzione; in secondo luogo, gli spazi assunzionali in vista richiedono alle aziende di ripensare alla propria offerta di valore per poter attrarre profili coerenti con la missione dell'azienda; infine, per personale di età avanzata che è destinato ad essere una componente dominante dell'organizzazione può essere destinatario di politiche di welfare aziendale e di comunicazione specifiche.

Un esempio di applicazione di questa logica è il progetto realizzato in ATER Gorizia, nell'ambito di Casamanager, volto a riformulare la proposta di valore dell'Azienda partendo proprio dalla percezione dei bisogni del personale (Box 2).

Box 2. Caso di riformulazione della Value Proposition a partire da un'indagine sui bisogni del personale in ATER Umbria

L'ATER di Gorizia è una realtà di 65 dipendenti, dove oltre i due terzi hanno più di 46 anni, in prevalenza donne. Per la maggioranza non sono laureati, l'azienda ha visto crescere soprattutto le professioni amministrative, che oggi sono la maggioranza dell'azienda. Per meglio conoscere i bisogni del personale e mettere a fuoco quali leve agire per migliorare la motivazione delle persone, è stato somministrato ad un terzo del personale, selezionato al fine di essere il più possibile rappresentativo della popolazione, un questionario volto a indagare quali aree di bisogno erano meno soddisfatte dall'azienda. Se tutti hanno segnalato il bisogno di vedere riconosciuto il proprio contributo, segmenti diversi di personale hanno segnalato con maggiore intensità bisogni diversi. Ad esempio, i tecnici sembrano la categoria più in crisi professionalmente: i più senior segnalano il bisogno di vedere riqualificare il proprio profilo professionale, forse anche alla luce della riduzione dell'impegno aziendale sul fronte della costruzione. I tecnici più giovani, invece, segnalano non tanto l'esigenza di riqualificazione, quanto quella di una più chiara definizione della propria identità professionale, forse anche alla luce della richiesta di allargare la propria area di intervento a nuovi ambiti, come ad esempio quello del welfare. Al contrario, l'area amministrativa è quella dove sembra più alto il rischio di alienazione, in virtù di una componente più routinaria e meno a contatto con l'utenza, e il bisogno espresso è di maggiore autonomia nella gestione del lavoro e autorealizzazione. Il personale a più alto rischio demotivazione è soprattutto quello più senior e i non laureati, che lamentano la perdita del senso di missione del proprio lavoro, probabilmente in quanto impegnati in attività a minore valore aggiunto e anche in postazioni dove è meno visibile il prodotto nel suo insieme e il valore generato. Al polo opposto, i laureati e anagraficamente più giovani sentono la mancanza di modelli di lavoro più flessibili e contemporanei (come il telelavoro) utile a meglio conciliare gli impegni professionali con quelli delle giovani famiglie.

Questo momento di ascolto ha permesso di individuare alcune leve di progettazione organizzativa per meglio rispondere ai bisogni del personale, come ad esempio un modello di gestione capace di valorizzare una maggiore autonomia dei singoli e gestione per obiettivi anche al fine di rendere le forme di telelavoro praticabili; un programma di formazione, ma anche di comunicazione aziendale volto a meglio chiarire obiettivi e risultati perseguiti dall'azienda; un'iniziativa di job rotation per favorire (e legittimare) la costruzione di identità professionali meno asfittiche e favorire lo scambio di competenze, oltre ad un maggiore integrazione organizzativa.

Fonte: Project Work Casamanager del DG ATER Gorizia

Bibliografia

- Airoldi, G., Brunetti, G., & Coda, V. (1994). *Economia aziendale*, Bologna. Il Mulino, 3-4.
- Ambler, T., & Barrow, S. (1996). The employer brand. *Journal of brand management*, 4(3), 185-206.
- Borgonovi, E. (1996). I principi dell'azienda nell'economia pubblica. *Introduzione in AAVV*.
- Ewing, M. T., Pitt, L. F., De Bussy, N. M., & Berthon, P. (2002). Employment branding in the knowledge economy. *International Journal of advertising*, 21(1), 3-22.
- Frey, B. S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of economic surveys*, 15(5), 589-611.
- Grandori, A. (1995). *Organizzazione e comportamento economico*. Il mulino.
- Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of applied psychology*, 93(1), 48.
- Hur, W. M., Moon, T. W., & Ko, S. H. (2018). How employees' perceptions of CSR increase employee creativity: Mediating mechanisms of compassion at work and intrinsic motivation. *Journal of Business Ethics*, 153(3), 629-644.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management science*, 26(3), 322-341.
- Perry, J. L., Hondeghem, A., & Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5), 681-690.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American psychologist*, 55(1), 68.

- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for performance in the public sector-benefits and (hidden) costs, *20*(2), 387-412.
- Wright, B. E., Hassan, S., & Christensen, R. K. (2017). Job choice and performance: Revisiting core assumptions about public service motivation. *International Public Management Journal*, *20*(1), 108-131.

6. *Le policy della casa in una prospettiva europea* di *Noemi Gallo*

6.1 Perché guardare al contesto internazionale ed europeo

Le circa novanta aziende casa italiane (ex IACP) sono state, insieme alle cooperative, le artefici dello sviluppo dell'edilizia sociale italiana. L'ERP, Edilizia Residenziale Pubblica, non solo ha rappresentato - tra il secondo dopoguerra e gli anni '70 - un formidabile ascensore sociale ma anche un posto di lavoro per le migliaia di italiani che vennero coinvolti nella "grande macchina per la casa" dei piani INA-Casa.

Da più di 20 anni però questo circolo virtuoso si è inceppato: la struttura sociale delle nostre città è profondamente cambiata così come i bisogni di *welfare*, e l'utenza dell'alloggio popolare è sempre più caratterizzata dalla presenza di situazioni di disagio, rendendo arduo il raggiungimento di un equilibrio finanziario nella gestione del parco immobiliare pubblico.

Per questa ragione è oggi fondamentale disegnare *policy* nazionali più coerenti con il bisogno effettivo che siano generatrici di impatti positivi sul sistema di *welfare* e sul sistema economico ed imprenditoriale dei nostri territori.

Il presente Capitolo intende fornire elementi di contesto e spunti, colti dalle realtà nazionali a noi più prossime, per sviluppare un approccio più efficace e allineato agli standard europei nella strutturazione dei progetti, anche al fine di riuscire a cogliere opportunità di finanziamento comunitario o da parte delle istituzioni finanziarie multilaterali.

L'interlocuzione ed il confronto sulle buone pratiche in sede internazionale è essenziale per comprendere e mutuare schemi e metodologie che altrove si sono rivelati di successo e, parallelamente, riconoscere potenziali errori da evitare.

In conclusione si presentano alcune traiettorie di lavoro che potrebbero condurre ad una maggiore fiducia verso il sistema di *housing* sociale pubblico

italiano e indichino quali siano gli strumenti utili a stimolare e garantire un flusso di investimenti significativo e costante per le infrastrutture dell'abitare sociale in Italia, anche attraverso alleanze ampie anche con il mondo privato e *no profit*.

Le riflessioni condotte traggono ispirazione anche dall'esperienza di questi ultimi cinque anni in ATC Piemonte Centrale, dal confronto interno a gruppi di lavoro europei condiviso dalla scrivente con il dott. Gianluca Periotto -Vice Direttore e CFO del gruppo ATC- e da note e documenti redatti a partire dal 2016 cui si attinge in questa trattazione.

6.1.1 Cenni di inquadramento

Prima di confrontare i dati¹ del nostro Paese con il contesto europeo ed internazionale occorre una precisazione definitoria.

In Italia con *Social Housing* si intende il patrimonio immobiliare destinato alla locazione temporanea e realizzato principalmente attraverso il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) della Cassa Depositi e Prestiti; queste unità immobiliari sono dedicate alle famiglie della cosiddetta "zona grigia", vale a dire nuclei non così poveri da avere accesso all'edilizia pubblica, ma allo stesso tempo non così benestanti da poter soddisfare il loro bisogno attraverso il ricorso al mercato privato. Attraverso il FIA ad oggi, sono stati messi a disposizione tra i 10.000 e 20.000 appartamenti in tutto il Paese, con canoni calmierati, al di sotto dei valori di mercato.

La popolazione più fragile fa riferimento invece all'*housing* pubblico gestito dagli ex Istituti Autonomi Case Popolari (ex IACP); oppure, come avviene sempre più spesso, ha i requisiti per accedervi, ma non può far valere questo diritto per mancanza di alloggi disponibili.

Su un portafoglio di ca. 700.000 appartamenti locati dal servizio pubblico a canoni anche dieci volte inferiori ai valori di mercato, infatti, il fabbisogno stimato è di circa il doppio rispetto alla disponibilità attuale. Sono approssimativamente 1.200.000 i nuclei familiari che vivono nel nostro Paese una situazione di grave disagio economico ed abitativo² e 650.000 le domande di assegnazione giacenti presso gli uffici comunali dedicati.

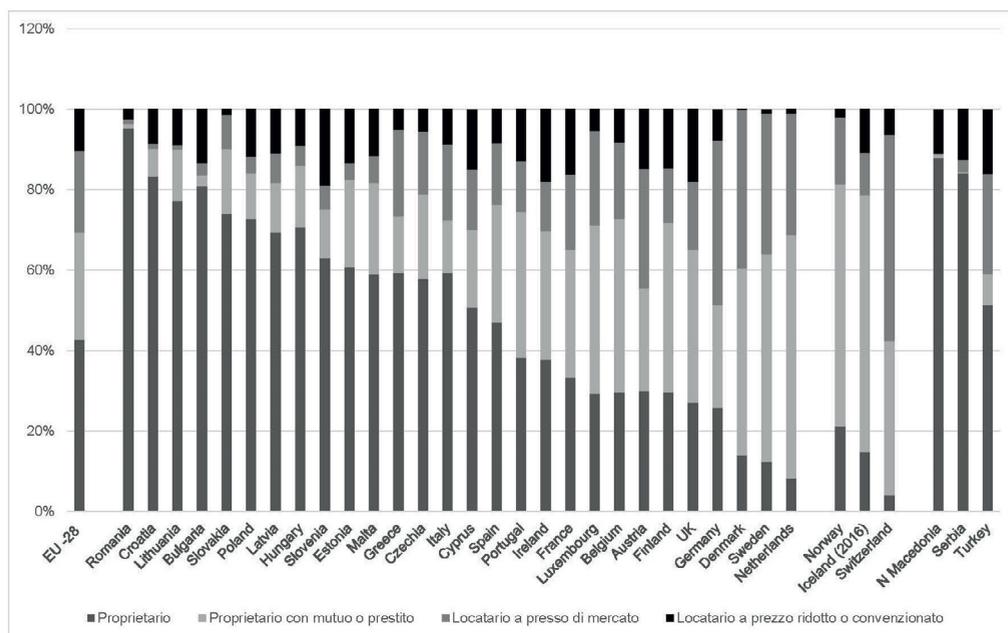
Da qui in poi si utilizzerà una definizione estensiva di *Social Housing* e cioè comprendente sia la casa pubblica sia le altre opzioni descritte. Per una corretta comprensione del fenomeno, tuttavia, è necessario tenere a mente la distinzione tra le due tipologie.

¹ I grafici e le chiavi di lettura proposte in questo paragrafo concernenti il confronto europeo, sono tratte da "The State of Housing in EU 2018" redatto a cura dell'Housing Europe Observatory di Housing Europe, European Federation of Public, Cooperative and Social Housing. Bruxelles, ottobre 2019.

² Dati Nomisma-Federcasa 2015 su dati Bankitalia 2014. Cit. in bibliografia.

Anche per ragioni strutturalmente legate alle politiche per la casa pubblica, orientate *ab origine* alla vendita, l'Italia vede una netta prevalenza degli alloggi in proprietà rispetto alla locazione, così come avviene in Spagna e nei paesi dell'Est Europa. In altri paesi come Germania ed Austria, invece, i due comparti sono quasi equivalenti. Il mercato della locazione continua ad essere scarso nel nostro Paese - meno del 30% dell'intero *stock* immobiliare residenziale - e utilizzato soprattutto dai segmenti di popolazione con i redditi più bassi. La fetta di "mercato" locativo sociale vede numeri ancora più ridotti dell'Italia rispetto agli standard europei: il 3,7% dell'intero patrimonio residenziale nazionale, contro il 15% della Francia ed il 17% del Regno Unito (Figura 6.1). È inoltre importante sottolineare che sia nei paesi scandinavi, sia in Francia, Germania, Austria, Irlanda e Regno Unito, le *Social Housing Organisations* (SHOs) gestiscono una quota importante ed economicamente significativa di immobili a canone di mercato o poco inferiore, pari in Svezia ad esempio a circa il 51% del mercato della locazione. A Vienna, Berlino, ed in altre città, le SHOs operano anche come *general contractor* di sviluppi immobiliari da alienare a prezzi di mercato.

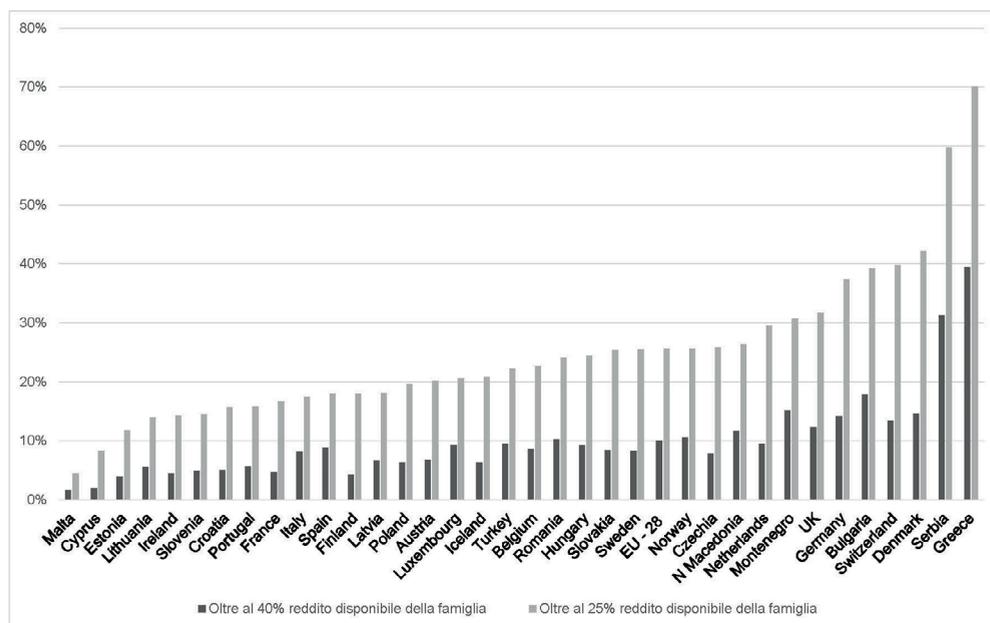
Figura 6.1. Distribuzione della popolazione per titolo di godimento. (Media EU 28, 2015=100)



Fonte Eurostat SILC. (1) Dato provvisorio

Valutando poi il costo dell’abitazione, si può osservare come anche i paesi che possiedono un ampio *stock* immobiliare sociale e che quindi rispondono meglio a questo bisogno, vedono comunque affermarsi un *trend* per cui la casa è divenuta la maggiore voce di spesa nel portafoglio dei propri cittadini. In media, nel 2015, circa un quarto del totale del bilancio delle famiglie europee è stato destinato a spese per la casa: era il 21,7% nel 2000.

Figura 6.2. Incidenza dei costi per la casa sul reddito 2017 (per fasce di reddito)



Fonte: EU-SILC [ilc_meded01]

I costi per le utenze domestiche di un patrimonio edilizio ancora largamente inefficiente³, nonostante le molte risorse spese per interventi di riqualificazione energetica, arrivano a triplicare la spesa del canone di affitto per la maggior parte delle famiglie. Più dell’11% della popolazione europea combatte ogni giorno per accedere ad una casa riscaldata adeguatamente⁴.

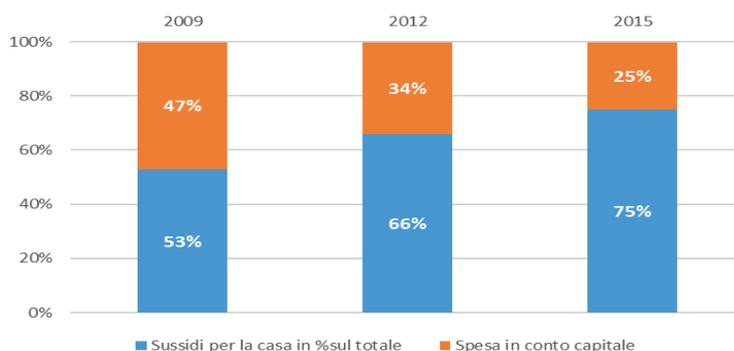
³ Il settore edilizio è quello che consuma la maggior parte di energia in Europa: circa il 40% del consumo finale, di cui poco meno del 30% è da attribuire all’edilizia residenziale. Si stima che tre edifici europei su quattro siano non efficienti da un punto di vista energetico. Fonte: Housing Europe, 2017.

⁴ Secondo i dati dell’Energy Poverty Observatory della Commissione Europea, 2016.

Nel 2017 il 10,2% delle famiglie europee ha speso più del 40% del proprio reddito in costi per l’abitazione, ma questa quota sale al 37,8% se si considerano i nuclei a rischio povertà. Eurostat evidenzia inoltre come gli europei a rischio povertà schiacciati dai costi per l’abitazione siano cresciuti rispetto ai livelli pre-crisi: dal 35,9% nel 2005 al 39,3% nel 2015.

Questo *trend* ha indubbiamente contribuito ad orientare le politiche dei governi verso una maggiore spesa per sussidi penalizzando di contro la spesa in investimento: tra il 2009 e il 2015 si è passati da 54,4 a 80,8 miliardi di euro.

Figura 6.3. Quota di finanziamento pubblico in conto capitale per lo sviluppo dell’housing rispetto alla percentuale spesa per indennità di alloggio. EU 28



Fonte: Eurostat COFOG 2016.

È evidente come, soprattutto nel contesto italiano caratterizzato da elevato debito pubblico e stagnazione economica, gli interventi di sussidio per l’accesso alla casa siano destinati a una costante contrazione a fronte della scarsa capienza dei capitoli dei bilanci pubblici dedicati al *welfare*.

Da questo quadro emerge una situazione di condivisa “fatica” in Europa nel garantire l’accesso ad una casa efficiente e sostenibile, benché in misura differenziata in ogni realtà territoriale. Questo fenomeno, visto dal lato delle opportunità, è però interessante. Il cosiddetto “Rapporto Prodi⁵” del 2018, identifica in 100-150 miliardi di Euro ogni anno il *gap* di investimento in infrastrutture sociali da dedicare a salute, scuola e abitazione accessibile, di cui 57 miliardi solo per l’*housing*. Il rapporto mette anche in luce le potenzialità di un mercato di

⁵ Dati elaborati dalla High Level Task Force europea nel rapporto sugli investimenti in infrastrutture sociali dell’Unione 2018. Cit. in bibliografia.

investitori disponibili a redditività pazienti, e, contemporaneamente, interessati a collaborare con il pubblico nel colmare questo *gap*. Il tema casa è senza dubbio multidimensionale, e, come si intreccia saldamente con il *welfare*, così può avere un ruolo significativo nella lotta al cambiamento climatico e per la sostenibilità ambientale delle nostre città.

Dentro questo perimetro ampio, il confronto europeo permette di identificare alcune fragilità peculiari della situazione nazionale ed anche quali soluzioni, sperimentate all'estero, possono essere adattabili alle esigenze italiane.

6.1.2 Overview sui principali temi sviluppati nelle reti internazionali e ruolo dei principali player

Nel suo complesso, la situazione dell'*housing* nell'Unione Europea è caratterizzata da problematiche e criticità simili alle nostre da est a ovest e da nord a sud. Sono coinvolti nell'affrontarle sia soggetti istituzionali sia reti associative, e *forum* ed organizzazioni non governative. La Tabella 6.1 elenca i *players* principali ed il ruolo che svolgono.

Come si evince dallo schema, l'associazione delle federazioni, Housing Europe, ha un ruolo fondamentale nell'ambito delle *policy* anche grazie alla vasta rappresentanza che la partecipa e alla rilevanza del patrimonio immobiliare su cui operano le aderenti: 24 paesi e 45 federazioni nazionali associate, per circa 26 milioni di abitazioni e cioè l'11% dell'intero *stock* immobiliare residenziale d'Europa.

L'Unione per il Mediterraneo con il *Working Group on Affordable and Sustainable Housing* allarga l'orizzonte a 15 paesi della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo con la finalità di predisporre *position papers* e di allestire momenti di confronto scientifico sul tema. *The UNECE Committee on Urban Development, Housing and Land Management*", infine, è un soggetto intergovernativo attivo sin dal 1947 che studia le città in chiave *smart* e sostenibile, *housing* e sviluppo economico connesso. La dimensione di supporto finanziario, accompagnata da una importante *expertise* sulle attività di assistenza tecnica, è governata dalle due istituzioni finanziarie multilaterali: la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e la Banca di Sviluppo del Consiglio di Europa (CEB), più piccola e con un *focus* maggiormente accentuato sugli impatti sociali. L'interesse all'investimento in operazioni di *housing* sociale da parte di BEI e CEB si è concentrato prevalentemente nei paesi dell'Est Europa e in misura molto ridotta verso quelli del Sud Europa. Recentemente, per contro, vi è stata una attenzione rinnovata a questo ambito geografico proprio per supportare la necessità divenuta importante in contesti in cui la locazione non è un mercato molto sviluppato.

Tabella 6.1. Principali player coinvolti nell'housing in Europa. Dettaglio per attività

	Forum	Advocacy	Lobbying	Finance
Scala	 + locale/regionale	 + 		 + nazionale
Destinatari	Singole aziende casa		 European Commission	 + singole aziende casa
Soggetto	 European Housing Network  EUROPEAN FEDERATION FOR LIVING	 HOUSING EUROPE  Union pour la Méditerranée Union for the Mediterranean الاتحاد من أجل المتوسط  UNEP Housing and Land Partnership	 HOUSING EUROPE	 European Investment Bank  CEB COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK BANQUE DE DEVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE + Banche pubbliche nazionali (Caisse des Depots, CdP, Landesbanken e Sparkassen, ecc.)
Output	<ul style="list-style-type: none"> • scambio di buone pratiche • progetti europei 	<ul style="list-style-type: none"> • conoscenza più diffusa del sistema casa sociale • documenti istituzionali e action plan 	<ul style="list-style-type: none"> • emendamenti a direttive e provvedimenti • orientamento allocazione fondi 	<ul style="list-style-type: none"> • pipeline di progetti raccolti per Paese • Business Plan sostenibili per iniziative di social housing
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • trasferimento di conoscenza • crescita delle organizzazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • sensibilizzazione sul tema dell'accesso alla casa come diritto fondamentale e sul ruolo delle istituzioni nel migliorare la qualità della vita delle persone • azione sui governi 	<ul style="list-style-type: none"> • policy volte alla integrazione e coesione sociale • lotta ai cambiamenti climatici • contrasto alla povertà • spinta alla mobilità soprattutto giovanile in Europa 	<ul style="list-style-type: none"> • contrasto all'emergenza abitativa e homelessness • rigenerazione urbana • contrasto ai cambiamenti climatici • risparmio di spesa pubblica

Le sfide principali cui fare fronte attraverso le varie reti internazionali si possono riassumere in:

- contrazione della spesa pubblica a livello statale, regionale e municipale;
- emergenza migranti;

- emergenza povertà/*homelessness*;
- progressivo inesorabile invecchiamento della popolazione europea (*ageing*);
- costo crescente dei canoni di locazione nei centri urbani;
- generale scarsità di patrimonio residenziale a costi accessibili, soprattutto nelle aree metropolitane e costo del terreno;
- riduzione del finanziamento bancario sia per le limitazioni poste da Basilea IV, sia a causa delle nuove regole Eurostat, che, in presenza di determinate condizioni, fanno rientrare i debiti degli operatori di edilizia sociale all'interno del debito pubblico.

Anche estendendo l'orizzonte geografico, si può osservare come, sullo sfondo delle varie specificità nazionali, insista il tema della finanziabilità delle iniziative e della garanzia della loro sostenibilità economica e sociale.

6.2 I diversi modelli di *governance*

Il tema della *governance* è centrale per garantire continuità e solidità ad un sistema che si rivolge alle persone più fragili e che contribuisce alla tenuta sociale delle comunità. Le politiche per la casa sono infatti fondamentali nello sviluppo delle città, influenzano come esse crescono, si trasformano e competono: il governo ed i modelli di finanziamento dell'*housing* sono fattori chiave.

Di seguito si riassumono le caratteristiche salienti della *governance* del sistema dell'*housing* sociale nei principali paesi europei apprese negli anni di lavoro e nelle varie missioni bilaterali di approfondimento.

1. In tutti i paesi europei il sistema degli operatori, a prescindere dalla natura giuridica, ha stabilito ambiti associativi di rappresentanza unitaria. Esistono federazioni che raccolgono intorno allo stesso tavolo i soggetti pubblici di gestione della casa sociale, le cooperative edilizie, gli operatori di ispirazione filantropica/religiosa e le imprese private.
2. In tutti i paesi europei il servizio pubblico e gli operatori privati si rappresentano e si raccontano come sistema unitario che fa *lobbying* per garantire continuità e sostegno al mondo della casa sociale, facendo leva sugli impatti complessivamente realizzabili.
3. Fuori dall'Italia non si percepiscono elementi di competizione da parte del sistema pubblico rispetto al privato imprenditoriale o filantropico anche grazie alla relativa solidità economico-finanziaria dei gestori pubblici e alla sostenibilità delle iniziative di *social housing* assicurata dal sistema statale e municipale di *welfare* alla persona.

4. Tutti i soggetti della costellazione si concentrano sull'obiettivo di rafforzare ed espandere il sistema nel suo complesso, acquisendo così sempre nuovi spazi di penetrazione per le proprie richieste presso i governi e rilevante capacità di influenza sulle *policy*.
5. L'ampiezza di voci e quindi di rappresentanza del sistema dell'*housing* sociale garantisce, di norma, una posizione di contrattazione più forte con i vari livelli amministrativi e questo contribuisce a definire un quadro legislativo meno penalizzante e più flessibile (ad esempio in materia di partenariato pubblico-privato ed appalti).
6. Il tema della sostenibilità economica degli enti è maggiormente "risolto" al momento dalla presenza di sovvenzioni versate direttamente ai soggetti gestori, anche se le tendenze delle riforme vanno verso una diminuzione di contributo pubblico. L'"aiuto alla persona" rende solvibili gli utenti e genera entrate certe per gli enti, sufficientemente adeguate rispetto ai costi di manutenzioni e investimenti.
7. Il problema di garantire gli investimenti esiste anche fuori dall'Italia. Per questa ragione, nella maggior parte degli stati, è presente un soggetto "aggregatore" che raccoglie le esigenze di investimento ed è in grado di validare i piani economico-finanziari e catalizzare risorse finanziarie attraverso una differenziazione delle fonti (Stato, banche pubbliche di sviluppo).
8. La maggiore differenziazione degli *assets* di portafoglio immobiliare delle *Social Housing Organisations* - edilizia pubblica, a canone calmierato e di mercato - permette introiti maggiori, il contenimento degli impatti della morosità ed un ruolo più significativo delle aziende stesse, oltre che garantire l'equilibrio economico.
9. L'ampiezza di questo posizionamento di mercato genera inoltre:
 - una elevata massa critica di interventi, necessaria per accedere a interventi di investitori come BEI o CEB (Francia, Spagna, Irlanda, Estonia, UK).
 - Facilità di alleanze istituzionali con soggetti pubblico/privati: casse depositi e prestiti nazionali, banche territoriali, società pubbliche di diversa natura (Germania, Francia, Olanda...).
 - Accesso a programmi europei di rigenerazione energetica degli edifici e riqualificazione urbana, strumenti di finanza innovativa come quella ad impatto, grazie a rating elevati e affidabilità delle alleanze (Olanda, Belgio...);
 - Maggiore facilità di accesso e sperimentazione a livello di partenariato pubblico-privato e sociale (UK...).

10. Le *SHOs* sono presenti in tutte le sedi europee istituzionali ed informali (*think-tank*, tavoli di lavoro, organizzazioni *not for profit*) con personale stabile mettendo in campo competenze specifiche per monitorare in maniera continuativa i numerosissimi provvedimenti e tutto ciò che possa essere utile per il settore e nell'interesse del paese di provenienza.

Volendo guardare più da vicino ad un esempio di raffronto specifico, si può fare riferimento alla Francia in cui la politica della casa, come anche quella della maggior parte degli altri paesi, Austria e Germania *in primis*, viene attuata contemporaneamente da soggetti pubblici e da soggetti privati in un sistema integrato e complementare. Il quadro regolatorio non vive la stessa frammentazione regionale italiana, ma al contrario, è presidiato da un ministero centrale dedicato.

Questo approccio garantisce essenzialmente la continuità di attenzione verso i temi delle politiche abitative ed anche la perennità dei finanziamenti.

Il caso francese presenta un sistema di implementazione e sostenibilità dei programmi di *housing* sociale solido ed in grado di dare risposte abitative differenziate per un numero molto consistente di nuclei familiari⁶. Questo lo si deve innanzitutto al modello di *governance* di questa area di *policy*, sintetizzata dalla Tabella 6.2, in raffronto a quello italiano.

6.2.1 *Gli apprendimenti per l'Italia dal contesto internazionale*

L'analisi di cosa accade in altri paesi fa emergere come il vero tema per l'Italia sia ampliare l'offerta dei servizi abitativi, diversificarli, migliorare l'efficacia dell'azione e misurarla. A dispetto del ruolo di molte aziende casa italiane e della loro capacità industriale infatti, è prevalente una narrazione che colloca gli ex IACP in una sfera di generale inefficienza, secondo la lettura classica del *new public management*: fondi pubblici gestiti male e quindi in larga misura "sprecati" da un settore ipertrofico.

Il problema dell'efficienza delle singole aziende può esistere (in modo molto differenziato) come per altri enti pubblici: pertanto produttività e uso ottimizzato delle risorse sono senz'altro obiettivi da presidiare, ma non rappresentano fattori decisivi né rispetto alla capacità di risposta al bisogno, né rispetto alla competitività per l'attrazione di investimenti.

⁶ Circa un francese su sei abita in una casa di Social Housing (dati 2017).

Tabella 6.2. Principali caratteristiche dei sistemi italiano e francese

	ITALIA		FRANCIA ⁷	
Parco di Social Housing % su tot. residenziale	Pari a circa 1 milione di abitazioni (stima 2017)	1 M 3.7%	4.6 M 15.2%	Pari a circa 4.6 milioni di abitazioni (2018 solo HLM)
Rappresentanza	<ul style="list-style-type: none"> • FEDERCASA • Alleanza Italiana Cooperative Abitazione • Direzione Condizione Abitativa 		<i>Union Sociale pour l'Habitat (USH)</i>	
Governo delle politiche	(DG4) del Ministero Infrastrutture e Trasporti		<i>Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme et de la Ville</i>	
Operatori:				
• PUBBLICO	Ex Istituti Autonomi Case Popolari (EX-IACP) e Comuni	84%	41%	<i>Offices publics de l'Habitat (OPH)</i>
• DI DIRITTO PRIVATO	Fondi di <i>Social Housing</i> FIA e FIA2 di Cassa Depositi e Prestiti partecipati da cooperative e Fondazioni ex bancarie	>10%	41%	<i>Entreprises sociales pour l'habitat (ESH)</i> <i>Caisse des dépôts et consignations</i> + Privati + Banche
• MISTO	--	--	0.9%	<i>Sociétés d'économie mixte (SEM)</i>
• NON PROFIT	Enti religiosi ed altri	ND	2%	Coperative
Fondi (compresi benefici fiscali)	Fondo morosità incolpevole (media annuale 2014-2018)	37.8 M €	8 MLD €	<i>Aide aux ménages</i> 2018
Finanziamenti	Su specifiche iniziative legislative fino al 2019: • L. 80/2014 ⁸ • D.Lgs. Periferie '16 • CIPE 2017-'19 • Piano Rinascita Urbana 11/10/2019	3.8 MLD €	6.9 MLD €	<i>Aide à la pierre</i> (agli enti) 2018
Investimenti operatori	Nuove costruzioni e recupero edilizio 2016 (solo aziende Federcasa)	6.300	150.000	Abitazioni ristrutturate 2018 (solo HLM)
Garanzie	Debito sovrano		<i>Caisse de garantie du logement locatif social (Cglls)</i>	

⁷ Dati tratti da "Les HLM en chiffres 2018" cit. in bibliografia.⁸ Riparto annuo a cura del Ministero Infrastrutture e Trasporti aa 2014-2017.

Oltralpe, il governo del Presidente Macron, nell'ambito delle politiche di *spending review*, ha imposto un disegno riorganizzativo che prevede la diminuzione del numero degli *Organismes d'Habitations à Loyer Modéré* – HLM, al fine di recuperare efficienza eliminando gli organismi più piccoli. Il disegno di riforma prevede inoltre di dedicare il sussidio per la casa interamente alla persona collegandolo al reddito diversamente dalle modalità attuali che prevedono un sussidio erogato alle aziende di gestione basato sui reali costi dell'abitazione.

Il dibattito ha assunto rilevanza nazionale anche presso l'opinione pubblica ed è oggetto di numerose proteste da parte degli operatori del settore, che ritengono che le modifiche introdotte, pur apportando efficienza, vadano a scapito di un efficace servizio di prossimità e compromettano la sostenibilità economico-finanziaria degli interventi.

In Italia la evidente inadeguatezza del sostegno pubblico non suscita invece scalpore. I gestori di edilizia sociale italiani incontrano difficoltà a portare le loro istanze al centro del dibattito politico, stentando a valorizzare l'importanza della propria azione e, di conseguenza, a vedersi assegnate priorità di finanziamento.

Pur considerando i progressi avvenuti su questo fronte negli ultimi anni, l'accento è stato messo soprattutto su un dualismo tra intervento di soggetti pubblici (le aziende casa appunto) e intervento di soggetti privato/filantropici sostenuti comunque anche da fondi pubblici e che risulta, paradossalmente, più agevolato⁹. Alcuni esempi esteri mostrano come i ruoli del settore pubblico e di quello privato siano da intendersi in maniera complementare per disporre di un'offerta ampia ed integrata, ma anche per rafforzare la capacità di un territorio di accogliere e di valorizzare politiche in grado di attivare il tessuto economico locale.

Citando l'esempio viennese, si può osservare come, ad esempio, la gestione dell'edilizia sovvenzionata (25% del mercato dell'affitto) sia svolta da una sorta di dipartimento della municipalità trattato come *in house* (*Wien Whonen*) e dunque garantito nella copertura dei costi di funzionamento e investimento realizzativo e manutentivo, e senza il carico della morosità. Tutto il resto del mercato locativo, pari in totale al 75% dell'offerta residenziale della città, è gestito da *social housing associations* di forme giuridiche differenti, le quali vivono di proventi delle attività di impresa per le iniziative a reddito, e di donazioni filantropiche per coprire il resto dei costi. A Vienna il 50% delle abitazioni è pertanto *housing* sociale. Questo sistema è in grado di garantire entrate sufficienti per la copertura della spesa; nessuna iniziativa immobiliare può essere

⁹ Significativo il caso torinese ove la quota parte di edilizia agevolata gestita dall'ATC Piemonte Centrale a canoni medi sotto i 200€ mensili è soggetta alla tassazione comunale IMU, contrariamente agli appartamenti realizzati dalle cooperative e dai fondi di *Social Housing* che, pur applicando canoni intorno ai 350€ mensili, sono esenti.

esclusivamente dedicata ad interventi a carattere sociale e deve sempre contenere elementi di *mixité* volti a garantirne la sostenibilità ma anche il margine necessario a ripagare con interessi minimi il capitale investito.

6.3 Piste di azione per le Aziende Casa italiane

Ad oggi vi è lo spazio e la necessità in Italia di una regia unitaria rispetto alla raccolta e all'analisi dei bisogni e alla predisposizione di una *pipeline* di progetti in grado di fornire risposte coerenti ed integrate per un ampio e diversificato spettro di esigenze. L'*housing* sociale deve intercettare anche chi si trova in una condizione di emergenza abitativa (rifugiati, *homeless*) per arrivare alle fasce di popolazione appartenenti alla cosiddetta "zona grigia" disponibili a pagare affitti poco sotto la soglia di mercato, passando attraverso il mondo più ampio della casa sovvenzionata ed agevolata.

Un quadro di insieme che deve partire dal riconoscimento dei nuovi bisogni di *welfare* determinati dai profondi cambiamenti sociali delle nostre comunità e prendere atto della velocità con cui questi si verificano. Ad oggi, un osservatorio nazionale aggiornato sui numeri del disagio abitativo e delle risposte presenti e che espliciti con chiarezza il valore degli investimenti nazionali al riguardo, ancora non è popolato.

La risposta a questi bisogni si deve concentrare sulla costruzione di alleanze utili alla mobilitazione ed attrazione di investimenti che, per poter essere stimolati e canalizzati, necessitano di condizioni basilari sia sul fronte interno sia fuori dal perimetro nazionale quali sinteticamente:

- solidarietà a livello europeo sul tema dell'accesso alla casa, a prescindere dalla situazione dei conti pubblici dei vari paesi;
- maggiore flessibilità nei vincoli di finanza pubblica per quanto riguarda le spese per investimento in infrastrutture sociali;
- supporto alla creazione di aggregatori finanziari in tutti i paesi che siano il riferimento per la validazione della *pipeline* di proposte a livello delle nazioni di riferimento;
- definizione di sistemi condivisi per misurare l'impatto sociale dell'attività delle aziende casa a partire dal riconoscimento delle capacità industriali ed *expertise* ampie e solide ove queste si esprimano.

6.4 Conclusioni

L'attività condotta da Housing Europe ha portato sicuramente ad una maggiore sensibilizzazione verso i temi della "casa per tutti" nelle Istituzioni europee, a

partire dalla Commissione. Dal 2017, con l'adozione dell'*EU Pillar on Social Rights*, l'Unione Europea ha preso sempre maggiore consapevolezza della necessità di “sostenere l'accesso ad una abitazione di qualità, efficiente sotto un profilo energetico ed accessibile dal punto di vista economico per ogni cittadino europeo, [...] e [di] abitazioni da destinare ad *housing sociale*”¹⁰.

Per l'Italia l'esperienza nelle realtà associative internazionali ha contribuito a mostrare la necessità di un riavvicinamento di tutti gli attori della costellazione dal *social housing* pubblico passando per il mondo cooperativo e filantropico, delle istituzioni e delle banche ed anche delle imprese private.

L'aiuto che gli organismi sovranazionali possono dare perché anche nel nostro contesto questa area di *policy* produca valore, è essenziale.

Per questo è fondamentale essere presenti con continuità e professionalità adeguate nei vari contesti. Solo grazie al lavoro sul campo si può diventare interlocutori credibili e affidabili per aprire canali di dialogo produttivi e raccogliere risultati utili. Housing Europe in questo senso è di aiuto perché abilita reti imprescindibili per raggiungere migliori livelli di accreditamento, finanziabilità e sostenibilità di politiche e iniziative:

- un *network* di operatori attivi nel confronto e nello scambio in merito ai modelli di *governance* ed alle soluzioni in grado di generare innovazione e crescita di saperi;
- un *network* istituzionale di soggetti finanziatori che verifica la fattibilità dei progetti e supporta concretamente l'atterraggio degli investimenti necessari.

Queste condizioni non sono sufficienti affinché a livello interno vi sia una maggiore consapevolezza del bisogno di casa, ma sono comunque necessarie per ispirare, grazie all'attuazione di progetti pilota concreti, l'adozione di politiche pubbliche che promuovano sia la cooperazione orizzontale tra attori differenti e plurali - pubblico, *no profit*, privato imprenditoriale e comunità di persone - sia quella e verticale tra i vari livelli di governo.

Le necessità della società cambiano a ritmi molto rapidi: nuove forme di fragilità si affacciano sulla scena, a partire dai grandi *trend* come i flussi migratori e l'invecchiamento della popolazione, insieme alla precarietà lavorativa delle giovani generazioni. La velocità con cui saranno organizzate le risposte a questi bisogni e l'ampiezza delle alleanze che si sapranno mettere in campo, condizioneranno il posizionamento valoriale e strategico del nostro Paese negli anni futuri.

¹⁰ Dalla dichiarazione presentata durante l'incontro informale tra i leader dell'Europa a 27 tenutosi a Sibiu, maggio 2019.

Bibliografia

- Andorni, D., D'Amuri, M., Tabor, D., La casa pubblica, Viella ed., Roma, 2017.
- AA.VV., Social housing: looking back, moving forward; embracing change to deliver the future, Amsterdam, 21 June 2017. Disponibile online: www.housingeurope.eu/resource-957/how-does-the-future-of-housing-look-like
- Banca d'Italia, Indagine sui redditi e benessere delle famiglie 2014, Roma, 2015.
- Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie – “Relazione sull'attività svolta”, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, doc. XXII-bis N. 19, Roma, 19 Dicembre 2017.
- Corte dei Conti, Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, Roma, 2007.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), European Quality of Life Survey 2016, Dublino, 2018.
- High Level Task Force, Franzen L., del Bufalo G., Reviglio E., Boosting Investment in social Infrastructure in Europe, Publication Office of the European Union, Città di Lussemburgo, 2018.
- Housing Europe, The State of Housing in the EU 2019, Brussels, October 2019.
- Housing Europe, The State of Housing in the EU 2017, Brussels, October 2017.
- ISTAT, 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, Roma, 2016.
- Musci A., Vittorini, F., “L'intervento pubblico nel Social Housing: nuovi fabbisogni e scenari”, in *Public Finance* n. 4, 2008.
- Nomisma – Federcasa, Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle Aziende per la casa, Roma 2016.
- Notarnicola, E., Berloto, S., Fosti, G., Perobelli, E., Ricciuti, E. (2019). Il cambiamento nel welfare locale. Lezioni per il riposizionamento dei servizi. White paper OCAP 2/2019. Milano: Egea.

Rosa P., “Fondo inquilini morosi/2. La lente sulle procedure, le risorse, le criticità”, *Edilizia e Territorio, Quotidiano del Sole 24 Ore*, 10/6/2019.

Union Sociale pour l’Habitat, *Les Hlm en chiffres 2018*, Parigi, 2019. Disponibile online: www.union-habitat.org/centre-de-ressource/economie-du-logement/les-hlm-en-chiffres-2018.

Conclusioni

Difficile scrivere le conclusioni di un lavoro che è ancora aperto. Le piste di indagine sono ancora molte, come ad esempio l'impatto sui sistemi di gestione delle diverse forme di *governance* territoriale, oppure come i sistemi di finanziamento supportano o meno la postura strategica delle aziende. Eppure alcuni risultati prodotti dalle analisi condotte sulle aziende osservate possono essere messe in luce.

Come evidenziato nel **Capitolo 1**, il campione di aziende che abbiamo indagato fatica a mettere a fuoco qual è la *mission* strategica degli enti gestori in questa fase storica: abbandonato un passato con più certezze, legato alla costruzione di case e di trasformazione di interi quartieri, il presente sembra dominato dal concetto di gestione fine a se stesso. La funzione sociale di queste aziende è proiettata in un futuro che forse, invece, è già arrivato, ma che in qualche caso si fatica a decodificare e a tradurre in una nuova identità degli enti gestori. Parallelamente, la stessa indeterminatezza si riverbera anche nella definizione del valore generato da queste aziende: dall'analisi delle risposte ricevute sovente il valore pubblico si appiattisce in termini di valore economico (attraverso ad esempio misure di efficienza), mentre il valore sociale resta più sullo sfondo. Questi dati, interpretati alla luce delle chiavi del *Public Management* e, in particolare, del paradigma del *Public Value*, ci suggeriscono la necessità per queste aziende di partire, nella ricerca di nuove logiche e strumenti di gestione, da una ridefinizione più puntuale della missione strategica orientata alla creazione di valore pubblico, che include le misure di efficienza e di sostenibilità economica, ma guarda anche all'impatto dell'azione pubblica sugli utenti e sulla società nel suo complesso.

Dai risultati del questionario relativo alla qualità delle relazioni con l'inquinato esposti nel **Capitolo 2**, si registra come come le Aziende percepiscano relazioni più distese nelle procedure che in qualche modo vengono calate

dall'alto e dove sono coinvolte solo parzialmente in eventuali contese (es. nel 62% dei casi la relazione circa la gestione delle graduatorie è definita “molto positiva”). Di converso, sembra che le aree che rientrano maggiormente nel perimetro gestionale delle Aziende siano anche quelle in cui al momento risulti più difficile avere un'alleanza con gli inquilini, con ripercussioni evidenti sulla capacità degli Enti di garantirsi una sostenibilità di medio – lungo periodo (si riporta come nel 42,3% dei casi le relazioni circa lo stato manutentivo dell'immobile sono definite “negative”). Tuttavia, questo dato evidenzia un grande spazio di potenzialità, poiché se i processi oggetto di analisi rientrano nel perimetro di competenza delle Aziende questo significa che gli stessi possono essere migliorati se adeguatamente governati: la parte conclusiva del Capitolo illustra possibili leve per riposizionare il servizio rafforzando il rapporto con gli utenti e contemporaneamente l'efficacia dell'azione degli Enti.

Il **Capitolo 3** ha messo in luce come le principali decisioni in tema di programmazione delle risorse e di gestione degli equilibri economico-finanziari delle Aziende Casa sono condizionate dagli assetti istituzionali definiti a livello regionale (e quindi dai modelli di finanziamento), dalle caratteristiche e dalle criticità del contesto di riferimento, ma anche dalle scelte nel tempo dalle singole aziende nell'esercizio della propria autonomia decisionale e organizzativa. Coerentemente con l'approccio di management pubblico proposto, emergono dall'analisi alcune trade-off decisionali che hanno impatti significativi sulla capacità delle aziende stesse di presidiare gli equilibri economico-finanziari riuscendo al contempo a garantire adeguati standard di servizi abitativi e coerenti con i fabbisogni dei territori. Pertanto, un tema rilevante su cui si propone una riflessione e alcune chiavi di lettura riguarda il sistema di performance management, inteso come sistema conoscitivo aziendale che consente, da un lato, di continuare a monitorare l'efficienza, ma al contempo di focalizzare sempre più attenzione alla misurazione e alla rappresentazione dell'efficacia dell'azione aziendale e alla valutazione degli impatti generati dalle aziende casa nelle reti di pubblico interesse in cui si muovono.

Il **Capitolo 4** espone i risultati della *survey* in tema di gestione degli acquisti e contratti ad alto valore, da cui risulta che se la *mission* delle aziende casa sta evolvendo, la loro operatività resta fortemente orientata alla gestione del patrimonio immobiliare ad esse affidato / di cui sono proprietarie. Il 70% delle risorse dedicate agli investimenti è diretto a ripristinare/adequare il patrimonio esistente, il 19% a riqualificarlo da un punto di vista energetico e solo per il 9% ad ampliarlo. Le forme contrattuali utilizzate sono ancora di tipo tradizionale. Una rinnovata *mission* delle aziende casa richiede un ripensamento della propria funzione e politiche di acquisto che consenta loro di compiere delle scelte consape-

voli, di carattere strategico orientate alla creazione di valore per i propri stakeholder. Da un punto di vista contrattuale si tratta di passare da una logica appaltista tradizionale, a logiche di tipo partenariale in cui il fornitore da esecutore diventa provider di una soluzione a un problema per cui non sono disponibili interne ed è remunerato sul conseguimento di determinati risultati (c.d. *outcome-based contract*). Da un punto di vista organizzativo è necessario ri-orientare il ruolo della funzione acquisti da presidio della correttezza formale delle procedure, a quella di supporto delle strutture operative e della strategia aziendale. La maggior complessità di un contratto di PPP, almeno per quanto riguarda la fase di valutazione di fattibilità e convenienza e impostazione della gara, impone, inoltre, lo sviluppo di specifiche competenze al fine di poter sfruttare appieno le opportunità che queste forme più avanzate di procurement possono generare.

Il **Capitolo 5** profila le aziende sulla base di alcune variabili organizzative, misurate alla luce dei dati disponibili su un campione di oltre 60 aziende. Dalle analisi condotte emerge che le aziende casa sono per la maggior parte piccole (meno di 100 dipendenti e con un patrimonio inferiore alle 10.000 unità abitative), salvo poche eccezioni, che riguardano le prime grandi città metropolitane. Sebbene vi sia una certa proporzionalità tra i volumi di patrimonio gestito e il numero di addetti, il rapporto è influenzato da variabili di contesto, come la natura del contratto di lavoro e i processi di accorpamento in corso. Dall'analisi della distribuzione del personale sulle diverse attività, incrociato con il tipo di professionalità presenti, emerge un quadro interessante: le attività che più assorbono risorse umane sono ancora riconducibili alla gestione del patrimonio immobiliare (43%) a discapito delle attività connesse alla gestione del servizio (33%), sebbene ormai i profili tecnici siano una minoranza (33%) a vantaggio del personale amministrativo. Questo scenario ci suggerisce che l'attività dominante è l'amministrazione (più che la gestione?) del patrimonio, laddove la componente di gestione (e non solo di amministrazione) del servizio andrebbe probabilmente sviluppata. Il capitolo, infine, si conclude con alcuni suggerimenti su come ripensare il mix di competenze per le Aziende Casa del futuro e quali leve agire per sostenere la motivazione dei dipendenti.

Il **Capitolo 6**, infine, apre ad uno sguardo internazionale su due livelli: da un lato offre una mappatura degli enti e delle istituzioni che su scala regionale o internazionale offrono occasioni di confronto, advocacy, lobbying, ma anche opportunità di finanziamento al settore dell'edilizia residenziale pubblica; dall'altro, offre una pista di comparazione del modello italiano con quello di altri paesi europei. Questo secondo punto è quello che offre i maggiori spunti di interesse, in quanto la pluralità dei modelli di *governance* (finanziamento dell'of-

ferta tramite messa a disposizione di case pubbliche vs. finanziamento della domanda tramite sussidi agli aventi diritto), la pluralità dei modelli di collaborazione tra pubblico, privato e privato sociale, nonché i livelli di spesa pubblica significativamente diversi tra paesi, rendono il caso italiano peculiare. Da queste differenze sono tratte alcune conclusioni utili per ripensare le politiche per il nostro Paese.

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.

Giovanni Fosti è Associate Professor of Practice, Divisione Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. È Professore a contratto di “Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche” dell’Università Bocconi. Presso SDA Bocconi, è stato Direttore di numerosi master per il management pubblico (EMMAP, dal 2009 al 2013; EMMEL, dal 2008 al 2010 e MMP, dal 2006 al 2009). Le principali aree di ricerca sono: i processi di innovazione nei sistemi di welfare; public governance, assetti istituzionali e forme di gestione nei servizi sociali e socio sanitari; strategia e service management; network di programmazione e offerta dei servizi. È autore di numerosi saggi e articoli e contribuisce stabilmente al Rapporto OASI. L’ultimo libro pubblicato, nel 2014, è “Il welfare e la Long Term Care in Europa”.

Noemi Gallo, architetta, già componente del Board of Directors di Housing Europe, associazione europea delle federazioni di housing sociale dell’Unione. Negli ultimi anni ha concentrato il suo lavoro sulla individuazione di soluzioni ai nuovi bisogni di welfare abitativo, con particolare focus sulla governance delle

politiche e dei processi e sulla sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative, coinvolgendo le istituzioni finanziarie europee e studiando l'applicazione di partenariati pubblico-privati e strumenti di innovazione quali la finanza ad impatto. È stata Consigliera di Amministrazione dell'Agenzia Territoriale per la Casa torinese. Si è laureata presso il Politecnico di Torino ed ha conseguito il Master in Management della Pubblica Amministrazione presso SDA Bocconi.

Enrico Guarini è Affiliate Professor di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management e Professore Associato di Economia Aziendale presso l'Università di Milano-Bicocca. Ha maturato una lunga esperienza nell'executive education presso la SDA Bocconi School of Management dove ha coordinato numerosi progetti di ricerca e formazione ed è stato membro del Comitato di direzione, nonché direttore della formazione su misura per il settore Pubblica amministrazione, sanità e nonprofit. Le sue ricerche si concentrano sui sistemi di programmazione e controllo, governance, gestione finanziaria e bilancio nelle aziende pubbliche.

Eleonora Perobelli è ricercatrice CERGAS nell'Area Social Policy and Service Management. 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 riguardano i processi di innovazione nei sistemi di welfare e le forme di gestione e progettazione nei servizi sociali e sociosanitari. Dal 2018 coordina il corso di perfezionamento universitario Casamanager rivolto ai manager delle aziende casa.

Silvia Rota è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit e Direttore dell'Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche presso SDA Bocconi School of Management. I suoi interessi didattici e di ricerca si concentrano sui processi di bilancio e di programmazione e controllo aziendali e delle amministrazioni pubbliche: sistemi contabili, budgeting e rendicontazione; uso dei sistemi di misurazione e valutazione della performance nei processi decisionali; impatti delle recenti riforme (armonizzazione contabile, performance management, gestione associata dei servizi) sulle organizzazioni pubbliche. Ha declinato questi temi specialmente nelle Pubbliche Amministrazioni Locali e Centrali e, più recentemente, nelle Regioni, nelle Aziende Sanitarie e negli enti strumentali di Regioni e Comuni.

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 Professore a contratto di "Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche" dell'Università Bocconi. 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 Bocconi. È componente dell'Advisory Board di FedercasaLab promosso da Federcasa. È consulente di management delle aziende pubbliche e membro di nuclei di valutazione.

Veronica Vecchi è Associate Professor of Practice, Divisione Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management. È Professore a contratto presso l'Università Bocconi di Long Term Investment & PPP. È Direttore dell'Executive Education di SDA Bocconi Asia Center, dove è Direttore dell'Executive MBA. La sua attività di formazione e ricerca riguarda le relazioni pubblico privato, il public procurement e il finanziamento degli investimenti pubblici. È membro del CDA di Italgas e consulente in materia di project finance e public private partnership.

bea

L'obiettivo di questo libro, nato dalla collaborazione tra SDA Bocconi e Federcasa, è di esplorare nuove piste di azione manageriale orientate alla creazione di valore pubblico attorno alle politiche della casa, tema che somma su di sé alcune delle sfide più urgenti della contemporaneità: la lotta alle diseguaglianze, le politiche di sviluppo urbano, la sostenibilità ambientale delle infrastrutture. Questo volume è anche il punto di incontro tra una comunità di amministratori e manager di oltre venti aziende associate a Federcasa che hanno collaborato per un anno con un gruppo di docenti di *Public Management* di SDA Bocconi, impegnati a fare ricerca e didattica sui come ripensare le logiche e gli strumenti gestionali quando applicati alla creazione di valore pubblico. Più che un punto di arrivo, le riflessioni di questo libro vogliono essere un punto di ripartenza per il settore dell'ERP e per il contributo che può offrire allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Giovanni Fosti è Associate Professor of Practice, Divisione Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management.

Eleonora Perobelli è ricercatrice CERGAS SDA Bocconi, Area Social Policy and Service Management.

Raffaella Saporito è Associate Professor of Practice, Divisione Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi School of Management.